



Berna, 17 aprile 2019

Riforma del traffico regionale viaggiatori (modifica della legge sul trasporto di viaggiatori)

**Rapporto esplicativo
per l'avvio della procedura di consultazione**

Avamprogetto e rapporto esplicativo concernente la riforma del traffico regionale viaggiatori (modifica della legge sul trasporto di viaggiatori)

Compendio

Chiara definizione delle competenze di Confederazione e Cantoni, procedure più semplici, efficienza e certezza di pianificazione nel trasporto regionale pubblico

Premessa

Il traffico regionale viaggiatori (TRV) è un pilastro portante per il buon funzionamento della quotidianità svizzera: ogni giorno, infatti, due milioni e mezzo di persone usano il TRV per andare al lavoro, fare la spesa o viaggiare nel tempo libero. Le reti collegano paesi e agglomerati tra di loro e con i centri e le città di tutte le regioni svizzere. Attualmente le prestazioni fornite dalle diverse imprese di trasporto vengono ordinate congiuntamente da Confederazione e Cantoni. L'ente pubblico si fa poi carico dei disavanzi che si vengono a formare. I ricavi ottenuti con la vendita di abbonamenti e biglietti, infatti, coprono soltanto la metà circa dei costi.

La procedura di ordinazione attuale si è rivelata generalmente valida, ma è onerosa, in alcuni casi complicata e gravata da un gran numero di interfacce. Inoltre per le imprese di trasporto vi sono pochi incentivi a fornire le prestazioni ordinate dall'ente pubblico in modo economico ed efficiente e a livelli qualitativi elevati.

Tutti i partner coinvolti nella procedura di ordinazione (Confederazione, Cantoni e imprese di trasporto) riconoscono un potenziale di miglioramento: da un lato i committenti auspicano maggiori possibilità di gestione come pure maggiori informazioni sulla qualità e la redditività della prestazione fornita; allo stesso tempo, le imprese di trasporto vedrebbero con favore un alleggerimento degli oneri amministrativi rispetto a quelli attuali, una più ampia libertà imprenditoriale e finanziamenti garantiti sul lungo periodo.

Con la mozione 13.3663 il Parlamento chiede al Consiglio federale alcune proposte di riforma per migliorare la certezza dei finanziamenti e della pianificazione, nonché per semplificare e armonizzare la procedura di ordinazione. Nel mese di giugno 2016 il Consiglio federale ha incaricato il DATEC di rielaborare il sistema del traffico regionale viaggiatori coinvolgendo il DFF, i Cantoni e le imprese di trasporto. Scopo della riforma è ripartire nel modo più adeguato possibile tra Confederazione e Cantoni le competenze inerenti a ordinazione e finanziamento. Inoltre, si vogliono introdurre degli incentivi per favorire l'imprenditorialità e l'efficienza delle imprese di trasporto.

Contenuto del progetto: le varianti «separazione parziale» e «ottimizzazione»

Assieme ai Cantoni e con la partecipazione delle imprese di trasporto, la Confederazione ha esaminato diverse possibilità. Nell'ambito della presente consultazione, il Consiglio federale espone due varianti, definite «separazione parziale» e «ottimizzazione». Entrambe si basano sul sistema attuale e lo sviluppano ulteriormente.

La variante «separazione parziale» fa un passo supplementare rispetto alla variante «ottimizzazione», poiché trasferisce ai Cantoni l'intera competenza e responsabilità legata all'ordinazione delle linee di autobus. Ciò consente di sfruttare le sinergie con il traffico locale, ridurre le interfacce e creare maggiore chiarezza sulle competenze. Con la «separazione parziale» la Confederazione abbandona il proprio ruolo di committente ma continua a partecipare finanziariamente all'offerta di autolinee, senza differenze rispetto al passato, fornendo ai Cantoni un contributo forfettario. Con la «separazione parziale» i Cantoni possono ordinare autonomamente e in esclusiva tutte le prestazioni legate al trasporto locale e regionale in autobus.

La variante «ottimizzazione» pone le basi della riforma. Infatti i suoi elementi si ritrovano, laddove opportuno, anche nella variante «separazione parziale». Le due varianti si fondano pertanto sugli stessi elementi chiave: maggiore certezza di pianificazione grazie a convenzioni sugli obiettivi pluriennali tra committenti e imprese di trasporto e precisazioni sull'utilizzo dell'eccedenza.

Nello specifico, le misure centrali previste da entrambe le varianti sono le seguenti:

- credito d'impegno quadriennale con presentazione delle intenzioni per il periodo successivo (Confederazione);
- convenzioni sugli obiettivi valide da quattro a sei anni tra committenti e fornitori;
- possibilità di finanziamento per le innovazioni;
- benchmarking nazionale e trasparenza sugli indici;
- precisazione delle regole relative all'utilizzo dell'eccedenza;
- nella variante «separazione parziale» si aggiunge il trasferimento del ruolo di committente dalla Confederazione ai Cantoni.

Per il modello relativo alla concorrenza nel TRV non sono previste modifiche. Le prestazioni per il traffico regionale e locale continueranno a essere assegnate per lo più tramite aggiudicazione diretta alle imprese di trasporto. Saranno ancora possibili le procedure di messa a concorso, da svolgersi nel quadro delle basi legali attualmente vigenti.

Nella sua valutazione, la Confederazione predilige la variante «separazione parziale». In tale variante vede infatti la possibilità di raggiungere obiettivi di più ampia portata in termini di semplificazione e chiarezza delle competenze. La Confederazione ritiene che come regola generale le procedure debbano essere le più semplici possibili e che vada garantito il massimo livello di sussidiarietà. I Cantoni si fanno carico di attività riferite principalmente al proprio territorio, mentre la Confederazione interviene coordinando e predisponendo una disciplina uniforme per tutta la Svizzera laddove ciò sia opportuno.

La Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici (CTP) vede in generale con favore entrambe le varianti, propendendo tuttavia per la variante «ottimizzazione», che consente una stima più affidabile delle ripercussioni per i Cantoni. La situazione iniziale nei vari Cantoni non sarebbe uniforme, poiché non si ritrova dappertutto la medesima competenza in materia di ordinazione. A giudizio della CTP nella variante «ottimizzazione», basandosi sul sistema collaudato, non vengono create nuove interfacce e il coordinamento della Confederazione nel TRV rimane forte.

Indice

Compendio	2
1 Punti essenziali del progetto	4
1.1 Situazione iniziale	4
1.1.1 Condizioni quadro attuali	4
1.1.2 Orientamento del mandato	7
1.1.3 Obiettivi del progetto	8
1.2 Normativa proposta	10
1.2.1 Variante «separazione parziale»: competenze chiare e procedure più semplici	10
1.2.2 Variante «ottimizzazione»: maggiore efficienza e certezza di pianificazione	12
1.2.3 Valutazione del «caso AutoPostale», trattazione separata	12
1.2.4 Ambiti affini	12
1.2.5 Ulteriori adeguamenti	13
1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	14
1.3.1 Proposte di regolamentazione alternative (respinte)	17
1.3.2 Posizione della Confederazione	18
1.3.3 Posizione dei Cantoni	19
1.4 Compatibilità tra compiti e finanze	20
1.5 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	20
1.6 Attuazione	20
1.7 Interventi parlamentari	20
2 Commento ai singoli articoli	21
2.1 Legge federale sul trasporto di viaggiatori (LTV)	21
2.1.1 Variante «separazione parziale»	21
2.1.2 Variante «ottimizzazione»	24
3 Ripercussioni	27
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	27
3.1.1 Ripercussioni finanziarie	27
3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	27
3.1.3 Altre ripercussioni	27
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	27
3.3 Ripercussioni per l'economia	28
3.4 Ripercussioni per la società	28
3.5 Ripercussioni per l'ambiente	28
3.6 Altre ripercussioni	28
4 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale	28
4.1 Rapporto con il programma di legislatura	28
4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale	28
5 Aspetti giuridici	29
5.1 Costituzionalità	29
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	29
5.3 Forma dell'atto	29
5.4 Subordinazione al freno alle spese	29
5.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	29
5.6 Conformità alla legge sui sussidi	29
5.7 Delega di competenze legislative	30
5.8 Protezione dei dati	30

Avamprogetto e rapporto esplicativo concernente la riforma del traffico regionale viaggiatori (riforma del TRV)

- 1 **Punti essenziali del progetto**
- 1.1 **Situazione iniziale**
- 1.1.1 **Condizioni quadro attuali**

Il traffico regionale viaggiatori come colonna portante del trasporto pubblico è in crescita da anni

Il traffico regionale viaggiatori (TRV) permette alle persone di recarsi al lavoro o a fare la spesa, collega paesi e agglomerati tra di loro e con i centri e le città di tutte le regioni svizzere e dei Paesi confinanti, e porta i viaggiatori alle stazioni nodali e alle fermate degli autobus a lunga percorrenza dove possono prendere i mezzi di trasporto pubblici a lunga distanza. Ogni giorno il traffico regionale viaggiatori viene utilizzato da 2,5 milioni di viaggiatori. La maggior parte dei clienti utilizza treni e autobus, ma vengono utilizzati anche battelli, tram e impianti di trasporto a fune. Ogni anno i viaggiatori percorrono circa 9,5 miliardi di chilometri, una distanza equivalente a 237 500 giri del mondo.

Espressa in persone-chilometro, la domanda di trasporto nel traffico regionale viaggiatori è aumentata del 34 per cento dal 2008, con una media del 3,8 per cento annuo. La crescita maggiore è segnata dalle ferrovie, che rappresentano circa l'80 per cento del traffico regionale. Secondo le attuali Prospettive di traffico, sviluppate dalla Confederazione nel 2016, questa tendenza è destinata a proseguire. Si prevede infatti che fino al 2040 la domanda legata al trasporto pubblico di viaggiatori aumenterà del 51 per cento (rispetto al 2010), e che in alcune regioni come Zurigo–Winterthur o l'Arco lemanico si potrebbe assistere persino a un raddoppiamento.

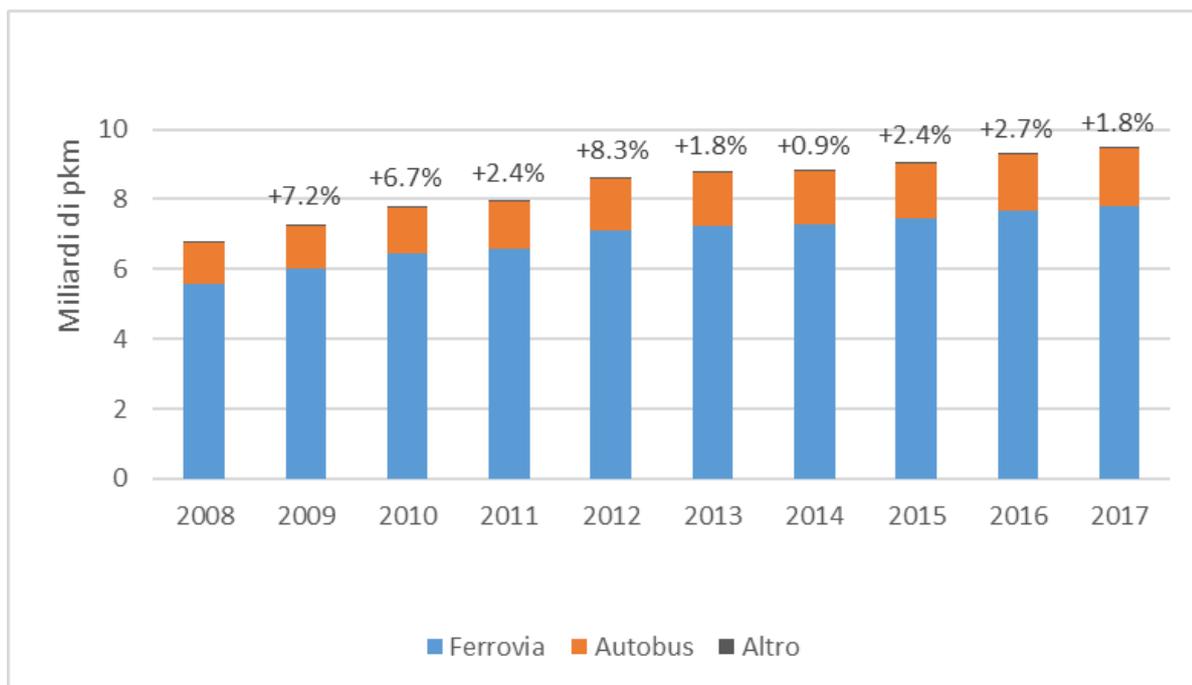


Figura 1 Sviluppo della domanda di trasporto nel traffico regionale (Fonte: UFT 2018)

Per rispondere a questa crescita della domanda, negli ultimi decenni è stata notevolmente ampliata la rete ferroviaria (Ferrovia 2000, nuova ferrovia transalpina NFTA, raccordo RAV) a beneficio del traffico ferroviario a lunga distanza, regionale e merci. Ulteriori programmi di potenziamento quali lo Sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria (SIF) o le fasi di ampliamento 2025 e 2035 del Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF) sono in corso di realizzazione o oggetto di consultazione parlamentare. Effetti tangibili per i clienti sono le cadenze più intense nei collegamenti o treni più lunghi oppure a due piani. L'elevata frequenza dell'offerta e la spiccata puntualità contraddistinguono il trasporto pubblico di viaggiatori in Svizzera – anche per quanto riguarda il traffico regionale.¹

Cantoni e Confederazione ordinano congiuntamente il traffico regionale viaggiatori

L'offerta viene stabilita dai Cantoni e dalla Confederazione, che dalla revisione della legge federale sulle ferrovie del 1996 ordinano congiuntamente le offerte di traffico regionale presso le imprese di trasporto. Non rientrano in questo ambito le offerte legate al

¹ Angebot und Preise des öV Schweiz im internationalen Vergleich; LiTra, 2018 (Offerta e prezzi del TP in Svizzera nel confronto internazionale: LiTra, 2018; disponibile in tedesco e francese)

traffico locale (collegamento capillare all'interno delle città), le offerte prive di funzione di collegamento (traffico puramente turistico) e singole offerte di traffico regionale che non soddisfano i criteri stabiliti dalla Confederazione. Il traffico a lunga distanza si differenzia dal TRV perché non è né oggetto di ordinazione né beneficiario di indennità, in quanto dal punto di vista finanziario va gestito complessivamente in modo autonomo. Per contro, nei limiti della concessione le imprese operanti nel traffico a lunga distanza godono di maggiore libertà nell'organizzazione dell'offerta e nell'utilizzo di eventuali profitti.

Oggi il TRV è di buona qualità e garantisce il servizio di trasporto pubblico di base in Svizzera

L'attuale offerta del traffico regionale viaggiatori è caratterizzata da collegamenti frequenti e nel complesso di buona qualità, come evidenzia il nuovo sistema di rilevamento della qualità del traffico regionale viaggiatori elaborato dall'UFT (SRQ TRV) per il 2017. Ciò significa che il traffico regionale viaggiatori rappresenta il fondamento di un buon funzionamento del servizio di trasporto pubblico di base per la popolazione. Si tratta di un'importante attrattiva per la Svizzera.

Circa il 50 per cento dei costi viene indennizzato dall'ente pubblico

Malgrado la domanda sia elevata, i costi dell'offerta non sono coperti: vi sono infatti notevoli differenze nel grado di utilizzo delle linee agli orari di punta e in quelli marginali, come pure tra le offerte delle aree rurali e quelle delle città. In Svizzera nessuno mette in discussione che anche le regioni periferiche debbano essere collegate con un'offerta di traffico regionale adeguata, anche se – come del resto la maggior parte delle offerte nei centri e negli agglomerati – non copre i propri costi. Per questo motivo, la Confederazione e i Cantoni si fanno carico dei costi non coperti del TRV. In media i viaggiatori finanziano circa la metà dei costi, mentre l'altra metà viene indennizzata dall'ente pubblico: Confederazione e Cantoni si assumono i costi non coperti, in media, a loro volta per metà ciascuno, con una percentuale a carico della Confederazione variabile dal 27 all'80 per cento a seconda del Cantone. Nel 2018 la Confederazione ha versato circa un miliardo di franchi, e lo stesso hanno fatto i Cantoni, a titolo di indennità per i costi non coperti del traffico regionale. A queste si aggiungono le indennità corrisposte da Cantoni e Comuni a terzi, ossia quelle previste dall'articolo 28 capoverso 4 LTV per finanziare ad esempio coppie di corse supplementari («offerte eccedenti» dal punto di vista della Confederazione).

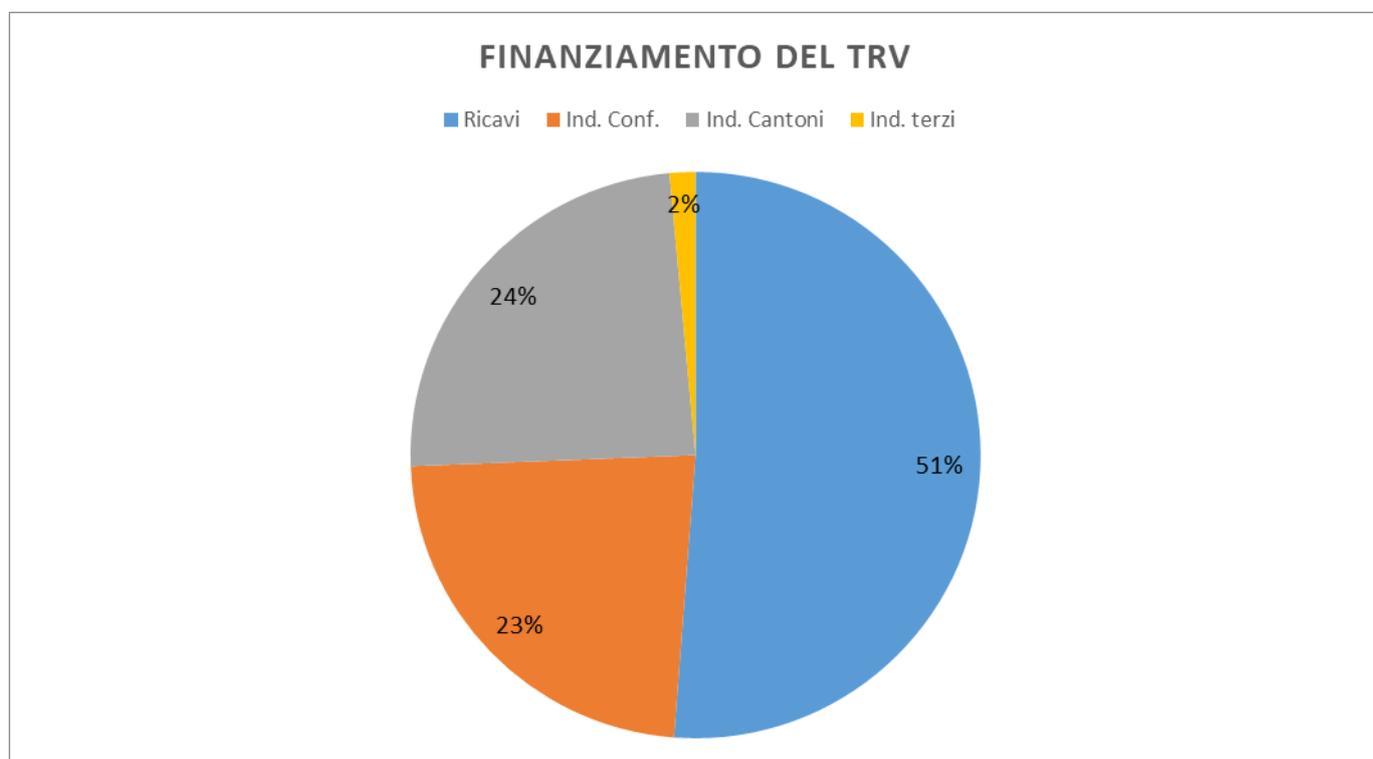


Figura 2 Finanziamento del TRV (Fonte: UFT 2017)

Negli ultimi anni il grado di copertura dei costi è cresciuto: in media dell'1,3 per cento l'anno dal 2007. Attualmente la copertura media è del 52,1 per cento (secondo i dati del 2017). Lo scopo dell'UFT² è mantenere il grado di copertura dei costi almeno costante nonostante il potenziamento dell'offerta. Per tenere meglio conto della redditività, nel 2010 la Confederazione ha pubblicato, anche ai fini del proprio cofinanziamento, una direttiva sulla redditività minima nel traffico regionale viaggiatori (TRV)³ secondo la quale vengono indennizzate soltanto le offerte che presentano un grado di copertura dei costi minimo. Per incrementare ulteriormente la redditività, in futuro si utilizzerà maggiormente lo strumento del benchmarking.

Alla luce dei prevedibili potenziamenti dell'offerta la somma delle indennità permane in aumento. Allo stesso tempo, Cantoni e Comuni ordinano i servizi per il traffico locale senza la partecipazione della Confederazione, spesso utilizzando i medesimi meccanismi di ordinazione applicati per il traffico regionale.

² La convenzione sulle prestazioni DATEC-UFT 2019 prevede un grado di copertura dei costi pari ad almeno il 52 %.

³ Cfr. sito Internet dell'UFT:

https://www.bav.admin.ch/dam/bav/it/dokumente/richtlinien/allgemein/minimale_wirtschaftlichkeit.pdf.download.pdf/redditivita_minima.pdf

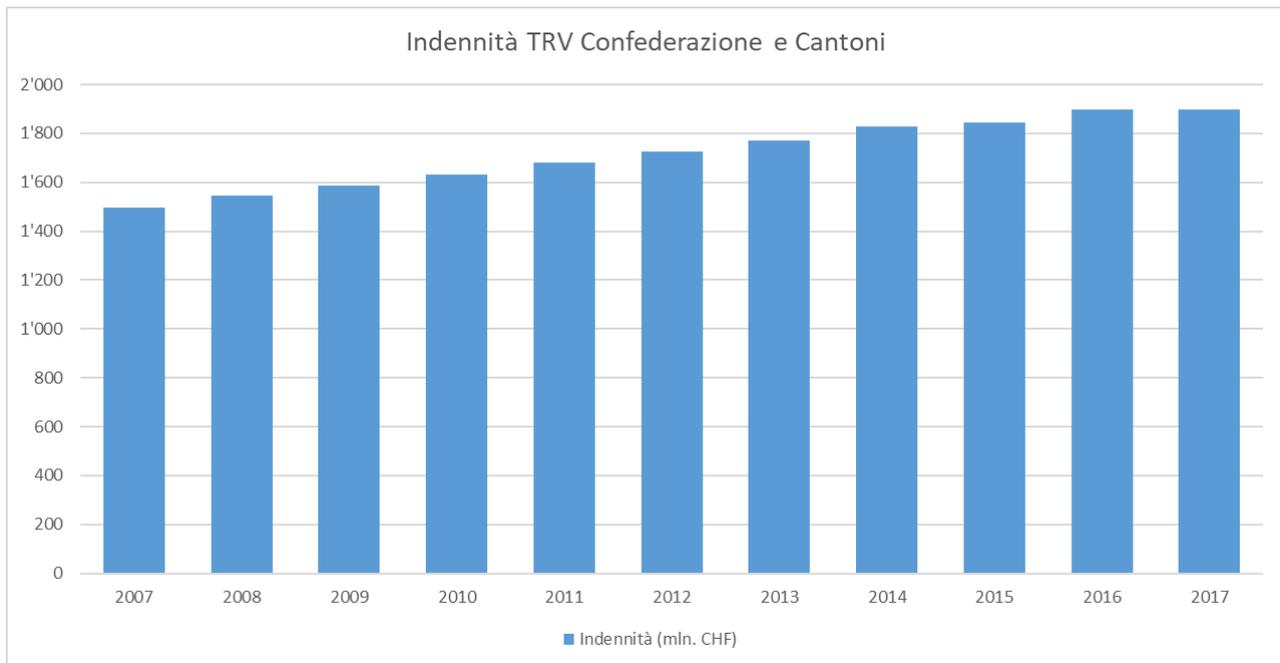


Figura 3 Evoluzione delle indennità TRV negli ultimi dieci anni (Confederazione e Cantoni) (Fonte: UFT 2018)

Coordinare la pianificazione dell'offerta e il finanziamento rappresenta una sfida

In particolare negli anni dal 2010 al 2016, il finanziamento è emerso come una grande sfida per il futuro del traffico regionale viaggiatori. Già a partire dal 2010, infatti, il finanziamento del TRV a cura della Confederazione e in parte anche dei Cantoni si è rivelato sempre più complicato a causa di programmi di risparmio e di un'evoluzione del credito non in sintonia con le misure di potenziamento delle infrastrutture. Per coprire la lacuna di finanziamento – il delta tra le offerte presentate dalle imprese di trasporto e i potenziamenti dell'offerta deliberati dai Cantoni da un lato e il budget disponibile dall'altro – è stato necessario in taluni casi concedere crediti aggiuntivi, come è avvenuto ad esempio nel 2013 per la Confederazione. Occasionalmente è stato necessario ridurre l'offerta o posticipare i progetti di potenziamento. L'introduzione di un credito d'impegno della Confederazione per gli anni 2018–2021 ha risolto in gran parte la problematica sul fronte della Confederazione. Attualmente i costi non coperti delle offerte oggetto di ordinazione possono essere finanziati con i fondi disponibili.

Si è visto anche che le norme che disciplinano il coordinamento a breve, medio e lungo termine delle possibilità di finanziamento, dei potenziamenti delle infrastrutture e delle offerte di trasporti pubblici auspicate non sono ottimali. Per esempio, le decisioni relative alle infrastrutture vanno prese alcuni anni prima dell'introduzione dell'offerta di trasporti pubblici. Non di rado non è possibile sapere, al momento della decisione di potenziare un'infrastruttura, se sarà possibile finanziare il relativo progetto e l'acquisizione del materiale rotabile. Concretamente, in passato è successo che i fondi della Confederazione e dei Cantoni non fossero sufficienti per finanziare gli ampliamenti dell'offerta da essi stessi previsti. Inoltre sono mancati obblighi a medio termine per le imprese di trasporto, poiché attualmente la Confederazione e i Cantoni, quali committenti, stipulano spesso convenzioni vincolanti sull'offerta con scarso anticipo e soltanto per due anni.

La numerosità delle interfacce nonché procedure complicate e onerose complicano la gestione da parte dei committenti

Il rapporto di un gruppo di esperti⁴ istituito nel 2015 dall'UFT nell'ottica di una riforma del TRV indica che in alcuni casi la visione globale sul traffico a lunga distanza, regionale e locale è ostacolata dalla complicatezza delle interfacce. La procedura di ordinazione attuale si è rivelata generalmente valida, ma è onerosa, in alcuni casi complicata e gravata da numerosi passaggi. Le imprese di trasporto lamentano che con il tempo il carico amministrativo è andato sempre più crescendo. Parallelamente i committenti lamentano che in alcuni casi le possibilità di gestione sono insufficienti o che mancano informazioni sulla qualità e la redditività delle prestazioni fornite dalle imprese di trasporto.

Gli incentivi ad aumentare l'efficienza sono insufficienti

La valutazione della procedura di ordinazione dell'UFT⁵ del 2014 ha evidenziato la scarsità di incentivi per le imprese di trasporto a migliorare l'efficienza. Come indicatore dell'efficienza in questo settore si può utilizzare l'indennità versata per persone-chilometro (pkm), che dal 2007 al 2010 è scesa da 22,3 a 20,6 centesimi/pkm. Quindi l'efficienza è migliorata, in media, del 2,6 per cento all'anno. Dal 2010 in poi l'indennità per pkm è rimasta per lo più ferma, e di conseguenza anche gli incrementi dell'efficienza nel settore. Occorre tenere presente che in questo periodo è stata rinnovata una grande quantità di materiale rotabile per far fronte alle esigenze attuali. L'aumento della domanda e delle tariffe ha reso possibile negli ultimi anni una lieve diminuzione dell'importo medio dell'indennità per pkm.

⁴ Rapporto del gruppo di esperti (disponibile solo in tedesco): <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/44520.pdf>

⁵ Ecoplan (2014): Valutazione della procedura di ordinazione nel traffico regionale viaggiatori (disponibile solo in tedesco): <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/34149.pdf>

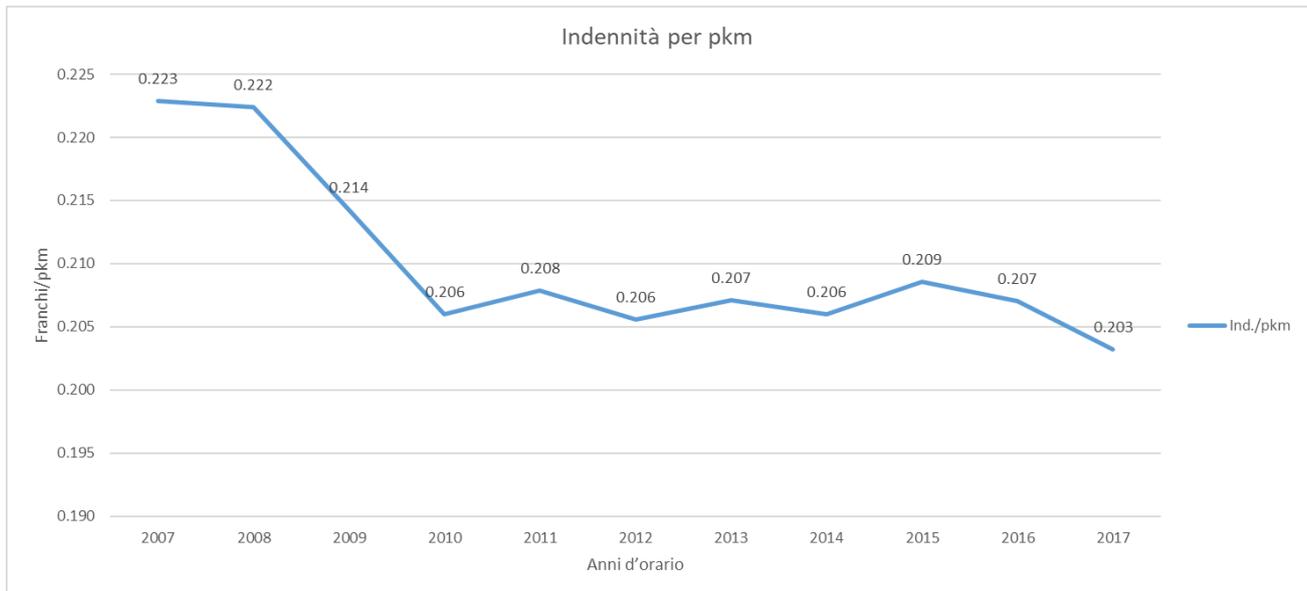


Figura 4 Indennità per pkm (Fonte: UFT 2018)

Inoltre la pressione finanziaria avvertita in questo periodo dai committenti li ha portati a prestare sempre maggiore attenzione agli investimenti e ai costi d'esercizio. Oggi le imprese di trasporto devono agire con molta più trasparenza rispetto ad alcuni anni fa. Dal punto di vista giuridico, tuttavia, i loro margini di manovra sono rimasti invariati.

1.1.2 Orientamento del mandato

Mandato di riforma da parte del Consiglio federale e del Parlamento

Nel mese di giugno 2016 il Consiglio federale ha incaricato il DATEC di rielaborare il sistema del traffico regionale viaggiatori coinvolgendo il DFF, i Cantoni e le imprese di trasporto. Scopo della riforma è ripartire nel modo più adeguato possibile tra Confederazione e Cantoni le competenze inerenti a ordinazione e finanziamento. Si vogliono altresì introdurre degli incentivi per favorire l'imprenditorialità e l'efficienza delle imprese di trasporto.

Oltre a ciò, la mozione 13.3663 depositata dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati impone al Consiglio federale di sottoporre al Parlamento delle proposte di riforma per garantire a lungo termine il finanziamento del TRV e per coordinare meglio la relativa offerta con gli ampliamenti infrastrutturali approvati. Vengono anche richieste misure volte ad armonizzare e semplificare l'attuale procedura di ordinazione al fine di incrementare la certezza di pianificazione e i vincoli per committenti e imprese di trasporto.

Per quanto riguarda la messa a concorso di prestazioni attinenti al traffico regionale viaggiatori, nel 2012 il Parlamento ha accolto la proposta del Consiglio federale di disciplinare la materia a livello di legge anziché di ordinanza, ma ha limitato le possibilità per il settore degli autobus e previsto solo disposizioni sommarie per il TRV su rotaia. La mozione 13.3663 non tocca il tema della concorrenza. In tale contesto, il mandato del Consiglio federale non prevede modifiche per il modello relativo alla concorrenza. Pertanto i trasporti con autobus si potranno continuare a mettere a concorso conformemente a disposizioni legali restrittive.

La valutazione e il gruppo di esperti indicano la necessità d'intervento e le opzioni

La base del mandato del Consiglio federale di giugno 2016 era rappresentata dalla summenzionata valutazione dell'attuale procedura di ordinazione dell'Ufficio federale dei trasporti del 2014 e dal lavoro di un gruppo di esperti appartenenti a imprese di trasporto, imprese di consulenza, Cantoni e Confederazione istituito a metà 2014 dall'UFT per un'analisi della situazione. A novembre 2015 il gruppo di esperti ha presentato il suo rapporto⁶, nel quale pone in evidenza la necessità d'intervenire e analizza alcune varianti. Oltre che a favore di una maggiore stabilità nella pianificazione e nel finanziamento a breve e medio termine, il gruppo constata la necessità di intervenire negli ambiti «elaborazione di strategie e attuazione di misure nelle zone di traffico», «concentrazione del coordinamento nazionale nel settore ferroviario», «strumenti conformi al mercato» e «ulteriore sviluppo dello strumento Ferrovia».

Progetto comune di Confederazione e Cantoni con il coinvolgimento delle imprese di trasporto

Per dare attuazione al mandato del Consiglio federale, la Confederazione e i Cantoni hanno stabilito un'organizzazione di progetto comune, obiettivi e condizioni quadro. Il progetto è guidato congiuntamente da rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni. La Confederazione, i Cantoni e – a seconda della tematica – le imprese di trasporto hanno elaborato i contenuti insieme lavorando a sottoprogetti. Un gruppo consultivo di rappresentanti delle imprese di trasporto è stato informato periodicamente sull'andamento dei lavori.

⁶ Rapporto del gruppo di esperti (disponibile solo in tedesco): <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/44520.pdf>

Nell'ambito del mandato, la Confederazione e i Cantoni si sono impegnati a preservare gli elementi consolidati del sistema: il TRV deve restare un compito comune. Anche in caso di ripartizione dei compiti, con una più chiara assegnazione degli stessi, la Confederazione e i Cantoni devono continuare a finanziare il TRV congiuntamente.

1.1.3 Obiettivi del progetto

Obiettivi della riforma: organizzare il traffico regionale in modo finanziabile ed efficiente senza intaccare la qualità

Con una riforma del traffico regionale viaggiatori la Confederazione, i Cantoni e le imprese di trasporto vogliono assicurare che i clienti continuino a beneficiare di un'offerta di traffico regionale di alta qualità, che sia finanziariamente sostenibile per Confederazione, Cantoni e viaggiatori. Le imprese devono ricevere più incentivi a fornire le prestazioni in modo efficiente e vanno aumentate l'affidabilità e la pianificabilità dei finanziamenti. La collaborazione, le procedure, i processi e le competenze di Confederazione, Cantoni e imprese di trasporto devono essere organizzati e ripartiti con la massima semplicità e in modo adeguato. Ruoli, competenze e quindi responsabilità vanno attribuiti in modo univoco. In questo modo si vuole giungere a una semplificazione della procedura di ordinazione. I committenti rafforzano la loro visione globale sul traffico locale, regionale e a lunga distanza considerando anche lo sviluppo dell'infrastruttura.

Obiettivi della riforma del TRV (quadro sinottico)

Obiettivo	Descrizione / possibili misure
Il finanziamento è affidabile, calcolabile e stabilizzato.	L'evoluzione nel tempo dei contributi federali è prevedibile per i Cantoni e le imprese di trasporto; il finanziamento dell'offerta futura viene accertato per tempo. Esistono strumenti di finanziamento a più lungo termine (4 anni) per la Confederazione (credito d'impegno) e, laddove possibile, anche per i Cantoni, e convenzioni a più lungo termine con le imprese di trasporto. Le regioni urbane e quelle rurali vengono trattate dalla Confederazione alle stesse condizioni.
La pianificabilità e la prevedibilità dell'offerta sono accresciute.	Le imprese di trasporto e i committenti concordano la pianificazione dello sviluppo dell'offerta con un anticipo superiore a uno o due periodi d'orario e la stabiliscono in modo più vincolante. A causa del più lungo orizzonte temporale della pianificazione, Confederazione e Cantoni effettuano meno modifiche a breve termine della pianificazione dell'offerta.
La visione globale per Confederazione, Cantoni e imprese di trasporto per quanto concerne l'infrastruttura e il traffico locale, regionale e a lunga distanza è rafforzata.	La Confederazione assicura collegamenti di base adeguati in tutta la Svizzera. Le interfacce sono ridotte al minimo.
Compiti, competenze e responsabilità sono ripartiti in modo opportuno tra Confederazione e Cantoni in quanto committenti in comune e tra committenti e imprese di trasporto.	Le competenze sono attribuite in modo univoco, formulate con chiarezza e assegnate al più basso livello organizzativo possibile. Le interfacce sono ridotte.
Le imprese di trasporto ricevono incentivi per favorire l'imprenditorialità e l'efficienza.	Le imprese conoscono la propria posizione rispetto alle altre imprese di trasporto e vengono premiate quando svolgono un buon lavoro. Possibili strumenti sono convenzioni sugli obiettivi, sistemi di bonus-malus o altre forme di incentivi, e benchmarking. Le possibilità di guadagno delle imprese di trasporto sono chiare. I committenti hanno la possibilità di comminare sanzioni.
La procedura di ordinazione è semplificata e armonizzata.	La Confederazione definisce standard/direttive/soluzioni uniformi o nazionali laddove necessario. Le procedure sono snellite e ridotte all'essenziale. Il coordinamento tra i Cantoni e tra la Confederazione e i Cantoni risulta migliorato.

Risultati già raggiunti: credito d'impegno TRV 2018–2021, ulteriore sviluppo degli strumenti

Dalla valutazione della procedura di ordinazione e l'inizio dei lavori 2013/2014 sono stati realizzati diversi miglioramenti, e su proposta del Consiglio federale il Parlamento ha approvato nel 2017 un credito d'impegno quadriennale per il TRV 2018–2021. Anche in futuro il finanziamento erogato dalla Confederazione sarà gestito per mezzo di crediti d'impegno quadriennali (art. 30a LTV). Il vantaggio rispetto al precedente sistema del budget annuale è che gli impegni pluriennali sono garantiti e che si dispone di un orizzonte temporale più lungo. Ciò rende più affidabile il finanziamento federale e migliora la pianificabilità. Anche diversi Cantoni hanno affrontato il tema «maggiore affidabilità del finanziamento». Gli strumenti utilizzati sono diversi e comprendono ad esempio decisioni sull'offerta, mandati di prestazioni generali e crediti quadro pluriennali.

Negli ultimi anni sono stati sviluppati vari strumenti di gestione, ad esempio sistemi di rilevamento della qualità (SRQ TRV Confederazione) o un benchmarking intercantonale utilizzato dai Cantoni di Argovia, Basilea Campagna, Berna, Lucerna, Soletta, San Gallo e Turgovia. Quest'ultimo strumento è stato utilizzato soltanto in modo circoscritto e non si è affermato su tutto il territorio

svizzero. Gli attuali strumenti legali, come la messa a concorso e le convenzioni sugli obiettivi, vengono utilizzati da Confederazione e Cantoni solo in modo sporadico; tuttavia, si nota la tendenza a ricorrere più frequentemente alle convenzioni sugli obiettivi. Inoltre, i lavori svolti congiuntamente da Confederazione, Cantoni e imprese di trasporto per elaborare la riforma hanno portato a una collaborazione più intensa, segnatamente tra i committenti. Si osserva un aumento della comprensione reciproca tra tutti i soggetti coinvolti.

Conclusione intermedia: sono stati fatti alcuni primi passi ma sono necessari ulteriori interventi

Alla luce del continuo sviluppo dei trasporti pubblici occorre definire l'organizzazione futura del sistema TRV. Dal mandato conferito dal Parlamento nel 2013 sono stati compiuti alcuni passi avanti: per esempio, il succitato credito d'impegno per il TRV ha accresciuto l'affidabilità del finanziamento da parte della Confederazione e nella pianificazione della fase di ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria PROSSIF 2035 si è ottenuto un maggiore impegno dei Cantoni facenti parte delle regioni di pianificazione in merito all'ordinazione TRV. Tuttavia, occorre ancora intervenire in diversi ambiti: sono pochi i casi di convenzioni a lungo termine concluse con le imprese di trasporto, gli incentivi per le imprese non sono stati potenziati e la procedura di ordinazione non è stata semplificata. Non da ultimo, la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni va ottimizzata o chiarita.

Nel TRV vengono impiegati ogni anno fondi pubblici per circa 2 miliardi di franchi. I clienti stessi contribuiscono in modo sostanziale ai costi del TRV. Le prestazioni vengono assegnate principalmente mediante aggiudicazione diretta. Quindi il TRV non è un mercato aperto del settore privato ma piuttosto un settore sovvenzionato e regolamentato. Ciò spiega il forte interesse della Confederazione e dei Cantoni al miglior impiego possibile dei fondi e alla massima riduzione degli oneri.

Obiettivi della riforma del TRV (quadro sinottico della conclusione intermedia)

Obiettivo	Già raggiunto / ancora da raggiungere
Il finanziamento è affidabile, calcolabile e stabilizzato.	Raggiunto in parte Il finanziamento federale è migliorato con il credito d'impegno quadriennale, non ci sono stati miglioramenti in termini di impegni vincolanti dei Cantoni e solo in alcuni Cantoni sono state siglate convenzioni a più lungo termine con le imprese di trasporto.
La pianificabilità e la prevedibilità dell'offerta sono accresciute.	Obiettivo raggiunto con l'attuazione del FAIF nel settore ferroviario, in alcuni Cantoni si sono affermate le convenzioni sugli obiettivi.
La visione globale per Confederazione, Cantoni e imprese di trasporto per quanto concerne l'infrastruttura e il traffico locale, regionale e a lunga distanza è rafforzata.	Raggiunto in parte Chiarimento della delimitazione con la definizione di traffico a lunga distanza fornita nella guida dell'UFT.
Compiti, competenze e responsabilità sono ripartiti in modo opportuno tra Confederazione e Cantoni in quanto committenti in comune e tra committenti e imprese di trasporto.	Ancora da raggiungere
Le imprese di trasporto ricevono incentivi per favorire l'imprenditorialità e l'efficienza.	Per lo più ancora da raggiungere Utilizzo di convenzioni sugli obiettivi e sistemi di bonus-malus in alcuni Cantoni, ma non in modo capillare; restano da definire gli incentivi per le imprese di trasporto e le possibilità sanzionatorie per i committenti.
La procedura di ordinazione è semplificata e armonizzata.	Ancora da raggiungere

1.2 Normativa proposta

Sono state approfondite due varianti: «separazione parziale» e «ottimizzazione»

Nell'ambito della consultazione, il Consiglio federale presenta con il sostegno dei Cantoni due varianti, definite «separazione parziale» e «ottimizzazione». Entrambe si basano sul sistema attuale e lo sviluppano ulteriormente. La separazione parziale fa un passo supplementare rispetto all'ottimizzazione, ma poggia sugli stessi elementi chiave.

Elementi chiave di entrambe le varianti sono una maggiore certezza di pianificazione grazie a convenzioni sugli obiettivi pluriennali tra committenti e imprese di trasporto e precisazioni in merito all'utilizzo dell'eccedenza. Per raggiungere gli obiettivi si prevede in concreto l'adozione delle seguenti misure, descritte in dettaglio e valutate al numero 1.3:

- credito d'impegno quadriennale e presentazione delle intenzioni per il periodo successivo;
- convenzioni sugli obiettivi valide da quattro a sei anni tra committenti e fornitori (imprese di trasporto);
- possibilità di finanziamento per le innovazioni;
- benchmarking nazionale e trasparenza sugli indici;
- precisazione delle regole relative all'utilizzo dell'eccedenza.

La variante «separazione parziale» prevede inoltre di trasferire la competenza dell'ordinazione delle linee di autobus e battelli per lo più ai Cantoni, mentre l'ordinazione del traffico ferroviario resta un compito comune di Confederazione e Cantoni. Il livello di partecipazione finanziaria della Confederazione all'offerta di linee di autobus e battelli non cambia rispetto al passato, ma i contributi acquisiranno la forma di importi forfettari versati ai Cantoni.

Entrambe le varianti prevedono la possibilità di procedere in futuro a un'ulteriore separazione dei compiti tra Confederazione e Cantoni.

Per il modello relativo alla concorrenza non sono previste modifiche. Le prestazioni per il traffico regionale e locale continueranno a essere assegnate per lo più tramite aggiudicazione diretta alle imprese di trasporto. Saranno ancora possibili le messe a concorso, da svolgersi nel quadro delle basi legali vigenti.

1.2.1 Variante «separazione parziale»: competenze chiare e procedure più semplici

Con la variante «separazione parziale» l'offerta ferroviaria regionale rimane oggetto di ordinazione congiunta di Confederazione e Cantoni, mentre l'ordinazione dell'offerta di autolinee spetterà soltanto ai Cantoni. Per quanto riguarda gli autobus, quindi, per i Cantoni viene meno l'attuale delimitazione tra il TRV finanziato congiuntamente e il traffico locale, non cofinanziato dalla Confederazione. La Confederazione partecipa finanziariamente all'offerta di autobus versando ai Cantoni un contributo forfettario anziché erogare alle imprese un'indennità linea per linea. Dal momento che con la separazione parziale nel settore degli autobus viene meno la separazione tra traffico regionale e traffico locale, il contributo forfettario della Confederazione relativo agli autobus può essere sfruttato dai Cantoni per finanziare entrambe le tipologie di traffico.

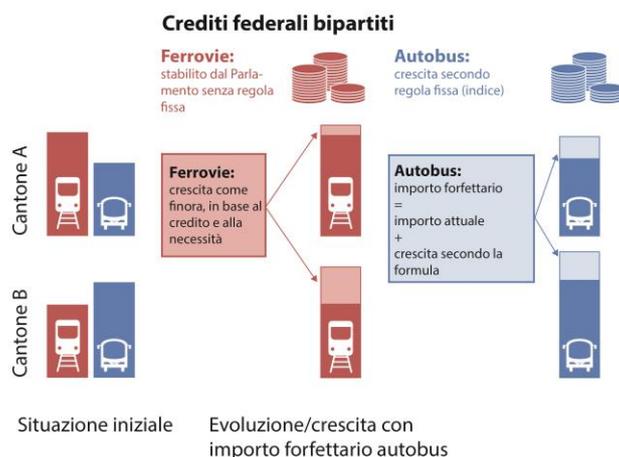


Figura 5 Schema di funzionamento del contributo forfettario per gli autobus (Fonte: Rapporto di sintesi del 2.7.2018, pag. 16, UFT 2018)

Gli attuali contributi federali per gli autobus confluiscono nel contributo forfettario per gli autobus come importi di base, al fine di evitare problemi di redistribuzione tra i Cantoni. L'aumento del credito per il nuovo «contributo forfettario per gli autobus» è indicizzato (rincarò più crescita demografica). L'aumento è identico per tutti i Cantoni, a prescindere dalle decisioni dei singoli Cantoni in merito all'ampliamento dell'offerta di autolinee.

Le singole, poche linee di battelli con funzione di collegamento vengono finanziate allo stesso modo delle linee di autobus (ossia ordinazione tramite i Cantoni); gli impianti di trasporto a fune che oggi rientrano nel TRV, continuano a essere trattati come linee ferroviarie (ossia ordinazione congiunta da parte di Confederazione e Cantoni). Per evitare che si formino falsi incentivi, nel caso di

complete riconversioni tra ferrovia e autobus il contributo forfettario per gli autobus destinato ai Cantoni viene adeguato di conseguenza.

Oggi la Confederazione partecipa in media per il 50 per cento ai costi delle linee del TRV. La quota della Confederazione, però, varia notevolmente tra i vari Cantoni. Il calcolo avviene infatti secondo quanto previsto dall'articolo 29b capoverso 1 dell'ordinanza sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori (OITRV; RS 745.16) in base alla densità demografica del Cantone, applicando la formula riportata nell'allegato 1 OITRV. Questo perché nei Cantoni scarsamente popolati il collegamento con il trasporto pubblico è molto più dispendioso che nei Cantoni densamente popolati. La quota federale più alta è quella del Cantone dei Grigioni, all'80 per cento, quella più bassa va al Cantone di Basilea Città con il 27 per cento. Il metodo di calcolo spiega anche le differenze nel contributo forfettario versato a Cantoni dall'estensione territoriale analoga.

A titolo di esempio, sulla base delle indennità versate dalla Confederazione nel 2017 per le linee di autobus e battelli sono stati calcolati gli importi dei possibili contributi forfettari. I valori indicati di seguito sono indicativi e al momento dell'introduzione dovranno essere calcolati in base alle cifre più recenti. I contributi forfettari saranno ridefiniti a cadenza annuale in base all'indice stabilito.

In totale nel 2017 il TRV contava 1075 linee di autobus e cinque linee di battelli. Di queste, il 15 per cento delle autolinee e una linea di battelli sono intercantionali.

Cantone	Contributo forfettario (mln. CHF)
AG	23,64
AI	1,28
AR	2,73
BE	33,59
BL	5,96
BS	0,58
FR	17,66
GE	4,73
GL	2,08
GR	34,16
JU	13,04
LU	11,92
NE	7,25
NW	2,56
OW	2,06
SG	20,50
SH	3,14
SO	9,96
SZ	6,82
TG	7,87
TI	26,86
UR	5,17
VD	27,31
VS	25,27
ZG	3,54
ZH	18,60
Totale	318,26

Figura 6 Tabella dei contributi forfettari annui versati dalla Confederazione ai Cantoni per l'anno base 2017 (Fonte: UFT 2018)

Per l'offerta di autolinee, con la variante «separazione parziale» la Confederazione non prescrive né i criteri di finanziamento né i valori da raggiungere in merito ai requisiti di qualità e di finanziamento. La Confederazione mantiene tuttavia il proprio ruolo di vigilanza sull'intero settore del trasporto pubblico. Ciò riguarda, oltre alle competenze in materia di diritto delle concessioni, anche i requisiti minimi in materia di presentazione dei conti delle imprese di trasporto e benchmarking. I Cantoni ottengono maggiori possibilità per definire le norme procedurali e quindi anche competenze decisionali non soltanto in riferimento al traffico locale ma anche per il trasporto regionale in autobus. I Cantoni devono applicare una procedura comune e uniforme per le linee intercantionali. Le imprese di trasporto che operano in più di un Cantone si vedono infatti in alcuni casi confrontati con più procedure differenti.

In mancanza di una disciplina cantonale, si applicano a titolo sussidiario le norme federali sulla procedura di ordinazione e sulle convenzioni sugli obiettivi, anche per le offerte di trasporto che vengono ordinate esclusivamente dai Cantoni.

Oltre a quelli descritti, la variante «separazione parziale» contiene anche gli elementi chiave della variante «ottimizzazione», che viene descritta qui di seguito.

1.2.2 Variante «ottimizzazione»: maggiore efficienza e certezza di pianificazione

Con la variante «ottimizzazione», a differenza della variante «separazione parziale», la Confederazione e i Cantoni continuano a ordinare presso le imprese di trasporto e finanziare congiuntamente e linea per linea le offerte del traffico regionale viaggiatori su ferrovia, autobus, battelli e impianti di trasporto a fune. Gli altri elementi delle due varianti sono pressoché identici: il coordinamento a medio termine tra ampliamenti infrastrutturali, offerta e possibilità finanziarie viene migliorato con le convenzioni sugli obiettivi, in cui i committenti Confederazione e Cantoni stabiliscono l'evoluzione a medio termine dell'offerta e dei costi di comune accordo con le imprese di trasporto. Un benchmarking omogeneo su scala nazionale integra gli strumenti disponibili.

Si promuovono le innovazioni introducendo la possibilità di concordare e cofinanziare progetti di entità minore nel quadro delle convenzioni sugli obiettivi e della procedura di ordinazione. Inoltre, i progetti innovativi più consistenti, segnatamente quelli che riguardano diverse imprese di trasporto, possono essere finanziati direttamente dalla Confederazione. I criteri che disciplinano la partecipazione finanziaria della Confederazione alle procedure di ordinazione del TRV vengono adeguati in modo da seguire maggiormente considerazioni economiche. La procedura di ordinazione mantiene la propria durata biennale ma viene semplificata grazie a una piattaforma di ordinazione digitale condivisa dalla Confederazione e dai Cantoni.

Come finora, nelle offerte delle imprese di trasporto non è ammessa la previsione di utili. Le indennità corrispondono ai costi non coperti previsti per l'esercizio di una linea. Se l'impresa di trasporto opera con un'efficienza maggiore, continuerà a poter disporre liberamente del 33 per cento dell'eccedenza. Come in precedenza, almeno due terzi dell'eccedenza devono essere attribuiti alla riserva speciale per la copertura di disavanzi futuri. Se tale riserva speciale raggiunge i 12 milioni di franchi o il 25 per cento della cifra d'affari annuale, l'impresa può disporre liberamente dell'intera eccedenza, utilizzando cioè tali fondi per sovvenzionare innovazioni, sviluppare nuove attività o anche effettuare distribuzioni ai proprietari. Se una prestazione TRV viene messa a concorso, l'importo dell'indennità oggetto dell'offerta è determinante per le prestazioni della Confederazione e dei Cantoni. In caso di messa a concorso l'impresa di trasporto può disporre liberamente di un'eventuale eccedenza effettivamente conseguita.

1.2.3 Valutazione del «caso AutoPostale», trattazione separata

L'UFT vigila affinché i sussidi nel TRV vengano utilizzati conformemente alla legge. Nell'ambito di una revisione ordinaria l'UFT ha accertato che dai primi anni 2000 AutoPostale Svizzera SA non ha tenuto correttamente la contabilità delle indennità e quindi non ha registrato correttamente le eccedenze del settore del trasporto in autobus beneficiario di indennità, trasferendole invece fino al 2015 ad altri settori di attività. A partire dal 1° gennaio 2016 per mezzo di una struttura di holding sono stati realizzati utili intermedi che sono stati addebitati al TRV. Fino al 2018 compreso, questo modo di procedere ha portato al versamento di sussidi in eccesso. La Posta restituirà integralmente tali pagamenti in eccesso alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni.

Il caso ha suscitato interrogativi di fondo sulla gestione e il finanziamento del TRV, tanto che alla luce della legge sui sussidi è risultato opportuno ricordare quali siano i ruoli, le disposizioni legali e le responsabilità e assicurare che sia concordato l'importo corretto delle indennità. Allo stesso modo si è ritenuto utile verificare l'organizzazione della revisione dei conti.

A titolo di provvedimenti immediati, oltre a chiarire i ruoli e le responsabilità, l'UFT ha chiesto a tutte le imprese di trasporto di fornire un'autodichiarazione sul rispetto della legislazione sui sussidi.

Le proposte presentate nel presente avamprogetto in merito all'organizzazione del sistema TRV sono state verificate e ritenute opportune anche alla luce del caso AutoPostale. Le due varianti si differenziano per l'ambito di validità della competenza dell'UFT a eseguire la verifica dei conti nell'ottica del diritto dei sussidi: l'UFT, infatti, può effettuare verifiche più approfondite e, se necessario, prendere visione di tutta la gestione dell'impresa soltanto presso le imprese che beneficiano di indennità o aiuti finanziari federali. Nella variante «separazione parziale» rientrano in questa definizione soltanto le imprese ferroviarie e le imprese di trasporto a fune che ricevono direttamente prestazioni federali. Le imprese che gestiscono esclusivamente autolinee non sarebbero più controllate dall'UFT, poiché il contributo forfettario sarebbe versato ai Cantoni. Quindi le corrispondenti verifiche sarebbero effettuate dagli uffici cantonali competenti.

Gli insegnamenti tratti dal caso «AutoPostale» in merito al sistema di vigilanza, alla revisione e alla verifica dei conti nell'ottica del diritto dei sussidi vengono trattati separatamente da questo progetto: l'articolo 37 LTV permette di procedere in tempi brevi alla realizzazione delle misure urgenti mediante adeguamenti organizzativi e una modifica dell'ordinanza del DATEC sulla contabilità delle imprese concessionarie (RS 742.221).

1.2.4 Ambiti affini

Ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni

Sulla base della mozione 13.3363 «Separazione dei compiti tra Confederazione e Cantoni» il Consiglio federale ha stilato un elenco di tutti i settori che prevedono compiti comuni. Per il finanziamento del TRV è stato riconosciuto il carattere di compito comune ed esso è quindi contenuto nel rispettivo elenco (n. 24). È stata vagliata la possibilità di chiarire le responsabilità, rafforzare il principio dell'equivalenza fiscale e migliorare l'efficienza dei mezzi impiegati. Il Consiglio federale ha adottato il rispettivo rapporto all'attenzione del Parlamento il 28 settembre 2018. La valutazione ha palesato la necessità di verificare la ripartizione dei compiti attinenti al traffico regionale viaggiatori, con un rinvio al presente progetto di riforma del TRV, elaborato insieme a rappresentanti dei Cantoni. Qualora, d'intesa con i Cantoni, fosse avviato il progetto di una seconda ripartizione dei compiti, secondo il Consiglio federale il settore del traffico regionale viaggiatori potrebbe farne parte.

Diritto delle concessioni

Mentre per il traffico regionale e locale oggetto di ordinazione la forma primaria di gestione da parte dell'ente pubblico consiste nella procedura di ordinazione, nel traffico a lunga distanza gestito in modo finanziariamente autonomo la Confederazione può influenzare l'offerta avvalendosi delle concessioni. Per il traffico ferroviario la Confederazione fa riferimento alla guida «Principi e criteri per il

traffico a lunga distanza»⁷ elaborata dall'UFT nel 2017. Nel 2019 lo strumento delle concessioni per il trasporto pubblico sarà sottoposto a una valutazione esterna dalla quale potrebbe risultare la necessità di modificare il diritto delle concessioni. Non c'è alcun riferimento diretto al presente progetto, anche se quest'ultimo prevede di modificare la durata della concessione.

Garanzie federali

L'articolo 31 LTV prevede per la Confederazione la possibilità di fornire una garanzia quando un'impresa investe nel settore dei trasporti. Lo scopo è da un lato offrire un'agevolazione in termini di interessi e dall'altro creare le medesime condizioni di finanziamento per tutte le imprese di trasporto per l'acquisto dei mezzi d'esercizio. Nel 2018 lo strumento della fidejussione è stato sottoposto a una valutazione esterna le cui conclusioni potrebbero incidere sul rinnovo del credito quadro destinato alla concessione di fidejussioni a partire dal 2020. Nella variante «separazione parziale», in futuro la Confederazione non fornirà più garanzie per le offerte di autolinee (compresi i depositi).

Servizi di mobilità multimodale

La digitalizzazione aprirebbe ai clienti la possibilità di combinare – con semplicità e personalizzabilità – diversi mezzi di trasporto, dai trasporti pubblici ai taxi e alle opzioni di car sharing, effettuando la prenotazione e il pagamento con un clic. Nel settore si stanno realizzando diversi progetti, ma non risulta ancora sufficiente l'accessibilità ai dati e ai sistemi di distribuzione necessari. Ciò significa che non viene sfruttato appieno il potenziale per la clientela, il sistema di mobilità, la società, l'economia e l'ambiente. Per promuovere lo sviluppo di offerte multimodali, a fine 2018 il Consiglio federale ha avviato una procedura di consultazione sull'apertura della distribuzione dei biglietti per i trasporti pubblici. Lo scopo è sviluppare piani di misure relative ai dati per la mobilità e all'accesso ai sistemi di distribuzione dei fornitori di servizi di mobilità al di fuori dei trasporti pubblici.

Mobility pricing

Secondo il piano strategico del Consiglio federale di giugno 2016, lo scopo del mobility pricing è ridurre le criticità nelle ore di punta per tutti i vettori di trasporto e giungere a un utilizzo più omogeneo delle infrastrutture. A giugno 2017 il Consiglio federale ha deciso di realizzare un'analisi approfondita degli effetti del mobility pricing partendo da un modello teorico per la regione di Zugo. Si intendono vagliare altresì aspetti tecnici e legati alla protezione dei dati. I risultati e le proposte per ulteriori sviluppi saranno sottoposti al Consiglio federale nel secondo semestre del 2019. Non c'è alcun riferimento diretto al presente progetto.

1.2.5 Ulteriori adeguamenti

La terminologia degli articoli di legge interessati dalla presente riforma subisce alcune modifiche che vengono descritte e commentate al numero 2.

Alcuni adeguamenti previsti riguardano le ordinanze d'esecuzione. Per esempio, la portata dell'offerta ordinata congiuntamente dalla Confederazione è disciplinata dall'articolo 7 dell'ordinanza sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori (OITRV; RS 745.16). Tali criteri per il cofinanziamento di una linea da parte della Confederazione sono scarsamente concreti e riguardano principalmente le offerte di autolinee:

¹ La Confederazione e i Cantoni ordinano congiuntamente l'offerta in funzione della domanda.

² La Confederazione e i Cantoni garantiscono un collegamento minimo di quattro coppie di corse se sul tratto meno frequentato della linea sono trasportate in media almeno 32 persone al giorno.

³ È offerta una cadenza oraria continua con 18 coppie di corse se sul tratto più frequentato della linea sono trasportate in media più di 500 persone al giorno.

⁴ L'offerta può essere intensificata oltre alla cadenza oraria, se:

a. ciò è necessario per motivi di capacità e se vi è un sufficiente sfruttamento delle capacità;

b. lo richiedono gli obiettivi della pianificazione del territorio o della protezione dell'ambiente, in particolare se è possibile in tal modo sfruttare ulteriori e importanti potenziali di mercato.

I capoversi 5–7 del citato articolo 7 OITRV prevedono specifiche eccezioni.

L'articolo 7 OITRV dovrà essere adeguato alla variante di riforma scelta, poiché con la variante «separazione parziale» i criteri della Confederazione si applicheranno soltanto alle ferrovie e agli impianti di trasporto a fune. Per far sì che la revisione dell'ordinanza risponda anche all'imperativo di avere criteri più economici e incisivi, sarà opportuno utilizzare ulteriori indici e definirne i valori soglia. Sono previsti i seguenti criteri:

- grado di sfruttamento (persone-chilometro / posti-chilometro conformemente agli indici dell'UFT);
- costi completi / persone-chilometro;
- grado di copertura dei costi.

Per le offerte relative ai collegamenti di base che prevedono fino a 18 coppie di corse al giorno si valuterà se la norma attuale non debba essere modificata. L'adeguamento dettagliato dell'ordinanza verrà effettuato, in collaborazione con i Cantoni, soltanto dopo che sarà nota la variante di riforma scelta.

⁷ «Wegleitung: Grundsätze für den Fernverkehr» (disponibile solo in tedesco): <https://www.bav.admin.ch/bav/it/home/l-uft/compiti-dell-ufficio/finanziamento/finanziamento-dei-trasporti/traffico-viaggiatori/traffico-a-lunga-distanza.html>

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Entrambe le varianti – ottimizzazione e separazione parziale – contribuiscono a migliorare l'affidabilità, l'efficienza e la semplicità del TRV. Gli obiettivi citati al numero 1.1.3 vengono raggiunti in particolare con i provvedimenti seguenti.

- a) **Credito d'impegno quadriennale e intenzioni finanziarie per il periodo successivo**
Per il periodo 2018–2021 la Confederazione ha già adottato per la prima volta un credito d'impegno quadriennale per l'ordinazione del TRV. Oltre a questo, il Consiglio federale presenta di volta in volta le proprie intenzioni in merito allo sviluppo del contributo federale per gli anni dal quinto all'ottavo. Con la variante «separazione parziale» viene altresì stabilito a livello di legge e indicizzato il contributo forfettario per gli autobus da versare ai Cantoni. In questo modo la Confederazione si impegna finanziariamente nel modo più vincolante possibile nei confronti di Cantoni e imprese di trasporto. D'altra parte, con questo provvedimento viene meno il margine di manovra talvolta sfruttato in passato per incrementare o ridurre i contributi sul breve periodo. È stata discussa la possibilità di prescrivere un maggiore carattere vincolante a medio termine per i contributi cantonali, ma l'esito è stato negativo. La Confederazione non intende infatti intaccare la sovranità cantonale e quindi andrà preservata la libertà d'azione per adeguare i contributi a breve e medio termine.
- b) **Convenzioni sugli obiettivi valide da quattro a sei anni tra committenti e fornitori**
Per tutte le ordinazioni effettuate con la partecipazione della Confederazione i committenti e le imprese di trasporto stipulano, in aggiunta alla convenzione biennale sull'offerta, convenzioni sugli obiettivi valide da quattro a sei anni. Tali convenzioni sono uno strumento volto a migliorare l'importanza e il carattere vincolante della pianificazione a medio termine. Ciò permette di raggiungere tempestivamente un accordo sugli elementi fondamentali dello sviluppo a medio termine dell'offerta e dei costi, come risulta opportuno segnatamente per l'offerta ferroviaria. Gli strumenti attuali (piani di utilizzazione della rete di infrastrutture ferroviarie e pianificazioni a medio termine delle imprese di trasporto) vengono sfruttati meglio e coordinati tra loro. Si concordano obiettivi in merito all'offerta, alla qualità e agli aspetti finanziari. La procedura di ordinazione, che si svolge su un più breve periodo e si conclude con la stipula di una convenzione sull'offerta la cui durata rimane di due anni, ne risulta notevolmente alleggerita.
Sono disponibili tre varianti di modelli per le ferrovie e, nella variante «ottimizzazione», due per le autolinee, tutte ispirate alle convenzioni sugli obiettivi attuali. Si differenziano in particolare per il carattere vincolante e il grado di dettaglio degli obiettivi concordati. È prevista anche l'opzione di integrare come incentivo un sistema di bonus-malus.
In termini di estensione territoriale, una convenzione sugli obiettivi deve ragionevolmente coprire l'intera regione gestita da un'impresa di trasporto, mentre sul piano temporale deve riferirsi a un periodo omogeneo. Viene lasciata alle parti contrattuali la libertà di scegliere il modello di convenzione sugli obiettivi da adottare nel singolo caso. Soprattutto per le piccole imprese che gestiscono poche linee deve esserci la possibilità di rinunciare, in singoli casi specifici, alla conclusione di convenzioni sugli obiettivi.
Una convenzione sugli obiettivi di questo tipo sostituisce, dopo la messa a concorso di una linea, l'attuale strumento della convenzione in materia di aggiudicazione.
Stipulando convenzioni sugli obiettivi pluriennali, i committenti possono adeguare la propria attività di approvazione dei più ingenti investimenti per il TRV delle imprese di trasporto (cosiddetta «autorizzazione dei mezzi d'esercizio»). L'autorizzazione dei mezzi d'esercizio si concentrerà sui maggiori investimenti in materiale rotabile o depositi e nel contempo si considereranno maggiormente le sinergie tra le imprese di trasporto durante la valutazione.
Per semplificare le procedure, la durata della concessione e la durata delle convenzioni sugli obiettivi saranno armonizzate: le concessioni saranno rilasciate come regola generale per 12 anni, il che corrisponde a due convenzioni sugli obiettivi della durata di sei anni o tre convenzioni quadriennali.
- c) **Possibilità di finanziamento per le innovazioni**
Già oggi è osservabile il carattere innovativo del settore dei trasporti pubblici svizzeri e sono reperibili i relativi finanziamenti. Ciononostante, i rappresentanti del settore hanno espresso timori circa la crescente complessità del finanziamento alle innovazioni.
In base al presente progetto, le innovazioni potranno essere promosse e finanziate secondo diverse modalità: i progetti pianificabili di entità minore possono essere inclusi in convenzioni sugli obiettivi stipulate tra committenti e imprese di trasporto e cofinanziati attraverso la procedura di ordinazione. Per finanziare innovazioni è inoltre possibile attingere, d'intesa con i committenti, alle riserve previste dall'articolo 36 LTV. Oltre a questo, i progetti innovativi più consistenti, segnatamente quelli che riguardano diverse imprese di trasporto, possono essere finanziati direttamente dalla Confederazione ai sensi dell'articolo 31 capoverso 2 LTV; tali progetti possono vedere anche la partecipazione finanziaria di terzi. Il relativo finanziamento viene assicurato attraverso il credito d'impegno per il TRV; per ogni anno sono previsti fondi pari a circa cinque milioni di franchi.
- d) **Benchmarking nazionale**
Nel modello di mercato basato sulle aggiudicazioni dirette, che continua a essere previsto, mantengono la loro importanza la trasparenza e gli incentivi economici per le imprese di trasporto. Questi vengono migliorati introducendo un benchmarking nazionale fondato su indici qualitativi ed economici attuali per il traffico viaggiatori oggetto di ordinazione, pubblicati conformemente all'articolo 31a^{bis} capoverso 3 LTV. Un sistema di bonus-malus concordato nel quadro delle convenzioni sugli obiettivi può fondarsi su tale benchmarking per tenere in considerazione le specificità dell'impresa di trasporto. I sistemi di bonus-malus fanno riferimento a criteri qualitativi oggettivamente misurabili come l'affidabilità, la puntualità e la pulizia. Se un'impresa di trasporto fornisce una prestazione migliore rispetto agli obiettivi (minimi) concordati, i committenti corrispondono un bonus. Se invece il valore di riferimento non viene raggiunto, l'impresa di trasporto paga ai committenti un malus.

Il sistema nazionale di benchmarking sarà sviluppato dalla Confederazione in collaborazione con i Cantoni. In un primo momento si dovranno analizzare gli approcci e i dati attuali, e successivamente si potranno scegliere i metodi per le questioni da trattare. La portata del benchmarking nazionale deve essere ancora definita. È possibile che si operi una distinzione

ne tra linee oggetto di ordinazione congiunta con la Confederazione e linee ordinate soltanto da Cantoni e Comuni, che si consideri il volume di indennità, o che si rilevino i dati nel loro complesso. Una limitazione alle linee oggetto di ordinazione congiunta con la Confederazione comporterebbe, nella variante «separazione parziale», l'assenza di un benchmarking nazionale per le linee di autobus, in quanto vi sarebbero molteplici sistemi di benchmarking cantonali o regionali. La Confederazione ritiene che tale opzione non sarebbe opportuna e comporterebbe un aggravio per le imprese di trasporto che operano in più Cantoni o regioni. La Confederazione predilige un sistema il più possibile unitario.

e) **Precisazione delle regole relative all'utilizzo dell'eccedenza**

La questione degli incentivi adeguati per le imprese di trasporto e le possibilità di conseguire un utile e utilizzare l'eccedenza è stata oggetto di una disamina approfondita. La procedura di ordinazione attuale si basa sulle previsioni di costi completi e ricavi. Alla chiusura dei conti il consuntivo di costi e ricavi di ogni impresa di trasporto si scosta leggermente dalle previsioni, da un lato a causa di fattori esterni non influenzabili, dall'altro per fattori dipendenti dalla volontà della stessa impresa di trasporto: vengono così a crearsi disavanzi o eccedenze. La gestione dei committenti è orientata a determinare le indennità per quanto possibile in modo tale da prevenire disavanzi o eccedenze rilevanti. Dal punto di vista dei committenti questo procedimento si è dimostrato valido e rimane indicato nel modello di mercato improntato alle assegnazioni dirette.

Per la messa a concorso di prestazioni di trasporto ottiene l'aggiudicazione l'offerta che presenta le migliori condizioni di economicità e qualità per i committenti. A seconda dell'efficienza dell'impresa di trasporto e delle condizioni di concorrenza è possibile che con l'importo dell'indennità si finanzia un margine di profitto per l'impresa.

Per quanto riguarda l'utilizzo delle eventuali eccedenze nei settori del traffico regionale oggetto di ordinazione, le disposizioni legali vengono precisate:

- la previgente regolamentazione della riserva speciale a destinazione vincolata viene mantenuta;
- la legge autorizza i Cantoni, in quanto committenti, a imporre alle imprese di trasporto la costituzione di una riserva speciale a destinazione vincolata anche in relazione alle offerte non oggetto di ordinazione congiunta con la Confederazione.

Nella variante «separazione parziale», a queste misure se ne aggiunge un'ulteriore.

f) **Separazione nella funzione di committente**

L'ordinazione congiunta da parte di Confederazione e Cantoni viene limitata al traffico ferroviario. L'ordinazione del trasporto in autobus è di competenza dei Cantoni, a prescindere che si tratti di traffico regionale o locale. La competenza comunale esistente in alcuni Cantoni per le ordinazioni relative al traffico locale resta intatta. Di conseguenza, per il trasporto in autobus i Cantoni sono liberi di stabilire le offerte e i criteri di finanziamento. Dalla regolamentazione federale, applicabile in questo settore puramente a titolo sussidiario, i Cantoni possono scostarsi in materia di convenzioni sugli obiettivi, convenzioni sull'offerta e durata del periodo di ordinazione. In questa variante la riserva speciale legale copre le linee di traffico regionale oggetto di ordinazione congiunta della Confederazione e dei Cantoni. Per le linee ordinate senza la partecipazione della Confederazione i Cantoni possono prescrivere un'analogia riserva speciale. Con tali disposizioni si risponde al prefissato principio di sussidiarietà.

Nella sinossi che segue si riportano le misure contenute nelle due varianti e i relativi contributi agli obiettivi principali. Le misure che contribuiscono a diversi obiettivi sono indicate più volte. Se una misura è di competenza cantonale («CC» nella colonna «Separazione parziale / Autobus») non è possibile conoscere il grado di attuazione della misura stessa e quindi il contributo al raggiungimento dell'obiettivo.

Obiettivo	Misure	Variante separazione parziale		Variante ottimizzazione	
		Ferrovia	Autobus	Ferrovia	Autobus
Garantire in modo affidabile e stabilizzare il finanziamento Pianificazione vincolante dei costi d'esercizio Garantire parità di trattamento	• Credito d'impegno quadriennale per i contributi federali (già attuato)	✓	o	✓	✓
	• Intenzioni finanziarie per gli anni dal 5° all'8°	✓	o	✓	✓
	• Contributo federale forfettario ai Cantoni per gli autobus, calcolabile e indicizzato, partendo dallo status quo		✓		o
	• Criteri più adeguati e precisi per il cofinanziamento della Confederazione	✓	o	✓	✓
	• Convenzioni sugli obiettivi obbligatorie, con eccezioni	✓	CC	✓	✓
Migliorare la pianificabilità Pianificare e concordare lo sviluppo dell'offerta a più lungo termine	• Intenzioni finanziarie per gli anni dal 5° all'8°	✓	CC	✓	✓
	• Convenzioni sugli obiettivi obbligatorie, con eccezioni	✓	CC	✓	✓
Rafforzare la visione globale Su infrastruttura e tutti i settori dei trasporti Sviluppo coerente Pianificazione dell'offerta prevedibile	• Convenzioni sugli obiettivi con armonizzazione infrastruttura ferroviaria – TRV	✓		✓	
	• Convenzioni sugli obiettivi obbligatorie, con eccezioni	✓	CC	✓	✓
	• La Confederazione assicura un'offerta minima su scala nazionale	✓	✓	✓	✓
	• Scompare quasi del tutto la distinzione autobus regionali/locali		✓		o
Ripartire in modo opportuno le competenze tra Confederazione e Cantoni Eliminare i falsi incentivi Ridurre le interfacce Dare una chiara definizione dei ruoli	• La Confederazione rinuncia all'ordinazione congiunta delle linee di autobus		✓		o
	• Per il trasporto in autobus la Confederazione si limita alle direttive sull'integrazione nel sistema globale dei trasporti pubblici		✓		o
	• I Cantoni possono ordinare le linee di autobus regionali con le stesse modalità del traffico locale (viene meno un'interfaccia)		✓		o
	• Permettere alla Confederazione di effettuare verifiche approfondite presso le IT nel TRV nell'ottica del diritto dei sussidi	✓	o	✓	✓
Aumentare gli incentivi a migliorare le prestazioni Promuovere l'imprenditorialità delle IT	• Convenzioni sugli obiettivi obbligatorie, con eccezioni	✓	CC	✓	✓
	• Benchmarking finanziario e qualitativo a livello nazionale	✓	✓	✓	✓
	• Convenzioni sugli obiettivi con possibile sistema di bonus-malus	✓	CC	✓	✓
	• Adeguamento delle regole relative all'utilizzo dell'eccedenza	o	CC	o	o
	• Libertà nella creazione e nell'utilizzo delle eccedenze in caso di messa a concorso	o	CC	o	o
	• Nuove possibilità di finanziamento per promuovere le innovazioni	✓	✓	✓	✓
Semplificare la procedura di ordinazione Ridurre l'onere amministrativo Aumentare la trasparenza	• Soluzione (informatica) comune per registrare i dati delle offerte	✓	✓	✓	✓
	• Trasparenza sugli indici	✓	✓	✓	✓
	• I Cantoni possono ordinare le linee di autobus regionali con le stesse modalità del traffico locale (viene meno un'interfaccia)		✓		o
	• Migliore coordinamento tra Cantoni e Confederazione-Cantoni	✓	CC	✓	✓
	• Criteri più adeguati e precisi per il cofinanziamento della Confederazione	✓	o	✓	✓
	• Armonizzazione della procedura di ordinazione biennale	✓	CC	✓	✓

Figura 7 Misure e obiettivi cui contribuiscono nelle due varianti

Legenda:

Ferrovia: linee ferroviarie e di trasporto a fune del TRV

Autobus: linee di autobus e battelli del TRV

✓ = misura contenuta nella variante; o = misura non contenuta nella variante;

campo vuoto = non applicabile; CC = di competenza cantonale

1.3.1 Proposte di regolamentazione alternative (respinte)

Cantonalizzazione del ruolo di committente respinta perché troppo radicale

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

Questa variante incrementerebbe la prevedibilità e la stabilità del finanziamento federale, ma dal punto di vista dei trasporti pubblici risponderrebbe alle esigenze solo in parte, poiché per la ferrovia vi è un'alta percentuale (ca. il 60 %) di linee che valicano confini (cantionali o nazionali), e ciò renderebbe necessario un coordinamento sovracantonale. La Confederazione si limiterebbe alla definizione di standard nazionali per la procedura di ordinazione e i Cantoni sarebbero responsabili esclusivamente di effettuare le ordinazioni nel TRV presso le imprese di trasporto. Gli incentivi a migliorare le prestazioni dipenderebbero dai vari strumenti cantionali. L'interfaccia di finanziamento per il traffico locale scomparirebbe, ma il coordinamento tra i Cantoni potrebbe soffrirne. Nel settore ferroviario il coordinamento con l'infrastruttura e il traffico a lunga distanza risulterebbe più gravoso. La pianificazione e il coordinamento integrali del potenziamento dell'infrastruttura ferroviaria sarebbero fortemente influenzati da interessi cantionali. L'attuazione di questa variante di vasta portata sarebbe onerosa per i Cantoni. D'altra parte, la prassi attuale delle ordinazioni nel TRV tiene solo limitatamente conto del principio di equivalenza: le decisioni in merito allo sviluppo dell'offerta nel traffico regionale viaggianti producono effetti principalmente a livello regionale o cantonale, ma in virtù della condivisione della responsabilità per le ordinazioni tra Confederazione e Cantoni sono codeterminate in modo decisivo dalla Confederazione. Nel quadro dell'eventuale ulteriore dissociazione di compiti tra Confederazione e Cantoni, citata al numero 1.2.4, a medio/lungo termine si potrebbe considerare una completa separazione nel TRV. La separazione completa di responsabilità per l'ordinazione e responsabilità per il finanziamento rispetterebbe meglio il principio dell'equivalenza.

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

Il gruppo di esperti ha discusso e valutato diversi modelli, tra cui anche una variante in cui la Confederazione è committente esclusiva per il traffico ferroviario, compreso quello a lunga distanza. Il modello non è risultato convincente. Anche nell'elaborazione del progetto di riforma del TRV è stata discussa e valutata la possibilità di un'ordinazione esclusiva delle prestazioni ferroviarie da parte della Confederazione, ma l'esito è stato negativo. Il ruolo dei Cantoni nella pianificazione dell'offerta ferroviaria nel TRV è stato rafforzato con il FAIF. I Cantoni se ne sono fatti carico e hanno pianificato il TRV su rotaia per PROSSIF 2025 e PROSSIF 2035, rafforzando così il proprio ruolo di committenti per il TRV. Circa il 40 per cento delle linee ferroviarie si situa entro i confini di un solo Cantone, ma con questo modello la Confederazione sarebbe l'unica committente. I Cantoni si limiterebbero a ordinare le linee di autobus; la gestione delle interfacce ferrovia-autobus, del TRV oggetto di ordinazione esclusiva della Confederazione e del traffico locale ordinato da Cantoni o Comuni (reti tranviarie di Zurigo, Berna, Basilea) risulterebbe più gravosa. Attualmente i Cantoni contribuiscono ogni anno per 657 milioni di franchi all'ordinazione delle prestazioni ferroviarie. Con questo modello il cofinanziamento dei Cantoni verrebbe messo in discussione, richiedendo ad esempio maggiori conferimenti cantionali nel Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF) ed eventualmente ulteriori misure di compensazione. Tale modello andrebbe pertanto esaminato in riferimento all'eventuale ulteriore dissociazione di compiti tra Confederazione e Cantoni, citata al numero 1.2.4. Anche se a prima vista una responsabilità univoca della Confederazione per il traffico ferroviario presenterebbe dei vantaggi, per i succitati motivi una completa astensione, ovvero esclusione, dei Cantoni dall'ordinazione delle linee ferroviarie è stata respinta in quanto considerata non opportuna.

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

Un elemento chiave della concorrenza nel trasporto pubblico è rappresentato dai bandi, che permettono di scegliere il gestore che presenta il miglior rapporto costi/prestazioni. Per quanto riguarda la messa a concorso di prestazioni attinenti al traffico regionale viaggianti, nel 2012 il Parlamento ha accolto la proposta del Consiglio federale di disciplinare la materia a livello di legge anziché di ordinanza, ma ha limitato le possibilità per il settore degli autobus e previsto soltanto disposizioni sommarie per il TRV su rotaia. Nei lavori sulla riforma del TRV il tema della messa a concorso è stato trattato sia nel rapporto del gruppo di esperti di fine 2015 che nel periodo successivo fino all'estate del 2017. Il passaggio a un modello basato sulla messa a concorso, nel senso di un obbligo di messa a concorso o di rispettive quote, è stato respinto dal gruppo di esperti e dai responsabili del progetto. Nel rapporto di base del 22 agosto 2017 viene affermato che un tale modello esulerebbe dal mandato di progetto del Consiglio federale e dei Cantoni e viene ritenuto privo di possibilità di successo sul piano politico.

Finora sono stati realizzati bandi pubblici soltanto in casi isolati del settore degli autobus, mai nel più complesso settore ferroviario. Dal 1996 Confederazione e Cantoni hanno pubblicato in tutta la Svizzera 35 bandi per il TRV oggetto di ordinazione congiunta. Solitamente un bando copre diverse linee di una regione. Inoltre si sono svolti diversi bandi relativi al traffico locale non ordinato anche dalla Confederazione. Vi sono sostanzialmente diversi modelli per organizzare il mercato: si spazia da un mercato completamente chiuso, senza concorrenza di alcun tipo, all'obbligo di messa a concorso o persino alla deregolamentazione. I mercati chiusi si contraddistinguono per il fatto che la logica soggiacente è quella della collaborazione, benché siano possibili singole aggiudicazioni a condizioni di concorrenza. Nei mercati basati sulla concorrenza, invece, la logica soggiacente è improntata alla competizione e all'ottenimento di un profitto, pur ammettendo un numero limitato di aggiudicazioni dirette. Il sistema svizzero dei trasporti pubblici si contraddistingue per un alto livello di integrazione (ad es. potenziamento della rete coordinato a livello nazionale, sistema tariffario unitario, orario cadenzato in tutta la Svizzera, agevolezza delle coincidenze) e quindi richiede a tutte le imprese di trasporto coinvolte grande disponibilità a collaborare. Contiene alcuni elementi di concorrenza, come la messa a concorso a determinate condizioni. La

riforma del TRV punta a preservare la logica di base della collaborazione, che è uno dei fattori di successo dell'attuale sistema dei trasporti pubblici.

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

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

Il modello «spazi di mercato» ipotizza per ogni regione del TRV l'individuazione di un'impresa di trasporto (gestore del sistema) incaricata di pianificare e proporre su mandato della regione le offerte nel traffico regionale viaggiatori. Le imprese di trasporto incaricate di gestire il sistema svolgono tali prestazioni in parte con risorse proprie e in parte tramite mandatarî. Per le loro prestazioni e il lavoro di gestione del sistema ricevono dai committenti un'indennità. Un ente di coordinamento sarebbe chiamato a garantire i vantaggi del sistema per l'intera rete svizzera, dato che con questo modello a essere prioritarie sono le esigenze regionali. Gli scopi principali sono un miglior rapporto costi/benefici e uno sviluppo delle offerte nelle regioni che si orienti alla clientela e all'innovazione. Nella stessa direzione andrebbe l'ordinazione di reti di linee (e quindi di intere aree territoriali) anziché di singole linee.

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

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

Il modello ZVV non può essere esteso a tutta la Svizzera

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

La ZVV gode di una posizione speciale nel panorama delle comunità o dei trasporti pubblici in Svizzera. In Svizzera vi sono infatti 17 comunità tariffarie che, ognuna nel proprio territorio di competenza, offrono una tariffa uniforme. La ZVV è l'unica comunità di trasporti, è stata istituita a norma di legge (cantonale) e non, come le comunità tariffarie, tramite semplici accordi tra le imprese di trasporto ed eventualmente i Cantoni. Gode di ampie competenze disciplinate nella legge del Cantone di Zurigo sul trasporto pubblico di viaggiatori (Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr PVG). La PVG risale al 1988, quindi a prima che fosse introdotta la legislazione federale in materia di procedura di ordinazione (1996). Mentre la rete suburbana di Zurigo copre tutte le vie di collegamento della regione, il perimetro della ZVV si estende in pochissimi casi oltre i confini cantonali. Il cofinanziamento dei Cantoni e Comuni adiacenti è disciplinato contrattualmente.

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

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

Una compensazione attraverso il Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF) comporterebbe ampie ridistribuzioni tra i Cantoni

Attualmente i Cantoni versano al FIF circa 500 milioni di franchi ogni anno. Sulla scorta di questa constatazione è stata vagliata un'ipotesi in cui la Confederazione rinuncia ai contributi cantonali al FIF riducendo come contropartita i propri contributi federali al TRV. Il modello è stato illustrato con diversi calcoli esemplificativi.

La Confederazione e i Cantoni sono giunti all'unanimità alla conclusione che con le modalità attuali di distribuzione dei contributi federali per il TRV la soluzione non sarebbe realistica. Considerato che i contributi al FIF e quelli per il TRV vengono distribuiti tra i Cantoni in modi completamente diversi, la compensazione per mezzo del FIF sarebbe attuabile soltanto accettando ingenti ridistribuzioni tra i Cantoni: questa soluzione non è realistica poiché alcuni Cantoni (ZH, BS, BL) sono pagatori netti, ossia versano al FIF un contributo maggiore di quanto non ricevano per il TRV. Quindi questi Cantoni trarrebbero vantaggio dalla compensazione anche nel caso in cui non ricevessero più alcun contributo TRV. Per converso, subirebbero una perdita ingente alcuni Cantoni che oggi versano al FIF soltanto importi modesti. Questo tipo di compensazione tra contributi TRV e FIF sarebbe eventualmente possibile nel contesto di un'eventuale ulteriore dissociazione di compiti tra Confederazione e Cantoni (cfr. n. 1.2.4).

1.3.2 Posizione della Confederazione

Entrambe le varianti rendono possibile lo sviluppo del traffico regionale viaggiatori. La variante «ottimizzazione» pone le basi della riforma con soluzioni per incrementare la qualità, la certezza di pianificazione e l'efficienza. La variante «separazione parziale» riprende tutti gli elementi della variante «ottimizzazione» aggiungendo una semplificazione della procedura di ordinazione, una riduzione delle interfacce e la chiarezza delle competenze con l'assegnazione ai Cantoni della competenza esclusiva per l'ordinazione delle autolinee.

Nel settore degli autobus i Cantoni possono così ottimizzare meglio e più facilmente la propria offerta TRV rispetto al traffico locale, per il quale attualmente la Confederazione non svolge alcun ruolo di committente e che viene offerto principalmente su strada. Ciò rafforza l'auspicata visione globale sulle offerte di autolinee nei vari territori cantonali e rende possibile la creazione di sinergie, per esempio nell'interazione con l'infrastruttura stradale (corsie per gli autobus, fermate): gli autobus e i tram circolano quasi senza eccezioni su strade cantonali e comunali. Queste sono di proprietà e competenza di Cantoni o Comuni, ai quali spetta anche l'onere di finanziarle, mentre la Confederazione non svolge alcun compito al riguardo.

Poiché circa l'85 per cento delle autolinee si situa entro i confini di un Cantone e soltanto il 15 per cento ha un percorso intercantonale, è minima l'esigenza di un coordinamento sovracantonale e tanto meno nazionale da parte della Confederazione. Già oggi esistono organismi con cui i Cantoni coordinano le offerte di trasporto intercantionali. Tali strutture possono essere utilizzate per il settore degli autobus. Poiché il settore degli autobus rappresenta un pilastro portante del traffico regionale viaggiatori, in caso di separazione parziale la Confederazione, pur non partecipando più alla procedura operativa di ordinazione, continua a fornire un finanziamento. Con l'indennità forfettaria si garantisce il finanziamento federale. Inoltre la Confederazione garantisce che l'offerta di prestazioni per i trasporti pubblici sia sempre raffrontabile su scala nazionale procedendo alla regolamentazione delle condizioni quadro per i trasporti, alla definizione degli strumenti e alla determinazione del regime di mercato, nonché grazie a un sistema nazionale di rilevamento della qualità e a un benchmarking economico.

Nel settore delle ferrovie non si attua alcuna separazione. Diversamente dal settore degli autobus, le linee del traffico ferroviario regionale sono in molti casi (ca. 60 %) intercantionali. Inoltre, vi è una stretta relazione tra offerta e infrastruttura ferroviaria. Diversamente dall'infrastruttura stradale, l'infrastruttura ferroviaria viene finanziata e pianificata dalla Confederazione. Con il FAIF, la nuova regolamentazione del 2014 in materia di finanziamento e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria, sono state ridefinite le responsabilità e le interazioni tra Confederazione e Cantoni in merito all'infrastruttura ferroviaria: mentre alla Confederazione spettano il finanziamento e la visione globale, i Cantoni rispondono della pianificazione dell'offerta del traffico regionale viaggiatori su rotaia. Per tali motivi è opportuno mantenere il modello di ordinazione congiunta.

In sintesi, nella variante «separazione parziale» la Confederazione vede la possibilità di raggiungere obiettivi supplementari: le procedure devono essere le più semplici possibili e va garantito il massimo livello di sussidiarietà. I Cantoni si fanno carico di attività riferite principalmente al proprio territorio, mentre la Confederazione interviene coordinando e predisponendo una disciplina uniforme per tutta la Svizzera laddove opportuno.

1.3.3 Posizione dei Cantoni

La CTP, che riunisce i direttori cantonali dei trasporti pubblici e si occupa del coordinamento politico fra i vari Cantoni di tutti i fascicoli relativi ai trasporti pubblici, si è fatta carico della responsabilità di rappresentare i Cantoni per il progetto di riforma del traffico regionale viaggiatori, avvalendosi del supporto tecnico della Conferenza dei delegati cantonali dei trasporti pubblici. La posizione della CTP non è vincolante per i Cantoni, che sono liberi per quanto riguarda la valutazione del progetto.

Nel 2015 la CTP si è dichiarata a favore degli obiettivi della riforma del TRV, esprimendo il proprio parere in particolare su quelli di garantire il finanziamento a lungo termine del TRV, migliorare il coordinamento tra offerta e ampliamenti infrastrutturali e semplificare le modalità di ordinazione. La CTP ha vincolato il proprio consenso al progetto di riforma alla garanzia da parte della Confederazione che il compito comune nel TRV sarà mantenuto e che la riforma non comporti trasferimenti di oneri a sfavore dei Cantoni. La CTP si è mostrata aperta a novità che rafforzino le competenze dei Cantoni e rendano quindi possibile una semplificazione del sistema di ordinazione.

Entrambe le varianti, l'ottimizzazione e la separazione parziale, godono in linea di principio dell'appoggio della CTP. La variante «ottimizzazione» viene comunque vista con maggior favore, poiché consente una stima più affidabile delle ripercussioni per i Cantoni. La situazione dei vari Cantoni non è omogenea, come si nota innanzitutto osservando il finanziamento del TRV: nei Cantoni densamente popolati e con grandi agglomerati il grado di finanziamento proprio è maggiore e i contributi federali proporzionalmente minori. Nei Cantoni prettamente rurali e in particolare nelle regioni di montagna la percentuale di sussidi destinati a coprire i costi del TRV è maggiore. Si tratta di una differenziazione necessaria per offrire in tutta la Svizzera un servizio pubblico di qualità. I Cantoni che godono di contributi federali elevati dispongono spesso di un'offerta di autolinee superiore alla media, tra l'altro perché l'infrastruttura ferroviaria è meno sviluppata. Oltre a questo, i Cantoni si differenziano anche dal punto di vista organizzativo. Il Cantone di Zurigo per esempio offre, attraverso la comunità di trasporti ZVV, in prima persona tutte le prestazioni di trasporto pubblico. Altri Cantoni si limitano ad agire come committenti in collaborazione con la Confederazione, e le imprese di trasporto operano per lo più sotto la propria responsabilità. Vi sono infine sostanziali differenze anche per quanto riguarda il traffico locale, che è di competenza esclusiva di Cantoni e Comuni. Il traffico locale viene sovvenzionato da Cantoni e Comuni con un importo annuo di circa 1,9 miliardi di franchi e quindi presenta lo stesso volume del TRV. Vi sono tuttavia notevoli differenze nelle spese e nel volume di traffico locale dei vari Cantoni. Tutte queste differenze nelle condizioni generali rendono disomogenee non solo la competenza dei Cantoni in materia di ordinazione ma anche la sensibilità a eventuali modifiche del finanziamento.

La variante «ottimizzazione» si basa sul sistema collaudato. Non vengono create nuove interfacce e il coordinamento della Confederazione nel TRV rimane forte. Concretamente la CTP ritiene che siano da giudicare positivamente il maggior grado di trasparenza, la pianificazione a più lungo termine per mezzo delle convenzioni sugli obiettivi, il benchmarking e le precisazioni sull'impiego dell'utile. La CTP appoggia le proposte relative al finanziamento delle innovazioni. Oltre a questo intende impegnarsi a favore di procedure di ordinazione uniformi ed efficienti e ha dichiarato la propria disponibilità a rafforzare la collaborazione intercantonale a questo riguardo all'interno delle sue commissioni. La variante «ottimizzazione» è di più facile realizzazione per il legislatore e rende possibili dei miglioramenti senza mettere in discussione la collaudata collaborazione tra Confederazione e Cantoni.

La variante «separazione parziale» trasferisce ai Cantoni la responsabilità di effettuare le ordinazioni delle linee di autobus nel TRV. I contributi federali per il trasporto in autobus vengono fissati un'unica volta e indicizzati. La conseguenza è un miglioramento della

pianificazione e del finanziamento a lungo termine. La separazione parziale rappresenta un'opportunità per i Cantoni che dispongono di competenze marcate nel settore dei trasporti pubblici o che intendono rafforzarle. Vengono meno le difficoltà di delimitazione rispetto al traffico locale e i Cantoni potrebbero ordinare autonomamente e in esclusiva tutte le prestazioni legate al trasporto in autobus. Questo meccanismo, tuttavia, implica che le direttive della Confederazione per le ordinazioni di autolinee si applicheranno anche al traffico locale. Nei settori in cui la Confederazione emana delle direttive vincolanti, ad esempio sul benchmarking, i Cantoni vengono a perdere una parte della propria autonomia nel traffico locale. Per i Cantoni la separazione parziale è interessante soltanto se la Confederazione rinuncia per lo più a emanare direttive sul trasporto in autobus. Con la soluzione di applicare le disposizioni federali soltanto nei Cantoni che non adottano una regolamentazione propria si tiene comunque ampiamente conto del principio di sussidiarietà, fatta eccezione per il benchmarking. Un ambito in cui la separazione parziale si rivela impegnativa è quello del coordinamento sovracantonale. Circa il 15 per cento delle autolinee del TRV, infatti, si snoda nel territorio di due o più Cantoni e quindi anche in futuro dovrà essere oggetto di ordinazione congiunta. I Cantoni dovrebbero sviluppare nuovi meccanismi di collaborazione intercantonale.

1.4 Compatibilità tra compiti e finanze

Il coordinamento dei complessi compiti e dei rilevanti contributi finanziari nel traffico regionale viaggiatori è essenziale e rimane un importante compito comune della Confederazione e dei Cantoni. Soprattutto per il traffico ferroviario riveste un'importanza centrale il coordinamento tra gli ampliamenti infrastrutturali finanziati principalmente dalla Confederazione e le diverse offerte del traffico regionale e a lunga distanza, come pure con le autolinee del TRV e il collegamento capillare: i potenziamenti hanno senso soltanto se poi le offerte previste sono anche finanziabili. Viceversa, gli ampliamenti dell'offerta richiedono spesso una pianificazione dell'infrastruttura a lunghissimo termine e un coordinamento con il materiale rotabile. Oltre a questo, il traffico ferroviario presenta un alto numero di linee intercantionali.

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

Nella variante «separazione parziale» i Cantoni assumono la responsabilità esclusiva per le ordinazioni delle linee di autobus. Continuano a ricevere un contributo finanziario dalla Confederazione, sotto forma di un importo forfettario, e possono avvalersi di una legislazione quadro. Il contributo forfettario indicizzato migliora la certezza di pianificazione a lungo termine per i Cantoni e semplifica loro il coordinamento di compiti e finanze.

1.5 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Secondo l'articolo 81a della Costituzione federale la Confederazione e i Cantoni devono provvedere a un'offerta sufficiente in materia di trasporti pubblici su strada, per ferrovia, vie d'acqua e filovia in tutte le regioni del Paese. Ciò avviene per mezzo dell'assegnazione alle imprese di trasporto di concessioni per il trasporto di viaggiatori che prevedono degli oneri, ad esempio in merito al coordinamento di offerta e tariffe. L'offerta di trasporti a lunga distanza, fornita in modo finanziariamente autonomo, è integrata dal traffico regionale e locale. Dalla revisione del 1996 della legge federale sulle ferrovie il TRV, da gestire solitamente senza l'obbligo della copertura dei costi, è un compito comune di Confederazione e Cantoni (art. 28 cpv. 1 LTV; RS 745.1). Questo regime si differenzia da quello esistente negli Stati dell'Unione europea confinanti, dove la competenza finanziaria per le prestazioni di trasporto pubblico oggetto di ordinazione è distinta per tipo di trasporto e spetta sempre a un unico livello statale.

Il TRV costituisce quindi una prestazione di interesse pubblico erogata da imprese di trasporto sulla base di una concessione. Tali prestazioni non sono assoggettate al diritto sugli appalti pubblici della Confederazione e, secondo le disposizioni dell'apposita LTV, possono essere affidate mediante aggiudicazione diretta o (art. 32 segg.) messe a concorso.

La presente riforma del TRV poggia sulle basi giuridiche fondamentali. In quanto tale non incide sulla compatibilità con il diritto europeo.

1.6 Attuazione

L'entrata in vigore delle modifiche legislative è prevista per i primi mesi del 2022. A seconda della variante scelta («ottimizzazione» o «separazione parziale»), l'attuazione a livello federale e cantonale richiederà diversi lavori di preparazione. Per la Confederazione sarà necessario, tra gli altri, un adeguamento dell'ordinanza sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori (RS 745.16); anche in alcuni Cantoni dovranno presumibilmente essere modificati alcuni atti normativi. Con la variante «separazione parziale», inoltre, diverranno necessari alcuni adeguamenti organizzativi sia per la Confederazione che per i Cantoni. La modifica della legge si applicherà per la prima volta alla procedura di ordinazione relativa al periodo d'orario 2024/2025.

La riforma del TRV riguarda da un lato il rapporto tra committenti e dall'altro il rapporto tra committenti e fornitori. Non produce invece effetti diretti sull'utenza dei trasporti pubblici o su altri soggetti terzi.

1.7 Interventi parlamentari

La mozione 13.3663 depositata dalla Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati «Garantire il finanziamento e armonizzare la procedura di ordinazione per il traffico regionale viaggiatori» ha costituito il punto di partenza del presente progetto. Il Consiglio federale è chiamato a presentare delle misure per garantire a lungo termine il finanziamento del traffico regionale viaggiatori e per coordinare meglio la relativa offerta con gli ampliamenti infrastrutturali approvati.

Vanno altresì proposti provvedimenti per armonizzare e semplificare la procedura di ordinazione al fine di incrementare la certezza di pianificazione e i vincoli per committenti e imprese di trasporto. I Cantoni e le imprese di trasporto devono essere strettamente coinvolti. Il presente progetto risponde alla mozione 13.3663.

2 **Commento ai singoli articoli**
2.1 **Legge federale sul trasporto di viaggiatori (LTV)**
2.1.1 **Variante «separazione parziale»**

Sostituzione di espressioni

In tutta la legge «offerta di trasporto» è sostituito con «offerta».

Sezione 2: Privativa del trasporto di viaggiatori

Art. 9 Condizioni per il rilascio, il ritiro e la revoca di concessioni e autorizzazioni

Non essendo più prevista la convenzione in materia di aggiudicazione, nell'articolo 9 capoverso 4 questa viene stralciata.

Art. 11 Altre condizioni per le offerte nel traffico interno senza una funzione di collegamento

Concerne soltanto il testo tedesco.

Sezione 3: Obblighi fondamentali delle imprese

Art. 16 Trasporto diretto

Il tenore attuale dell'articolo 16 differenzia tra trasporti a lunga distanza, regionali e locali. In futuro in relazione alle offerte dei vettori autobus e battelli non ci sarà più differenza fra traffico regionale e locale. Con la nuova formulazione il trasporto diretto viene esteso a tutte le linee con funzione di collegamento (cpv. 1). Pertanto in futuro (cpv. 2) i Cantoni potranno prevedere deroghe per le linee con collegamento capillare (ossia per il traffico locale).

Sezione 6: Offerta di trasporto oggetto di ordinazione: disposizioni generali

Art. 28 Indennità dei costi non coperti dell'offerta oggetto di ordinazione

In futuro la Confederazione effettuerà insieme ai Cantoni soltanto l'ordinazione delle offerte del traffico regionale viaggiatori dei vettori ferrovia (ferrovie e tranvie) e impianti di trasporto a fune (funivie e funicolari). Come già oggi, saranno indennizzati congiuntamente i costi non coperti, pianificati in quanto tali, delle offerte ordinate congiuntamente (cpv. 1). Nel capoverso 2 l'espressione «traffico locale» viene sostituita con «offerte destinate esclusivamente al collegamento capillare», dato che ora per le offerte dei vettori autobus e battelli non si opera più una distinzione tra traffico regionale e locale. Le offerte dei vettori autobus e battelli non sono più oggetto di ordinazione congiunta con la Confederazione. Anziché indennizzare le imprese di trasporto per i costi non coperti, la Confederazione versa ai Cantoni un contributo forfettario per tali offerte (cpv. 2). Nei capoversi 1, 2, 4 e 5 vengono precisati i compiti dei rispettivi «committenti». Il capoverso 6 dà la possibilità ai Cantoni, nell'ambito della loro competenza esclusiva per l'ordinazione di offerte di trasporto, di emanare regolamentazioni proprie. La forma di tali regolamentazioni è sancita dalle rispettive basi giuridiche cantonali. In assenza di regolamentazioni cantonali, i Cantoni devono effettuare le proprie ordinazioni conformemente alle disposizioni della sezione 6 LTV per le offerte oggetto di ordinazione congiunta. Pertanto, per i pertinenti articoli della sezione 6 LTV (art. 31a^{ter}, 31a^{quater} e 31b) si applica in via sussidiaria la norma relativa alle offerte oggetto di ordinazione congiunta. La competenza a dirimere eventuali controversie tra Cantoni e imprese di trasporto o tra Cantoni in relazione alle offerte non ordinate congiuntamente con la Confederazione è comunque disciplinata dalla relativa legislazione cantonale. All'Ufficio federale dei trasporti non spetta alcun potere di disporre a questo riguardo.

Art. 29 Condizioni

Per la Confederazione in quanto committente non sono previste modifiche. Per assicurare che le disposizioni del capoverso 1 lettere a–c vengano rispettate da tutte le imprese, il capoverso 2 prevede che si applicano anche ai Cantoni. Si garantisce in questo modo che per le imprese con diversi vettori di trasporto valgano le stesse condizioni per tutte le offerte, segnatamente in riferimento alla presentazione dei conti. Come conseguenza, tali condizioni ora si applicano anche alle imprese del trasporto locale. Nella versione in tedesco del capoverso 3 il termine «Streckenanteil» viene sostituito con «Linienanteil», in quanto il primo si riferisce all'infrastruttura anziché al traffico. Le altre precisazioni sono di natura redazionale.

Art. 30a Credito d'impegno

Viene precisato che il credito d'impegno della Confederazione copre esclusivamente l'offerta ordinata congiuntamente, cioè ferrovie, tranvie e impianti di trasporto a fune. Nel suo messaggio sul credito d'impegno il Consiglio federale formulerà di volta in volta una prospettiva per gli sviluppi dei quattro anni successivi.

Art. 30b *Contributo forfettario*

Il nuovo articolo 30b disciplina la nuova forma di finanziamento delle offerte per i vettori autobus e battelli. La Confederazione versa ai Cantoni dei contributi forfettari. Le attuali prestazioni della Confederazione vengono mantenute. Al momento dell'entrata in vigore del nuovo finanziamento il contributo forfettario destinato ai singoli Cantoni è determinato dalla quota federale delle linee di autobus e battelli del traffico regionale viaggiatori fino a quel momento ordinate congiuntamente. Il contributo forfettario così determinato aumenta in funzione di un indice predefinito, comprendente il rincaro (Indice nazionale dei prezzi al consumo) e la crescita demografica (cpv. 1). La Confederazione rinuncia a porre requisiti ai Cantoni, quali ad esempio un obbligo di rendicontazione, in cambio dei contributi forfettari. Eventuali adeguamenti del contributo forfettario vengono disciplinati dal Consiglio federale. Gli adeguamenti sono previsti soprattutto in caso di completa riconversione di un'offerta dalla ferrovia all'autobus o viceversa (cpv. 2).

Art. 31 *Aiuti finanziari*

I capoversi 1 e 3 rimangono invariati. A livello di ordinanza sarà precisato quello che è già pratica corrente, ossia che la Confederazione rilascia garanzie soltanto per le offerte oggetto di ordinazione congiunta. È invece prevista per tutto il traffico oggetto di ordinazione la possibilità di accordare contributi e mutui per promuovere soluzioni innovative (cpv. 2).

Art. 31a *Determinazione dell'offerta*

L'articolo 31a è stato suddiviso in diversi articoli. I capoversi 1 e 5 sono ora disciplinati nell'articolo 31a^{quater}, una parte del capoverso 2 nell'articolo 31b e il capoverso 6 nell'articolo 31b^{bis} Composizione delle controversie. Per questo motivo è stata modificata anche la rubrica. Nel nuovo articolo 31a rimangono le disposizioni del precedente capoverso 3 relative alla determinazione dell'offerta nel traffico regionale viaggiatori che viene ordinato congiuntamente da Confederazione e Cantoni. Gli elementi da considerare nella determinazione delle offerte restano invariati. Il capoverso 1 si riferisce soltanto alle offerte ordinate congiuntamente. Il capoverso 2 si riferisce invece a tutte le offerte, quindi anche alle offerte su strada e sulle acque e al collegamento capillare. Il concetto «collegamento di base adeguato» non viene precisato ulteriormente nella legge ma continua a valere anche per le linee oggetto di ordinazione cantonale. I Cantoni sono tuttavia liberi, per le proprie ordinazioni, di decidere se e come ponderare, eventualmente ampliare e concretizzare gli aspetti elencati. Le modifiche alle lettere c ed e del capoverso 2 sono di natura puramente linguistica.

Art. 31a^{bis} *Indici finanziari e qualitativi*

È introdotta a livello di legge la possibilità per l'UFT di esigere dalle imprese di trasporto indici finanziari e qualitativi per tutte le offerte ordinate. Sulla base di tali indici viene elaborato e pubblicato un benchmark. In particolare è previsto di rendere pubblicamente accessibili gli indici finanziari delle singole offerte. Si aumentano in questo modo la trasparenza e gli incentivi a migliorare l'efficienza. Un benchmarking limitato alle offerte (ferroviarie) oggetto di ordinazione congiunta non produrrebbe questo stesso effetto per le offerte di autolinee. In fase di attuazione saranno valutate insieme ai Cantoni discipline differenziate conformemente a quanto illustrato al numero 1.3 lettera d).

Art. 31a^{ter} *Convenzione sugli obiettivi*

In futuro oltre alle convenzioni biennali sull'offerta verranno stipulate con tutte le imprese di trasporto convenzioni sugli obiettivi di durata da quattro a sei anni. In questo modo si vuole migliorare il carattere vincolante a medio termine. A livello di ordinanza il Consiglio federale disciplinerà i casi eccezionali per i quali non è obbligatorio concludere convenzioni sugli obiettivi. Anche dopo una messa a concorso verrà stipulata, invece di una «convenzione in materia di aggiudicazione», una convenzione sugli obiettivi. Questo perché i contenuti sono in ampia misura identici e rinunciando alla convenzione in materia di aggiudicazione come strumento separato è possibile semplificare il sistema delle indennità del TRV. Conformemente alla «clausola generale» contenuta nell'articolo 28 capoverso 6, le presenti disposizioni valgono anche per le ordinazioni dei Cantoni che non emanano regolamentazioni proprie (soluzione federale sussidiaria). Ciò significa che le convenzioni sugli obiettivi devono essere concluse in particolare anche per le offerte di autolinee, se il Cantone non dispone altrimenti e il Consiglio federale non ha individuato casi eccezionali a norma del capoverso 6.

Art. 31a^{quater} *Indennità e convenzione sull'offerta*

Questo articolo è nuovo e deriva dalla suddivisione dell'articolo 31a. La formulazione del capoverso 1 viene modificata in modo che i principi procedurali si applicheranno soltanto alle offerte ordinate congiuntamente da Confederazione e Cantoni. Viene inoltre stralciato il riferimento alla convenzione in materia di aggiudicazione, che non esisterà più. Il capoverso 2 rimane invariato. Il contenuto della convenzione sull'offerta non viene più definito a livello di legge (in precedenza nell'art. 31a cpv. 4) ma dal Consiglio federale nell'OITRV (cpv. 3). Conformemente alla «clausola generale» contenuta nell'articolo 28 capoverso 6, le presenti disposizioni valgono anche per le ordinazioni dei Cantoni che non emanano regolamentazioni proprie (soluzione federale sussidiaria).

Art. 31b *Procedura di ordinazione*

La rubrica viene modificata perché in futuro l'articolo 31b non si limiterà più a disciplinare la periodicità della procedura di ordinazione. Nel capoverso 1 si precisa che è interessata soltanto la procedura di ordinazione relativa alle offerte ordinate congiuntamente da Confederazione e Cantoni. Il capoverso 1 introduce inoltre la possibilità di svolgere la procedura di ordinazione ogni anno, anziché ogni due, se i committenti e le imprese lo stabiliscono nella convenzione sugli obiettivi. C'è un nuovo capoverso 2 derivante dalla suddivisione dell'articolo 31a (materia precedentemente disciplinata nel cpv. 2 dell'art. 31a). Conformemente alla «clausola generale» contenuta nell'articolo 28 capoverso 6, le presenti disposizioni valgono anche per le ordinazioni dei Cantoni che non emanano regolamentazioni proprie (soluzione federale sussidiaria). È quindi possibile che i Cantoni adottino anche soluzioni differenti, ad esempio ordinazioni quadriennali o annuali.

Art. 31b^{bis} Composizione delle controversie

Questo articolo è nuovo e deriva dalla suddivisione dell'articolo 31a. In futuro la Confederazione sarà competente non soltanto per i casi di disaccordo concernenti le convenzioni sull'offerta, ma anche per quelli relativi alle convenzioni sugli obiettivi. Viene precisato che la composizione delle controversie avviene a cura della Confederazione soltanto per le offerte ordinate congiuntamente da Confederazione e Cantoni. Per le offerte ordinate dai Cantoni senza partecipazione della Confederazione la composizione si svolge secondo il diritto cantonale.

Art. 31c Pianificazione della messa a concorso

Anche in futuro i bandi previsti dovranno essere inseriti tempestivamente in una pianificazione della messa a concorso. Viene meno la limitazione alle offerte del traffico regionale viaggiatori, dato che ora la pianificazione deve comprendere tutte le offerte messe a concorso, e quindi anche tutte le ordinazioni cantonali. Pertanto non è più necessaria la precisazione di cui all'ultimo periodo del capoverso 1. I capoversi 2 e 3 rimangono invariati.

Sezione 6a: Offerta oggetto di ordinazione: procedura di messa a concorso

Art. 32 Messa a concorso

Nel capoverso 1 viene meno la limitazione alle offerte ordinate congiuntamente nell'ambito del traffico regionale viaggiatori. In futuro tale capoverso si applicherà a tutte le offerte su strada oggetto di ordinazione. Per effetto delle numerose eccezioni elencate nel capoverso 2, tuttavia, di fatto non cambia molto. In particolare, le offerte del traffico locale sono quasi esclusivamente parte integrante di una rete regionale esistente (cfr. lett. d). A conti fatti l'obbligo di messa a concorso riguarderà la sola introduzione di nuove reti di traffico locale. Gli altri capoversi rimangono invariati.

Art. 32a Messa a concorso di offerte di trasporto con tratti di linea in Stati confinanti

I capoversi 1 e 2 rimangono invariati. Il capoverso 3 non menziona più esplicitamente la rinuncia dell'UFT a una messa a concorso. La menzione è superflua alla luce della possibilità prevista di effettuare l'ordinazione presso l'impresa che ha vinto la procedura di messa a concorso per il tratto di linea che si trova nello Stato confinante.

Art. 32b Coordinamento con la concessione

Il capoverso 1 assicura che i Cantoni continuano a coordinare le procedure di messa a concorso delle offerte ordinate solo da loro con le procedure di rilascio o di rinnovo della concessione. Il capoverso 2 corrisponde per analogia all'attuale capoverso 2. Con la riformulazione si esplicita che la durata della concessione è stabilita in modo vincolante nell'ambito della procedura di rilascio della concessione. Ciò corrisponde alla divisione dei ruoli sul piano legale tra la Confederazione come autorità di concessione e Confederazione e Cantoni come committenti. Per valutare la durata della concessione è però determinante la durata prevista nella procedura di messa a concorso. La limitazione alle offerte ordinate congiuntamente di cui al capoverso 3 è necessaria perché le decisioni di aggiudicazione prese in seguito alla procedura di messa a concorso di offerte non ordinate congiuntamente (e quindi ordinate esclusivamente dai Cantoni) non possono fare parte della stessa decisione della Confederazione. Sono infatti diversi i rimedi giuridici e le vie giudiziarie cui ricorrere nei confronti delle decisioni cantonali e di quelle federali. Per questo non è possibile combinare le due fattispecie.

Art. 32c Disposizioni speciali per la messa a concorso di offerte su strada

Nel capoverso 1 viene meno la limitazione alle offerte ordinate congiuntamente, poiché le offerte su strada ora vengono ordinate esclusivamente dai Cantoni. Il capoverso 2 lettera a rimane invariato. Venendo meno la convenzione in materia di aggiudicazione, in futuro la convenzione sugli obiettivi comprenderà anche il miglioramento del prezzo, della qualità o della quantità dell'offerta di trasporto. Per questo motivo, ai sensi del capoverso 2 lettera b, in caso di mancata realizzazione dei miglioramenti ora previsti nella convenzione sugli obiettivi, l'offerta oggetto di ordinazione può essere messa a concorso a titolo di sanzione nel periodo di durata della concessione. Pertanto il capoverso 2 lettera c viene stralciato.

Art. 32i Decisioni

Le lettere a–e del capoverso 1 rimangono invariate. Dal momento che non partecipa più alla messa a concorso di offerte di autolinee, l'UFT non possiede alcuna competenza decisionale per tali procedure. Il capoverso 1 riflette tale nuova situazione utilizzando l'espressione «committenti», poiché per la messa a concorso di offerte di linee di autobus e battelli la sovranità decisionale spetta ai Cantoni; il capoverso 2 specifica concretamente che in caso di offerte ordinate congiuntamente decide l'UFT. Il precedente capoverso 2 diventa il capoverso 3.

Art. 32j Pubblicazione

Poiché l'UFT non prende più parte alla messa a concorso di offerte di linee di autobus e battelli, analogamente all'articolo 32i il capoverso 1 ora fa riferimento ai committenti. Il capoverso 2 rimane invariato.

Art. 32k Decisione di aggiudicazione

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

Art. 32l Cambiamento dell'impresa incaricata

Visto che l'obbligo di messa a concorso è stato esteso a tutte le offerte di trasporto su strada oggetto di ordinazione, viene stralciata la limitazione alle offerte del traffico regionale viaggiatori. I capoversi 2 e 3 rimangono invariati.

Art. 33 Convenzione sugli obiettivi

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

Art. 33a Determinazione dell'indennità

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

Sezione 7: Contabilità

Art. 36 Riserva speciale

Viene precisato che per le offerte ordinate congiuntamente, compresi i miglioramenti all'offerta ordinati secondo l'articolo 28 capoverso 5, deve essere costituita una riserva speciale separata. Come in precedenza, alla riserva speciale vengono attribuiti almeno due terzi delle eccedenze. Il capoverso 3 crea una base esplicita per cui anche i Cantoni possono emanare disposizioni in merito alla riserva per le loro ordinazioni. In un'ottica di sussidiarietà viene data ai committenti la possibilità di adottare una disciplina analoga a quella relativa alle offerte (ferroviarie e di trasporto a fune) oggetto di ordinazione congiunta. Senza questo capoverso i Cantoni non avrebbero nessuna possibilità di prevedere una regolamentazione in materia di riserva differente da quanto sancito dal Codice delle obbligazioni.

Art. 37 Verifica nell'ottica del diritto dei sussidi da parte dell'autorità di vigilanza

I capoversi 2 e 3 rimangono invariati. Viene precisato che il conto annuale deve essere presentato soltanto dalle imprese che hanno ricevuto indennità o aiuti finanziari dalla Confederazione. Tale disposizione corrisponde alla prassi già corrente. Nel contesto della separazione parziale ciò significa che le imprese che gestiscono esclusivamente autobus o battelli e non ricevono aiuti finanziari dalla Confederazione non sono tenute a presentare il proprio conto annuale. Il capoverso 4 fa riferimento alle imprese di cui al capoverso 1, cioè solo a quelle che hanno ricevuto indennità o aiuti finanziari dalla Confederazione.

2.1.2 Variante «ottimizzazione»

Sostituzione di espressioni

In tutta la legge «offerta di trasporto» è sostituito con «offerta».

Sezione 2: Privativa del trasporto di viaggiatori

Art. 9 Condizioni per il rilascio, il ritiro e la revoca di concessioni e autorizzazioni

Non essendo più prevista la convenzione in materia di aggiudicazione, nell'articolo 9 capoverso 4 questa viene stralciata.

Art. 11 Altre condizioni per le offerte nel traffico interno senza una funzione di collegamento

Concerne soltanto il testo tedesco.

Sezione 6: Offerta di trasporto oggetto di ordinazione: disposizioni generali

Art. 28 Indennità dei costi non coperti dell'offerta oggetto di ordinazione

Poiché ai sensi dell'articolo 31 capoverso 2 possono essere accordati contributi e mutui senza interessi anche per le offerte non oggetto di ordinazione congiunta con la Confederazione, è necessario precisare la disposizione del capoverso 2: la Confederazione non partecipa all'ordinazione, il che non esclude altre prestazioni federali. I capoversi 1, 3 e 4 rimangono invariati.

Poiché nel traffico regionale viaggiatori oltre alle offerte oggetto di ordinazione congiunta vi saranno anche offerte ordinate esclusivamente dai Cantoni, qui la disposizione viene precisata. Le offerte ordinate esclusivamente dai Cantoni sono rappresentate principalmente da quelle che non soddisfano le condizioni di cui all'articolo 6 OITRV. La formulazione del capoverso 1 lettere a, b, d ed e rimane invariata. Nella versione in tedesco del capoverso 2 il termine «Streckenanteil» viene sostituito con «Linienanteil», in quanto il primo si riferisce all'infrastruttura anziché al traffico. Le altre precisazioni sono di natura redazionale.

Art. 30a *Credito d'impegno*

Precisazione di natura redazionale.

Art. 31 *Aiuti finanziari*

I capoversi 1 e 3 rimangono invariati. A livello di ordinanza sarà precisato quello che è già pratica corrente, ossia che la Confederazione rilascia garanzie soltanto per le offerte oggetto di ordinazione congiunta. È invece prevista per tutto il traffico oggetto di ordinazione la possibilità di accordare contributi e mutui per promuovere soluzioni innovative (cpv. 2).

Art. 31a *Determinazione dell'offerta*

L'articolo 31a è stato suddiviso in diversi articoli. I capoversi 1 e 5 sono ora disciplinati nell'articolo 31a^{quater}, una parte del capoverso 2 nell'articolo 31b e il capoverso 6 nell'articolo 31b^{bis} Composizione delle controversie. Per questo motivo è stata modificata anche la rubrica. Nel nuovo articolo 31a rimangono le disposizioni dei precedenti capoversi 2 e 3 relative alla determinazione dell'offerta nel traffico regionale viaggiatori che viene ordinato congiuntamente da Confederazione e Cantoni. Gli elementi da considerare nella determinazione delle offerte restano invariati. Le modifiche alle lettere c ed e del capoverso 2 sono di natura puramente linguistica.

Art. 31a^{bis} *Indici finanziari e qualitativi*

È introdotta a livello di legge la possibilità per l'UFT di esigere dalle imprese di trasporto indici finanziari e qualitativi. Sulla base di tali indici viene elaborato e pubblicato un benchmark. In particolare è previsto di rendere pubblicamente accessibili gli indici finanziari delle singole offerte. Si aumentano in questo modo la trasparenza e gli incentivi a migliorare l'efficienza. In fase di attuazione saranno valutate insieme ai Cantoni discipline differenziate conformemente a quanto illustrato al numero 1.3 lettera d).

Art. 31a^{ter} *Convenzione sugli obiettivi*

In futuro oltre alle convenzioni biennali sull'offerta verranno stipulate con tutte le imprese di trasporto convenzioni sugli obiettivi di durata da quattro a sei anni. In questo modo si vuole migliorare il carattere vincolante a medio termine. A livello di ordinanza il Consiglio federale disciplinerà i casi eccezionali per i quali non è obbligatorio concludere convenzioni sugli obiettivi. Anche dopo una messa a concorso verrà stipulata, invece di una «convenzione in materia di aggiudicazione», una convenzione sugli obiettivi. Questo perché i contenuti sono in ampia misura identici e rinunciando alla convenzione in materia di aggiudicazione come strumento separato è possibile semplificare il sistema delle indennità del TRV.

Art. 31a^{quater} *Indennità e convenzione sull'offerta*

Questo articolo è nuovo e deriva dalla suddivisione dell'articolo 31a. La formulazione del capoverso 1 viene modificata in modo che i principi procedurali si applicheranno soltanto alle offerte ordinate congiuntamente da Confederazione e Cantoni. Viene inoltre stralciato il riferimento alla convenzione in materia di aggiudicazione, che non esisterà più. Il capoverso 2 rimane invariato. Il contenuto della convenzione sull'offerta non viene più definito a livello di legge (in precedenza nell'art. 31a cpv. 4) ma dal Consiglio federale nell'OITRV (cpv. 3).

Art. 31b *Procedura di ordinazione*

La rubrica viene modificata perché in futuro l'articolo 31b non si limiterà più a disciplinare la periodicità della procedura di ordinazione. Con l'aggiunta al capoverso 1 viene introdotta la possibilità di svolgere la procedura di ordinazione ogni anno, anziché ogni due, se i committenti e le imprese lo stabiliscono nella convenzione sugli obiettivi. Soprattutto nei casi in cui la convenzione sugli obiettivi definisce già con precisione gli elementi fondamentali dello sviluppo dell'offerta e dei costi, la procedura di ordinazione ne risulta semplificata e può quindi svolgersi anche ogni anno. C'è un nuovo capoverso 2 derivante dalla suddivisione dell'articolo 31a (materia precedentemente disciplinata nel cpv. 2 dell'art. 31a).

Art. 31b^{bis} *Composizione delle controversie*

Questo articolo è nuovo e deriva dalla suddivisione dell'articolo 31a. In futuro la Confederazione sarà competente non soltanto per i casi di disaccordo concernenti le convenzioni sull'offerta, ma anche per quelli relativi alle convenzioni sugli obiettivi. Viene precisato che la composizione delle controversie avviene a cura della Confederazione soltanto per le offerte ordinate congiuntamente da Confederazione e Cantoni.

Sezione 6a: Offerta oggetto di ordinazione: procedura di messa a concorso

Art. 32a *Messa a concorso di offerte con tratti di linea in Stati confinanti*

I capoversi 1 e 2 rimangono invariati. Il capoverso 3 non menziona più esplicitamente la rinuncia dell'UFT a una messa a concorso. La menzione è superflua alla luce della possibilità prevista di effettuare l'ordinazione presso l'impresa che ha vinto la procedura di messa a concorso per il tratto di linea che si trova nello Stato confinante.

Art. 32b *Coordinamento con la concessione*

Il capoverso 1 assicura che i Cantoni continuano a coordinare le procedure di messa a concorso delle offerte ordinate solo da loro con le procedure di rilascio o di rinnovo della concessione. Il capoverso 2 corrisponde per analogia all'attuale capoverso 2. Con la riformulazione si esplicita che la durata della concessione è stabilita in modo vincolante nell'ambito della procedura di rilascio della concessione. Ciò corrisponde alla divisione dei ruoli sul piano legale tra la Confederazione come autorità di concessione e Confederazione e Cantoni come committenti. Per valutare la durata della concessione è però determinante la durata prevista nella procedura di messa a concorso. La limitazione alle offerte ordinate congiuntamente di cui al capoverso 3 è necessaria perché le decisioni di aggiudicazione prese in seguito alla procedura di messa a concorso di offerte non ordinate congiuntamente (e quindi ordinate esclusivamente dai Cantoni) non possono fare parte della stessa decisione della Confederazione. Sono infatti diversi i rimedi giuridici e le vie giudiziarie cui ricorrere nei confronti delle decisioni cantonali e di quelle federali. Per questo non è possibile combinare le due fattispecie.

Art. 32c *Disposizioni speciali per la messa a concorso di offerte su strada*

I capoversi 1, 2 lettera a e 3 rimangono invariati. Finora il miglioramento del prezzo, della qualità o della quantità dell'offerta di trasporto erano trattati nella convenzione in materia di aggiudicazione, che per i casi di mancata realizzazione di tali miglioramenti poteva prevedere una messa a concorso a titolo di sanzione. Venendo meno questa convenzione, in futuro la convenzione sugli obiettivi comprenderà anche il miglioramento del prezzo, della qualità o della quantità dell'offerta di trasporto. Per questo motivo, ai sensi del capoverso 2 lettera b, in caso di mancata realizzazione dei miglioramenti ora previsti nella convenzione sugli obiettivi, l'offerta oggetto di ordinazione può essere messa a concorso a titolo di sanzione nel periodo di durata della concessione. Pertanto il capoverso 2 lettera c viene stralciato.

Art. 32d–32h

I campi d'applicazione degli articoli 32d–32h e dell'articolo 32l vengono limitati alle offerte ordinate congiuntamente. In questo senso, rispetto alla formulazione precedente in sostanza non cambia nulla. La precisazione dell'articolo 29 capoverso 1 lettera c rende necessaria la limitazione alle offerte del traffico regionale viaggiatori oggetto di ordinazione congiunta, perché altrimenti sarebbero coperte tutte le ordinazioni di questo comparto, anche quelle effettuate esclusivamente dai Cantoni.

Art. 32k *Decisione di aggiudicazione*

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

Art. 32l *Cambiamento dell'impresa incaricata*

Come per l'articolo 29, anche qui viene precisato che la disposizione vale soltanto per le offerte oggetto di ordinazione congiunta e non per il TRV nel suo complesso. I capoversi 2 e 3 rimangono invariati.

Art. 33 *Convenzione sugli obiettivi*

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

Art. 33a *Determinazione dell'indennità*

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

Sezione 7: Contabilità

Art. 36 *Riserva speciale*

Viene precisato che per le offerte ordinate congiuntamente, compresi i miglioramenti all'offerta ordinati secondo l'articolo 28 capoverso 5, deve essere costituita una riserva speciale separata. Come in precedenza, alla riserva speciale vengono attribuiti almeno due terzi delle eccedenze. Il capoverso 3 crea una base esplicita per cui anche i Cantoni possono applicare la medesima disposizione riguardo alla riserva per le offerte non ordinate anche dalla Confederazione (segnatamente per il traffico locale).

Art. 37 *Verifica nell'ottica del diritto dei sussidi da parte dell'autorità di vigilanza*

I capoversi 2 e 3 rimangono invariati. Viene precisato che il conto annuale deve essere presentato soltanto dalle imprese che hanno ricevuto indennità o aiuti finanziari dalla Confederazione. Tale disposizione corrisponde alla prassi già corrente. Il capoverso 4 fa riferimento alle imprese di cui al capoverso 1, cioè solo a quelle che hanno ricevuto indennità o aiuti finanziari dalla Confederazione.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

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

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

Alcuni compiti come l'attuazione del benchmarking e lo sviluppo della banca dati comune richiederanno un certo investimento iniziale, il quale però rafforzerà l'efficienza della procedura sul medio periodo.

Nella variante «separazione parziale», l'indicizzazione del contributo federale ne migliorerà la pianificabilità e lo renderà indipendente dalle decisioni del Parlamento, per effetto delle quali in passato si è spesso reso necessario modificare le pianificazioni anche a breve termine.

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Per accrescere la certezza di pianificazione per mezzo delle convenzioni sugli obiettivi e rafforzare il benchmarking servirà inizialmente una quantità contenuta di risorse personali supplementari, a prescindere dalla variante scelta.

Nella variante «separazione parziale», i compiti della Confederazione legati alle ordinazioni di autolinee verranno per lo più meno, limitandosi alla definizione di direttive generali. Già oggi, ad ogni modo, nel caso di molti Cantoni l'onere della Confederazione per l'ordinazione congiunta delle autolinee è relativamente contenuto. A medio termine, nella variante «separazione parziale», a seconda del modo in cui verranno concretamente organizzate le attività di coordinamento, la Confederazione potrà economizzare fino a due posti di lavoro.

Una quantificazione esatta sarà possibile soltanto nel messaggio del Consiglio federale, quando si saprà quale variante di riforma è stata scelta.

3.1.3 Altre ripercussioni

Al momento non sono previste altre ripercussioni.

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

In generale, la riforma non ha ripercussioni dirette sull'offerta di trasporto nel TRV.

Nel settore dei collegamenti ferroviari le decisioni continuano a essere prese per lo più in comune da Confederazione e Cantoni in entrambe le varianti. I fondi federali necessari saranno decisi dal Parlamento, quelli cantonali dai Cantoni e, a seconda delle disposizioni cantonali, dai Comuni.

Nella variante «ottimizzazione» ciò vale anche per il trasporto in autobus, anche se la pianificazione dell'offerta resta di competenza dei Cantoni.

Nella variante «separazione parziale» i Cantoni ottengono piena autonomia per il trasporto in autobus e decidono essi stessi in merito alle offerte nei limiti dei fondi federali (ricevuti sotto forma di contributo forfettario) e dei fondi cantonali disponibili. I rischi finanziari connessi a un aumento delle esigenze di mobilità eccedente i livelli della crescita demografica sono a carico dei Cantoni; d'altra parte, i Cantoni beneficiano direttamente dell'eventuale incremento dei ricavi commerciali e della disponibilità di programmi di collegamento più efficienti. La Confederazione parte dal presupposto che i Cantoni realizzeranno i collegamenti minimi richiesti dalla legge garantendone un livello adeguato.

Nella variante «separazione parziale» i Cantoni assumono la responsabilità esclusiva per l'ordinazione delle offerte di autolinee. Ciò può comportare un onere maggiore per loro, anche se per le ordinazioni in questo settore la maggior parte dei Cantoni si fa carico già oggi del grosso del lavoro. Potrebbe esserci un carico di lavoro leggermente maggiore per i Cantoni anche riguardo al coordinamento intercantonale, poiché le relative attività dell'UFT verranno completamente meno. L'aumento dell'onere di lavoro potrà essere stimato soltanto dopo che la variante sarà stata scelta e la procedura sarà stata precisata a livello di ordinanza.

Per garantire comunque la coerenza del sistema nel suo complesso, sarà necessaria una piattaforma che consenta il confronto regolare fra tutti i committenti. Inoltre, la Confederazione sarà chiamata a emanare una serie di disposizioni federali sussidiarie affinché i Cantoni che non prevedono una regolamentazione propria possano basarsi sul diritto federale, ad esempio in merito alla procedura di ordinazione per le linee di autobus e battelli.

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

La riforma non mette in discussione la parità di trattamento tra le varie regioni. L'attuale ripartizione dei fondi tiene conto della densità di popolazione nei vari Cantoni, poiché la quota federale versata per i costi non coperti del TRV varia a seconda di tale parametro. Non ci saranno cambiamenti a questo riguardo. Nella variante «separazione parziale» il contributo federale per gli autobus, basato sull'importo attuale, sarà indicizzato. Verrà quindi meno l'attuale adeguamento periodico della chiave di ripartizione dovuto a modifiche strutturali.

3.3 Ripercussioni per l'economia

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

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

3.4 Ripercussioni per la società

Poiché il sistema dei collegamenti con mezzi pubblici non viene modificato dalla riforma (o comunque non in modo diretto), le ripercussioni per la società sono esigue. Il TRV fornisce però un contributo importante affinché chiunque benefici di una mobilità di base a prezzi contenuti, anche chi non dispone di un veicolo privato. La riforma contribuisce a garantire in modo efficace tale servizio di base. Nella variante «separazione parziale» i Cantoni ricevono un maggior margine di manovra per organizzare l'offerta di autolinee e quindi il collegamento capillare nel modo più conforme alle loro esigenze.

3.5 Ripercussioni per l'ambiente

Non vi saranno effetti diretti sull'ambiente. Il trasporto pubblico, rispetto al traffico motorizzato privato, offre nella maggior parte dei casi notevoli vantaggi per l'ambiente, poiché incide meno sul clima e genera meno inquinamento atmosferico e acustico, ma anche perché necessita di meno spazi. Il progetto risponde al mandato costituzionale e agli obiettivi del Consiglio federale di promuovere il passaggio al trasporto pubblico. La riforma del TRV sostiene e garantisce tali intenti.

3.6 Altre ripercussioni

La riforma non comporta nessun'altra ripercussione oltre a quelle già citate.

4 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel decreto federale del 14 giugno 2016⁸ sul programma di legislatura 2015–2019.

4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

Il progetto sostiene le azioni in comune di Confederazione e Cantoni e la conciliazione tra trasporti e territorio. È quindi in linea con il Progetto territoriale Svizzera del 20 dicembre 2012 e con la Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016–2019 (contributo all'obiettivo 2.7).

⁸ FF 2016 4605

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

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

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

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

5.3 Forma dell'atto

Dal momento che riguardano una legge federale, le modifiche previste nel presente progetto sottostanno al referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.), a garanzia – in questo importante settore – del principio della codecisione, espressione di democrazia diretta.

5.4 Subordinazione al freno alle spese

Per promuovere le innovazioni nel settore del trasporto oggetto di ordinazione, in futuro la Confederazione dovrà poter stanziare ogni anno contributi fino a cinque milioni di franchi.

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

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

Il principio di sussidiarietà è rispettato. La gestione delle ordinazioni avviene, già oggi e anche nella proposta di riforma, a cura dei Cantoni, mentre la Confederazione interviene in particolare per scopi di coordinamento. Nella variante «separazione parziale» la sussidiarietà risulta rafforzata, poiché i Cantoni assumono la responsabilità esclusiva per le ordinazioni delle linee di autobus, per le quali ricevono contributi federali forfettari.

L'equivalenza fiscale come coincidenza di cofinanziamento, codecisione e benefici è rispettata. Nel caso della separazione parziale la Confederazione riduce la propria influenza limitandosi a emanare direttive formali in materia di procedure di ordinazione e messa a concorso e al benchmarking. Tuttavia, date le relazioni intercantonali (utilizzo da parte di viaggiatori di altri Cantoni) e la grande rilevanza del TRV per l'economia nazionale, il cofinanziamento è giustificato anche in questa variante.

5.6 Conformità alla legge sui sussidi

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

In caso di attuazione della variante «separazione parziale», tuttavia, si definisce una nuova base per il sistema di finanziamento in un comparto del traffico regionale viaggiatori, ossia quello degli autobus: il trasferimento ai Cantoni della responsabilità per le ordinazioni e il finanziamento consente un maggior rispetto del principio di equivalenza e rende possibile una semplificazione amministrativa della procedura di ordinazione.

Nella variante «separazione parziale» il contributo federale per l'offerta di autolinee dei Cantoni viene definito secondo la regola stabilita nell'articolo 30b LTV. Si prevede cioè l'applicazione degli attuali contributi federali incrementandoli però ogni anno della stessa percentuale per tutti i Cantoni (rincaro più crescita demografica). A seconda dell'evoluzione dei singoli Cantoni, la conseguenza può essere che nel settore delle autolinee la partecipazione della Confederazione al finanziamento delle offerte oggetto di ordinazione non risulterà più in media del 50 per cento sull'insieme dei Cantoni. In questo settore la normativa proposta comporta parzialmente dei vincoli di spesa; in altre parole, l'importo dei contributi forfettari cantonali per gli autobus non potrà più essere influenzato dal Parlamento nell'ambito del processo per il preventivo. I Cantoni ne ottengono la necessaria certezza di pianificazione per sviluppare le offerte.

Nella variante «separazione parziale» la Confederazione si limiterà alla definizione di direttive formali. Si riduce in questo modo la possibilità di influenzare l'utilizzo dei fondi nei Cantoni, i quali potranno quindi effettuare le ordinazioni di offerte di autolinee sotto la propria responsabilità e in modo efficiente. Di conseguenza non è prevista la conclusione di accordi di programma ai sensi dell'articolo 16 della legge federale sugli aiuti finanziari e le indennità (Lsu; RS 616.1).

5.7 Delega di competenze legislative

Il progetto prevede le seguenti deleghe di competenze legislative al Consiglio federale:

- a) variante «ottimizzazione»:
 - articolo 31^{ter} capoverso 5 LTV,
 - articolo 31^{quater} capoverso 3 LTV,
 - articolo 31^b capoverso 3 LTV;
- b) variante «separazione parziale»:
 - articolo 30^b capoverso 3 LTV,
 - articolo 31^a capoverso 2 LTV,
 - articolo 31^{bis} capoverso 5 LTV,
 - articolo 31^{ter} capoverso 3 LTV,
 - articolo 31^b capoverso 3 LTV.

Per la motivazione delle deleghe elencate si rimanda ai commenti alle singole disposizioni.

5.8 Protezione dei dati

L'avamprogetto non prevede nessuna modifica in materia di dati. Nella procedura di ordinazione la Confederazione, come in precedenza, deve poter accedere ai dati delle imprese di trasporto.