



RAPPORTO DEL CONSIGLIO FEDERALE

Rapporto sul trasferimento del traffico (dicembre 2011)*

Rapporto: luglio 2009 – giugno 2011



L'A2 a sud di Amsteg. Foto: Theodor Stalder (Thema Fotografie GmbH)

Indice

Management summary	7
<i>Evoluzione del traffico e impatto ambientale</i>	7
<i>Strumenti per il trasferimento del traffico e misure di accompagnamento.....</i>	7
<i>La futura politica di trasferimento: raggiungibilità degli obiettivi e ulteriori proposte di provvedimenti</i>	8
<i>Risposte agli interventi parlamentari.....</i>	10
1 Introduzione.....	11
1.1 <i>Situazione iniziale.....</i>	11
1.2 <i>Riconoscimento precoce nell'ambito del Monitoraggio delle misure di accompagnamento (MMA).....</i>	12
2 Evoluzione del traffico.....	13
2.1 <i>Evoluzione del traffico merci transalpino.....</i>	13
2.1.1 <i>Transiti di autocarri attraverso le Alpi</i>	13
2.1.2 <i>Evoluzione del traffico merci ferroviario attraverso le Alpi</i>	20
2.1.3 <i>Evoluzione del volume totale di merci trasportate attraverso le Alpi svizzere.....</i>	22
2.2 <i>Evoluzione del traffico nel 2011: andamento dei trasporti transalpini dopo la crisi congiunturale</i>	25
2.2.1 <i>Panoramica del traffico merci transalpino nel primo semestre 2011</i>	25
2.2.2 <i>Traffico merci stradale attraverso le Alpi nel primo semestre 2011</i>	26
2.2.3 <i>Traffico merci ferroviario attraverso le Alpi nel primo semestre 2011</i>	27
2.2.4 <i>Ripartizione modale nel primo semestre 2011.....</i>	28
2.3 <i>Scenario di riferimento del traffico merci transalpino</i>	29
2.3.1 <i>Come si sarebbe sviluppato il traffico merci transalpino senza politica di trasferimento?.....</i>	29
2.3.2 <i>Risultati secondo lo scenario di riferimento del traffico merci transalpino.....</i>	30
2.4 <i>Interpretazione dei dati relativi all'evoluzione dei volumi di traffico.....</i>	31
2.4.1 <i>Interpretazione generale.....</i>	31
2.4.2 <i>Evoluzione congiunturale.....</i>	31
2.4.3 <i>Evoluzione dei tassi di cambio.....</i>	33
2.4.4 <i>Evoluzione dei prezzi relativi al traffico merci</i>	34
2.4.5 <i>Evoluzione del trasporto ferroviario: TCC, TCNA e Rola.....</i>	39
2.5 <i>Sintesi sull'evoluzione del traffico.....</i>	41
3 Monitoraggio ambientale.....	43
3.1 <i>Mandato.....</i>	43
3.2 <i>Panoramica.....</i>	43
3.2.1 <i>Inquinamento atmosferico lungo le autostrade A2 (San Gottardo) e A13 (San Bernardino)</i>	43
3.2.2 <i>Inquinamento fonico lungo le autostrade A2 (San Gottardo) e A13 (San Bernardino)</i>	46
3.2.3 <i>Inquinamento fonico lungo le linee ferroviarie del San Gottardo e del Lötschberg.....</i>	47

3.3	<i>Misure potenziali per la riduzione dell'inquinamento atmosferico e fonico dovuto al traffico stradale e ferroviario</i>	50
3.4	<i>Impatto ambientale della politica di trasferimento del traffico</i>	52
3.4.1	Obiettivo	52
3.4.2	Metodo del bilancio ambientale	52
3.4.3	Impatto sulle emissioni di inquinanti atmosferici e sulle emissioni di gas a effetto serra	54
3.4.4	Valutazione e conclusioni	55
4	Stato di attuazione degli strumenti per il trasferimento del traffico	56
4.1	<i>Concetto di trasferimento secondo la legge sul trasferimento del traffico merci (LTrasf) – Panoramica</i>	56
4.2	<i>NFTA (modernizzazione dell'infrastruttura ferroviaria)</i>	57
4.2.1	Stato di attuazione	57
4.2.2	Importanza della NFTA per il processo di trasferimento del traffico	58
4.3	<i>Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP)</i>	59
4.3.1	Stato di attuazione	59
4.3.2	Importanza per il processo di trasferimento del traffico	61
4.4	<i>Riforma delle ferrovie: liberalizzazione del mercato dei trasporti di merci su rotaia</i>	62
4.4.1	Stato di attuazione	62
4.4.2	Importanza della riforma per il processo di trasferimento del traffico	63
4.4.3	Evoluzione delle quote di mercato e situazione del mercato	64
4.5	<i>Conclusioni: stato, attuazione ed efficacia degli strumenti per il trasferimento del traffico</i>	65
5	Stato di attuazione delle misure di accompagnamento per il trasferimento del traffico	66
5.1	<i>Mezzi finanziari</i>	66
5.2	<i>Ordinazioni nel settore del trasporto combinato: TCNA e Rola</i>	68
5.2.1	Stato di attuazione	68
5.2.2	Misure legate all'apprezzamento del franco	70
5.2.3	Rola: bando, negoziati	71
5.2.4	Monitoraggio della qualità per il trasporto combinato transalpino	74
5.3	<i>Promozione degli investimenti per il trasporto combinato (investimenti nei terminali)</i>	75
5.4	<i>Intensificazione dei controlli sul traffico pesante</i>	78
5.5	<i>Sintesi sulle misure di accompagnamento per il trasferimento del traffico</i>	79
6	Sviluppo delle condizioni quadro e del contesto in cui si svolge il traffico merci	80
6.1	<i>Prezzi delle tracce orarie in Svizzera</i>	80
6.2	<i>Sviluppo delle capacità ferroviarie sugli assi nord-sud</i>	82
6.2.1	Tasso di utilizzo delle capacità ferroviarie lungo gli assi nord-sud	83
6.2.2	Limitazioni nell'utilizzo delle infrastrutture	87
6.2.3	Sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria (SIF), potenziamento delle tratte di accesso NFTA per il traffico merci ferroviario, con particolare riguardo alla realizzazione in tempi sufficientemente rapidi di progetti SIF1 già approvati	88
6.2.4	Finanziamento e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (FAIF)	89
6.2.5	Tratte di accesso situate all'estero	90
6.2.6	Il sistema ETCS sul corridoio nord-sud	92
6.2.7	Le procedure doganali nel corridoio nord-sud	93

6.2.8	Sviluppo del concetto di corridoio nel traffico merci europeo su rotaia.....	94
6.3	<i>Sviluppo degli strumenti di gestione del traffico pesante: risultati di lavori e ricerche nell'ambito dei «Seguiti di Zurigo».....</i>	96
6.4	<i>Perfezionamento della promozione del trasporto combinato.....</i>	98
6.4.1	Possibilità di differenziazione nella promozione finanziaria del TCNA.....	98
6.4.2	Risultati di uno studio su tendenze e innovazioni nel trasporto combinato.....	98
6.4.3	Esame dell'impiego di materiale rotabile innovativo nel trasporto combinato transalpino.....	99
6.5	<i>Condizioni quadro negli Stati confinanti e nelle zone di origine-destinazione del traffico transalpino.....</i>	103
6.5.1	I pedaggi in Europa: direttiva sull'eurovignetta.....	103
6.5.2	I pedaggi in Germania.....	104
6.5.3	I pedaggi e il regime dei trasporti stradali in Austria.....	105
6.5.4	I pedaggi in Francia.....	107
6.5.5	Tariffe dei trafori del Monte Bianco e del Fréjus.....	107
6.5.6	I pedaggi in Italia.....	107
6.6	<i>Sviluppo di una concezione globale per la promozione del trasporto di merci su tutto il territorio svizzero (Mo. 10.3881della CTT-S).....</i>	108
7	La futura politica di trasferimento della Svizzera e le opportunità e i rischi del processo di trasferimento.....	109
7.1	<i>Orientamento e fasi del trasferimento secondo la legge sul trasferimento del traffico merci.....</i>	109
7.2	<i>Analisi e ulteriore sviluppo del futuro processo di trasferimento.....</i>	110
7.2.1	Risultati riguardanti il periodo di riferimento 2009 – 2011.....	110
7.2.2	Pertinenza della NFTA per la realizzazione dell'obiettivo di trasferimento: analisi dell'effetto potenziale della messa in servizio della galleria di base del San Gottardo e di un'eventuale realizzazione di un corridoio di 4 metri sull'asse del San Gottardo.....	111
7.2.3	"Colloqui sul trasferimento" con le cerchie interessate.....	114
7.2.4	Potenziali della politica di trasferimento nell'evoluzione del contesto.....	115
7.3	<i>Mancato raggiungimento dell'obiettivo intermedio nel 2011.....</i>	116
7.4	<i>L'obiettivo di trasferimento del traffico non potrà essere raggiunto nel 2018.....</i>	117
7.4.1	Mancata raggiungibilità con le misure decise e già attuate.....	117
7.4.2	Mancata raggiungibilità nel quadro della Costituzione federale e delle convenzioni internazionali.....	117
7.5	<i>Proposte di nuove misure a sostegno del processo di trasferimento.....</i>	121
7.5.1	Adempimento del mandato concernente l'istituzione di una borsa dei transiti alpini coordinata a livello internazionale; sviluppo di ulteriori strumenti di gestione del traffico pesante.....	121
7.5.2	Ulteriore sviluppo del sistema tariffale per il traffico pesante attraverso le Alpi (TTPCP e alternative).....	123
7.5.3	Corridoio di 4 metri di altezza: ampliamento del profilo delle vie d'accesso alla galleria di base del San Gottardo.....	127
7.5.4	Proroga del limite di spesa per la promozione del traffico merci transalpino.....	130
7.5.5	Inasprimento delle prescrizioni sui trasporti di merci pericolose.....	132
7.5.6	Capacità dei terminali: ulteriore sviluppo della rete di terminali, in particolare a Sud delle Alpi..	133
7.5.7	Prodotti innovativi e Autostrada viaggiante.....	136

7.6 <i>Orientamento della politica di trasferimento del traffico nel prossimo periodo oggetto del rapporto (2011 – 2013): necessità di un ampio dibattito politico sul futuro della politica di trasferimento del traffico</i>	137
Allegato	139
Indice delle figure.....	139
Indice delle tabelle	141
Elenco delle relazioni ordinate nel trasporto combinato (TC) transalpino	142

Management summary

Evoluzione del traffico e impatto ambientale

Nel periodo considerato (luglio 2009 – giugno 2011) il traffico merci attraverso le Alpi è stato caratterizzato da due andamenti completamente diversi. Nel 2009, anno della crisi economica e finanziaria, è stata registrata una sua diminuzione complessiva del 14 per cento, con un calo del traffico merci ferroviario (-18 %) molto più significativo di quello stradale (-7 %). Di conseguenza la quota di merci trasportate su rotaia in Svizzera è scesa a un 61 per cento scarso, raggiungendo così il livello più basso registrato dall'inizio della raccolta sistematica dei dati sul traffico merci transalpino.

Il 2010 e il primo semestre del 2011 hanno invece fatto registrare una sua crescita estremamente dinamica, in particolare nel traffico merci ferroviario. Nel 2010 il volume di trasporto complessivo è aumentato del 12,2 per cento, ma il traffico merci su rotaia (+15 %) è cresciuto di più del doppio rispetto al traffico su strada (+7 %). La quota di merci trasportate su rotaia è quindi risalita, arrivando a quasi il 63 per cento alla fine del 2010. La crescita è proseguita nel primo semestre del 2011, sia per il traffico merci ferroviario sia per quello stradale, anche se in modo un po' meno dinamico (rotaia +13 %, strada +5 %). Con questo ulteriore miglioramento, a metà 2011 la quota ferroviaria si è attestata oltre il 64 per cento.

Per quanto concerne il traffico stradale, entro la fine del 2011 sono previsti circa 1,25-1,27 milioni di transiti di autocarri attraverso le Alpi. Il traffico merci ferroviario transalpino, invece, ha registrato nel primo semestre del 2011 uno sviluppo che fa prevedere un «risultato record». Se tale sviluppo continuerà fino alla fine dell'anno, per la prima volta il volume delle merci trasportate sui due assi ferroviari svizzeri supererà i 26 milioni di tonnellate.

Negli ultimi anni le immissioni inquinanti di ossidi di azoto e polveri fini sono leggermente diminuite lungo gli assi di transito. Ciononostante nel 2010 lungo la A2 (asse del San Gottardo), caratterizzata da un traffico intenso, i valori limite di NO₂ e PM10 sono stati regolarmente superati. Lungo la A13 (asse del San Bernardino), dove il traffico è meno intenso, i limiti sono stati invece rispettati. Per quanto riguarda l'inquinamento fonico, sugli assi di transito si osserva un lieve aumento del rumore stradale, mentre quello ferroviario ha fatto registrare un leggero calo negli ultimi due anni.

Strumenti per il trasferimento del traffico e misure di accompagnamento

Il contenuto del presente rapporto dimostra che gli strumenti decisi e già ampiamente adottati per il trasferimento del traffico – NFTA, TTPCP e riforma delle ferrovie – continuano a essere efficaci poiché contribuiscono a stabilizzare il numero dei transiti di autocarri attraverso le Alpi e a garantire alle ferrovie un'elevata quota di mercato nel traffico merci transalpino. Senza gli strumenti e i provvedimenti già adottati, oggi le Alpi sarebbero attraversate da 600 000 autocarri in più all'anno. Dal punto di vista della politica di trasferimento, nel periodo considerato è emerso in modo chiaro che la TTPCP e la

riforma delle ferrovie, nella loro forma attuale, non permetteranno di sfruttare ulteriormente il potenziale di trasferimento del traffico. Una nuova spinta in questa direzione si potrà ottenere solo con l'apertura della galleria di base del San Gottardo (GBG) e, in seguito, con quella della galleria di base del Ceneri (GBC).

Le varie misure di accompagnamento si inseriscono in punti diversi della catena di creazione del valore aggiunto, sia nel traffico merci stradale che in quello ferroviario. Nel periodo considerato quasi tutte le misure sono state adeguatamente sviluppate. A seconda dell'impostazione, è stato così possibile contribuire a un miglioramento della capacità e della qualità del traffico merci su rotaia e a una limitazione dei relativi costi di gestione nonché a una più intensa attività di controllo del traffico merci stradale. Le singole misure sono di per sé efficaci e rappresentano un elemento importante nella concezione complessiva della politica di trasferimento, ma nello stesso tempo – in modo analogo rispetto agli strumenti principali – non sono in grado di dare nuovo impulso e incentivo al trasferimento del traffico. Questa impossibilità è determinata anche dagli sviluppi in ambito europeo.

La futura politica di trasferimento: raggiungibilità degli obiettivi e ulteriori proposte di provvedimenti

Con il presente rapporto il Consiglio federale formula le seguenti, importanti constatazioni:

- nel 2011 non è stato conseguito l'obiettivo intermedio di un milione di transiti attraverso le Alpi; secondo le previsioni, le misure già in atto, in combinazione con lo sviluppo del settore, non permetteranno di raggiungere questo obiettivo neanche nei prossimi anni;
- con le misure decise e già adottate non sarà possibile raggiungere l'obiettivo di trasferimento di 650 000 transiti attraverso le Alpi entro il 2018 (due anni dopo l'apertura della GBG);
- anche con misure supplementari formulate nell'ambito delle disposizioni costituzionali e degli accordi internazionali attualmente vigenti non sarà possibile raggiungere l'obiettivo di trasferimento di 650 000 transiti attraverso le Alpi entro il 2018.

Il Consiglio federale motiva le sue constatazioni come segue:

- analisi aggiornate mostrano che l'entrata in servizio della NFTA avrà un impatto significativo sul trasferimento del traffico, ma che in definitiva, nel migliore dei casi, questo impatto sarà appena sufficiente a stabilizzare al livello attuale il numero dei transiti di autocarri attraverso le Alpi;
- l'attuale sviluppo in ambito europeo non favorisce il processo svizzero di trasferimento del traffico e questo limita l'efficacia delle misure e degli strumenti già adottati; in particolare, lo sviluppo della tassazione stradale in Europa (tra l'altro, le decisioni riguardanti la cosiddetta direttiva sull'eurovignetta) e il chiaro rallentamento nella modernizzazione dell'infrastruttura ferroviaria sono conseguenze della crisi finanziaria a livello europeo.

Il Consiglio federale ritiene non vi sia alcuna possibilità di adottare misure in grado di favorire il raggiungimento dell'obiettivo di trasferimento nell'ambito della Costituzione federale e degli accordi internazionali vigenti. Per incentivare ulteriormente il trasferimento bisognerebbe aumentare ancora le tasse per il traffico merci su strada, una misura in netto contrasto con il principio della copertura dei costi sancito nell'articolo 85 della Costituzione federale, con il sistema di tassazione previsto

dall'articolo 40 dell'accordo sui trasporti terrestri e forse anche con altri principi contenuti nello stesso accordo.

Contemporaneamente le infrastrutture ferroviarie, soprattutto quelle degli altri Paesi, dovrebbero essere modernizzate, così da mettere a disposizione ulteriori capacità e rendere possibili guadagni di produttività. La Svizzera non può tuttavia influire sullo sviluppo delle infrastrutture all'estero, in particolare su quello delle tratte d'accesso tedesche e italiane e delle capacità dei terminali nell'Italia settentrionale. Non avendo possibilità sanzionatorie, la Svizzera non può accelerare in alcun modo il processo di modernizzazione.

Il Consiglio federale continua a sostenere il mandato per la negoziazione di accordi internazionali concernenti la borsa dei transiti alpini. Ritiene, tuttavia, che nel prossimo periodo di riferimento non sarà possibile stipulare nessun accordo internazionale per l'introduzione di una simile borsa o di altri strumenti atti a gestire e limitare il traffico pesante. Questo perché, al momento, nei Paesi limitrofi non esiste nessun consenso riguardo a tali strumenti.

Con il presente rapporto il Consiglio federale propone al Parlamento misure supplementari e ne prepara la trasposizione sul piano politico. Queste misure potranno però contribuire solo in misura ridotta al trasferimento del traffico poiché devono comunque rispettare la Costituzione e gli accordi internazionali. Inoltre, parte dei loro effetti saranno chiaramente visibili solo dopo il 2018. Più concretamente, le misure proposte sono le seguenti:

- realizzazione e finanziamento di un corridoio di quattro metri per il traffico merci lungo l'asse del San Gottardo (presentazione di un messaggio nel 2012);
- sfruttamento del margine di manovra concesso dall'accordo sui trasporti terrestri riguardo alla tassazione del traffico pesante transalpino (eventualmente, presentazione di un messaggio insieme al rapporto sul trasferimento del traffico 2013);
- proroga del limite di spesa per la promozione del traffico merci ferroviario attraverso le Alpi (presentazione di un messaggio insieme al rapporto sul trasferimento del traffico 2013);
- aumento delle capacità dei terminali a sud delle Alpi attraverso una pianificazione coordinata delle capacità e valutazione dei siti per terminali nel Cantone Ticino come soluzione temporanea.

Il Consiglio federale, ritenendo non raggiungibile l'attuale obiettivo di trasferimento, considera indispensabile avviare un'ampia discussione sulla politica di trasferimento del traffico.

- Il Consiglio federale continua a sostenere la politica di trasferimento e i suoi ambiziosi obiettivi. Questi ultimi devono tuttavia essere realistici e associati a misure realizzabili. Di conseguenza, occorre adeguare l'obiettivo quantificato e/o adottare misure supplementari.
- Il Consiglio federale riconosce che una correzione dell'obiettivo può, ma non deve necessariamente, essere in contrasto con il mandato costituzionale per il trasferimento del traffico e che le misure supplementari sono in conflitto con altre disposizioni della Costituzione federale o degli accordi internazionali.
- Il Consiglio federale è fermamente convinto della necessità di portare avanti le misure e gli strumenti finora adottati per dimostrare la volontà di attuare il mandato per il trasferimento del traffico.

Risposte agli interventi parlamentari

Con il presente rapporto il Consiglio federale fornisce una risposta ai seguenti interventi parlamentari:

- *mozione 10.3010 CTT-S, «Trasferimento del traffico merci. Per una riduzione a tappe del traffico pesante attraverso le Alpi»;*
- *postulato 10.3325 Schmidt Roberto, «Priorità al trasferimento del trasporto di merci pericolose»;*
- *postulato 10.3893 CTT-N, «Capacità sufficienti per il traffico merci ferroviario all'apertura della galleria di base del San Gottardo»;*
- *postulato 11.3490 Savary, «Autocarri su rotaia. Si può fare meglio!».*

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

Il trasferimento del traffico merci pesante dalla strada alla rotaia è uno degli obiettivi principali della politica svizzera dei trasporti. Approvando l'articolo sulla protezione delle Alpi (art. 84 della Costituzione federale), il popolo svizzero ha espresso chiaramente la volontà di trasferire il più possibile dalla strada alla rotaia il traffico merci pesante attraverso le Alpi. Questa volontà è stata poi confermata in occasione di altre votazioni. Con le decisioni relative alla legge sul trasferimento del traffico (1999) e al progetto di legislazione sul traffico merci (2008) il Parlamento ha approvato le leggi d'esecuzione dell'articolo sulla protezione delle Alpi. La legge sul trasferimento del traffico merci (LTrasf, RS 740.1) è entrata in vigore il 1° gennaio 2010 come parte costitutiva del progetto di legislazione sul traffico merci.

Il presente rapporto – il primo conforme alla legge sul trasferimento del traffico merci – sarà sottoposto all'Assemblea federale e non, come finora, alle commissioni parlamentari competenti. Come previsto dall'articolo 4 capoverso 2 LTrasf, ogni due anni il Consiglio federale presenta al Parlamento un rapporto sul trasferimento del traffico contenente informazioni sull'efficacia delle misure adottate e sullo stato del trasferimento e l'indicazione delle tappe successive nell'ambito dell'attuazione della politica svizzera di trasferimento del traffico. Ai sensi dell'articolo 4 capoverso 2, il Consiglio federale deve anche avanzare proposte di misure supplementari e proposte relative a obiettivi intermedi e altre misure.

Questo rapporto contiene quindi informazioni sulla valutazione delle misure finora adottate, sugli obiettivi per il prossimo periodo e sul modo di procedere per raggiungere l'obiettivo di trasferimento nel minor tempo possibile. Il presente testo si inserisce in una serie di rapporti che il Consiglio federale, conformemente alla legge sul trasferimento del traffico in vigore fino al 2009, ha sottoposto ogni biennio alle commissioni parlamentari competenti nell'ambito del controllo dell'efficacia. Il primo rapporto sul trasferimento del traffico è stato approvato dal Consiglio federale il 27 marzo 2002 e successivamente discusso dalle commissioni competenti. Il secondo rapporto ha descritto lo stato del processo di trasferimento al 30 giugno 2004 (il periodo considerato comprendeva gli anni 2002 e 2003 nonché il primo semestre del 2004) ed è stato discusso sia dalle commissioni competenti sia dal Consiglio degli Stati in sessione plenaria. Il rendiconto relativo al periodo 2004-2006 era contenuto nel messaggio concernente il progetto di legislazione sul traffico merci dell'8 giugno 2007. Il terzo rapporto sul trasferimento ha invece preso in considerazione il periodo compreso tra l'inizio del 2007 e il 30 giugno 2009 ed è stato l'ultimo redatto in conformità alla legge sul trasferimento del traffico.

Il presente rapporto, che considera il periodo da luglio 2009 a giugno 2011, ricalca la struttura dei rapporti precedenti e tiene conto delle analisi e delle conoscenze costantemente riesaminate in materia di traffico merci attraverso le Alpi. Per quanto riguarda il rapporto tra la parte retrospettiva e quella incentrata sugli sviluppi futuri, si è preferito porre l'accento su quest'ultima (parte prospettiva). Il Consiglio federale è consapevole che il proprio compito consiste principalmente nel fornire indicazioni circostanziate riguardo alla raggiungibilità generale degli obiettivi dell'attuale politica svizzera di trasfe-

rimento, all'efficacia futura delle misure e degli strumenti adottati nonché al potenziale delle misure supplementari.

1.2 Riconoscimento precoce nell'ambito del Monitoraggio delle misure di accompagnamento (MMA)

Al fine di identificare i rischi e le opportunità future del processo di trasferimento del traffico, da diversi anni il Consiglio federale ha sviluppato e realizzato un sistema di riconoscimento precoce proprio nell'ambito di questa politica. Tale sistema consente di osservare in modo sistematico l'evoluzione del traffico merci transalpino e di individuare precocemente i rischi per lo sviluppo del trasferimento.

A questo scopo:

- si osserva l'evoluzione del traffico merci stradale e ferroviario attraverso le Alpi;
- si stabiliscono i valori auspicati e si raccolgono quelli effettivi riguardanti il traffico pesante attraverso le Alpi per poi effettuare un confronto; e
- si osserva e si valuta l'andamento di diversi fattori determinanti per il traffico (in particolare lo sviluppo dell'economia e della politica dei trasporti in Svizzera e nei Paesi limitrofi).

Il sistema di riconoscimento precoce tiene conto delle decisioni in materia di politica dei trasporti e degli sviluppi del traffico – nella misura in cui i dati sono disponibili o accessibili – in Svizzera, Italia, Germania, Austria, Francia e nei Paesi del Benelux.

In quanto strumento di lavoro interno al progetto, il sistema di monitoraggio e riconoscimento precoce offre le basi per l'elaborazione di proposte di misure nell'ambito dell'organizzazione di progetto «Monitoraggio delle misure di accompagnamento» (MMA). Un'organizzazione di progetto interdipartimentale sotto la guida dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT) verifica costantemente l'efficacia delle misure di accompagnamento e, se necessario, provvede agli adeguamenti. L'organizzazione di progetto MMA è costituita da collaboratori dei diversi uffici coinvolti (UFT, ARE, USTRA, AFD, UST, UFAM).

2 Evoluzione del traffico

2.1 Evoluzione del traffico merci transalpino

2.1.1 Transiti di autocarri attraverso le Alpi

Rispetto al 2000, anno di riferimento della legge sul trasferimento del traffico merci, alla fine del 2010 è stata registrata una diminuzione dei transiti di autocarri attraverso i valichi alpini svizzeri pari al 10,5 per cento. Nel periodo 2008-2010 considerato dal rapporto il calo è stato lieve (-1,4 %).

Dal 2000 al 2006 il numero di transiti attraverso le Alpi è diminuito in modo costante, facendo registrare un calo complessivo del 15,9 per cento. La riduzione significativa del 2002 e il successivo aumento del 2003 sono riconducibili all'incendio nella galleria stradale del San Gottardo e alle derivanti limitazioni di capacità nell'anno seguente. Tra il 2006 e il 2008 si è verificato un altro notevole aumento dell'8,0 per cento. Poi, sull'onda della crisi economica e finanziaria manifestatasi a livello mondiale nel quarto trimestre del 2008, vi è stato un calo del 7,4 per cento nel 2009. La ripresa congiunturale dopo la fine della crisi finanziaria ha prodotto un nuovo e significativo incremento del traffico attraverso le Alpi nel 2010 (+6,5 %). In definitiva, oggi si registrano circa 150 000 transiti in meno rispetto al 2000.

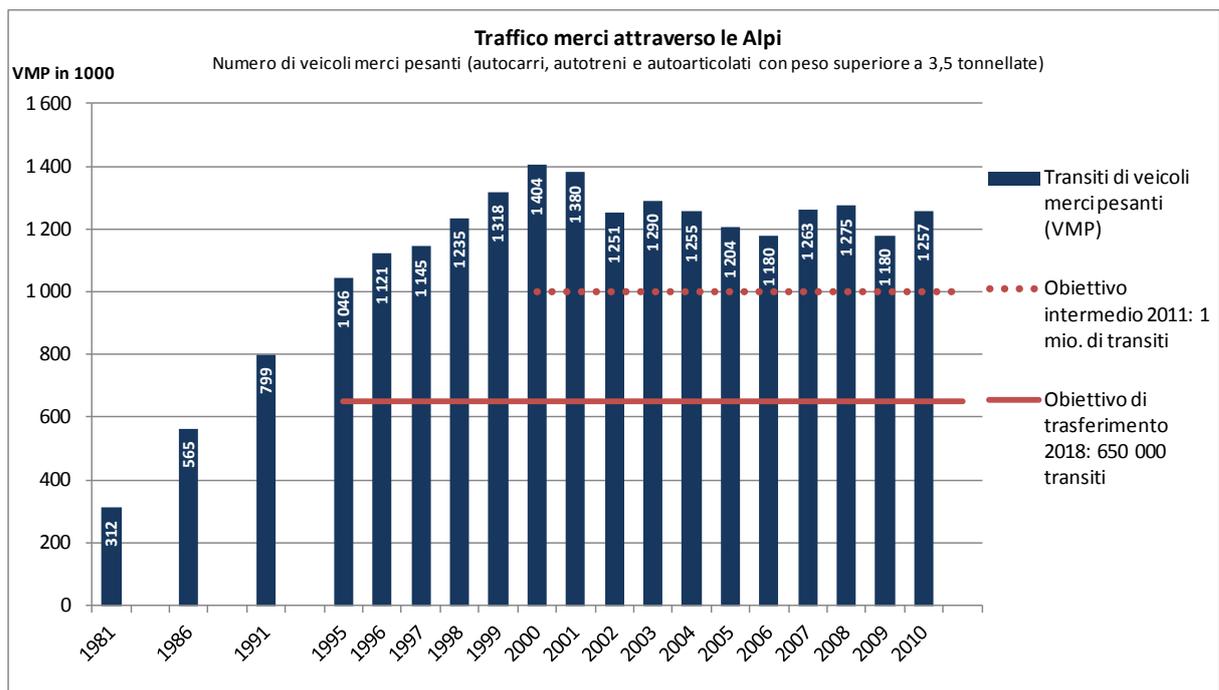


Figura 1: Evoluzione del traffico merci transalpino su strada dal 1981 al 2010.

Assi stradali: panoramica

Con una quota di traffico di circa il 75 per cento nel 2010, il San Gottardo è di gran lunga il più importante valico stradale svizzero. La sua quota è scesa sotto il 75 per cento solo nel biennio 2001-2002 (incendio in galleria del 2001) e nel 2006 (frana di Gurtellen). Nell'anno della crisi finanziaria, quando il traffico merci è diminuito notevolmente in tutta la Svizzera (-7,4 %), il San Gottardo ha fatto registrare il calo assoluto più marcato (-73 000 VMP). Il secondo valico più importante della Svizzera è il San

Bernardino, che in caso di blocco del San Gottardo diventa la principale via alternativa (vedi 2001-2002 e 2006).

<i>VMP in 1000 per anno</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	08->09	2009	09->10	2010
San Gottardo	1187	967	859	1003	968	925	856	963	973	-7,5 %	900	+4,8 %	943
San Bernardino	138	275	205	144	155	150	185	162	163	+1,4 %	166	+12,4 %	186
Sempione	27	76	98	72	68	73	82	82	82	-16,4 %	68	+15,9 %	79
Gran San Bernardo	52	62	89	71	66	56	58	55	57	-19,6 %	46	+5,0 %	48
CH (totale)	1404	1380	1251	1290	1256	1204	1180	1263	1275	-7,4 %	1180	+6,5 %	1257

Tabella 1: Numero di transiti attraverso le Alpi svizzere per valico alpino.

<i>Quote in %</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
San Gottardo	85 %	70 %	69 %	78 %	77 %	77 %	72 %	76 %	76 %	76 %	75 %
San Bernardino	10 %	20 %	16 %	11 %	12 %	12 %	16 %	13 %	13 %	14 %	15 %
Sempione	2 %	6 %	8 %	6 %	5 %	6 %	7 %	7 %	6 %	6 %	6 %
Gran San Bernardo	4 %	4 %	7 %	6 %	5 %	5 %	5 %	4 %	4 %	4 %	4 %

Tabella 2: Quote dei valichi svizzeri nel traffico merci transalpino su strada.

Categoria e immatricolazione dei veicoli

Dopo il primo innalzamento del limite di peso da 28 a 34 tonnellate nel 2001, nel giro di due anni la quota degli autoarticolati è aumentata dal 47 a circa il 60 per cento. Il secondo innalzamento del limite a 40 tonnellate nel 2005 non ha influito in alcun modo sulla ripartizione dei tipi di veicoli nel traffico transalpino. Negli ultimi anni gli autoarticolati hanno sempre rappresentato una quota di circa il 60 per cento e sono stati quindi la categoria di veicoli di gran lunga più importante nel traffico merci attraverso le Alpi. Grazie a una capacità di carico maggiore (vedi Figura 6), la loro quota è ancora più elevata per quanto riguarda la quantità di merci trasportate.

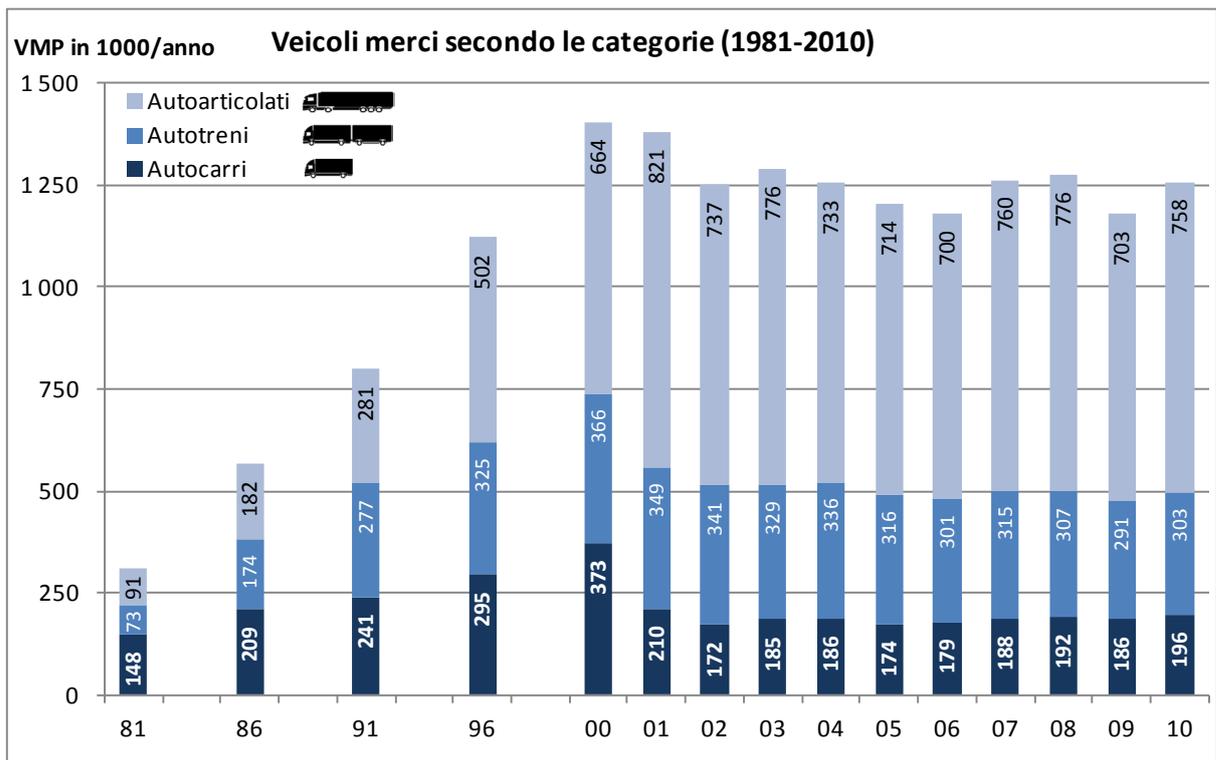


Figura 2: Evoluzione dei transiti di veicoli merci pesanti attraverso le Alpi secondo le categorie (1981-2010).

Dal 1981, anno d'inizio del monitoraggio, fino al 2002 la quota dei veicoli pesanti stranieri è aumentata costantemente, passando dal 49 al 75 per cento (vedi Figura 3). Dopo un significativo calo (-4 %) nel 2004, la loro quota si è mantenuta tra il 69 e il 71 per cento. Proprio quest'ultima è la percentuale registrata nel 2010 per i veicoli pesanti stranieri.

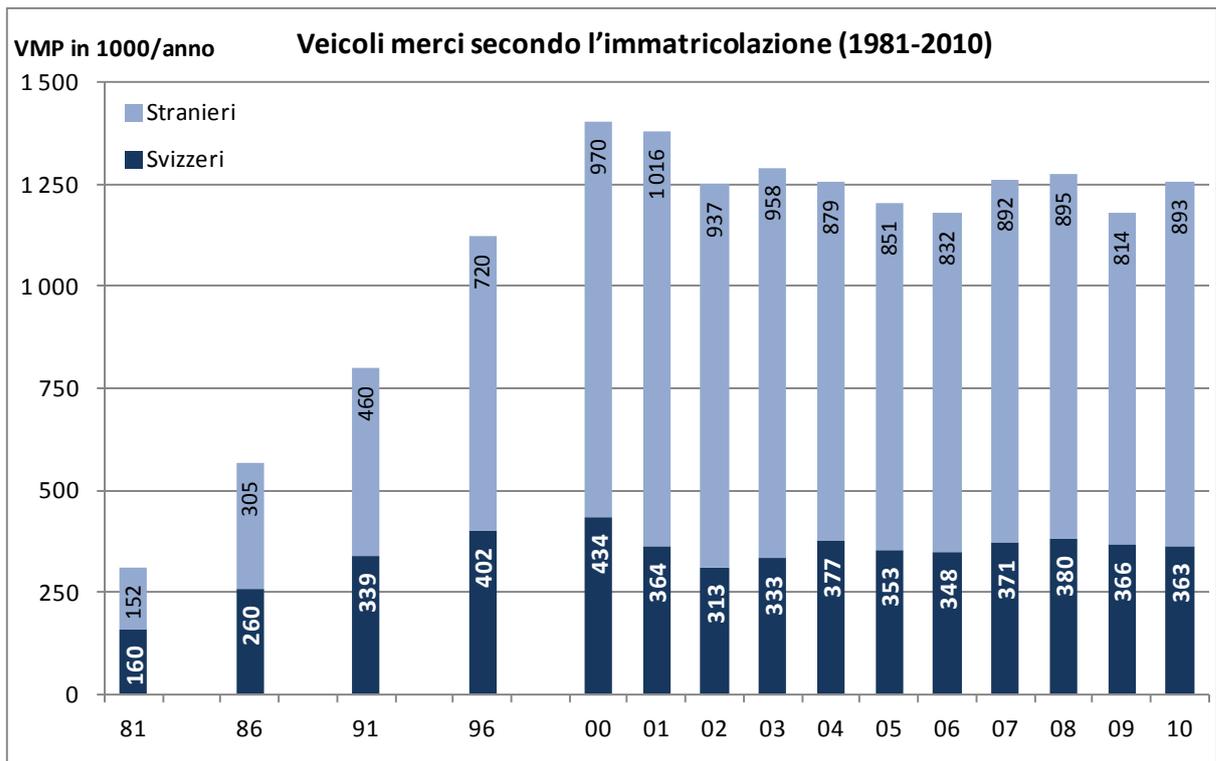


Figura 3: Evoluzione dei transiti di veicoli merci pesanti attraverso le Alpi secondo l'immatricolazione (1981-2010).

Strada: traffico di transito e traffico nazionale e import/export

Nel periodo considerato sono aumentati i trasporti di transito nel traffico merci stradale attraverso le Alpi. La relativa quota è passata dal 53 per cento del 2008 al 55 per cento del 2010. Solo nel 2003 (59 %) e nel 2004 (56 %) i trasporti di transito avevano raggiunto livelli leggermente superiori.

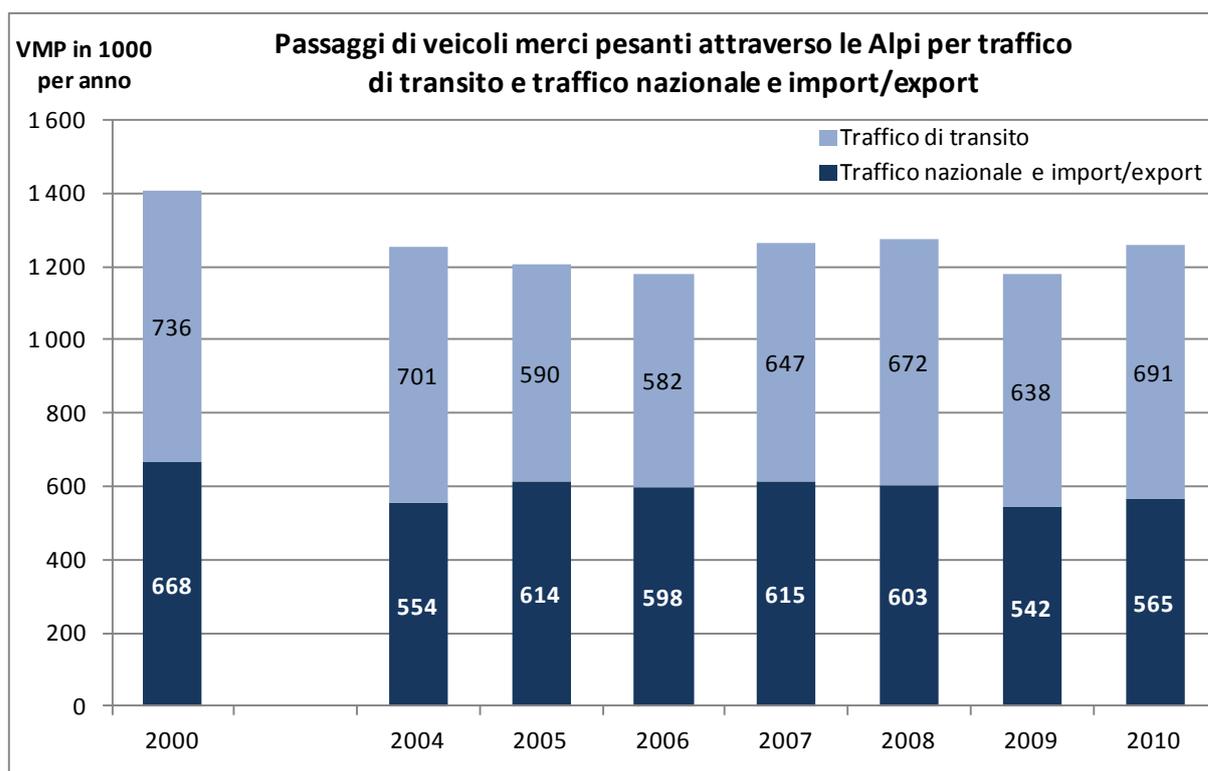


Figura 4: Evoluzione del traffico di transito e del traffico nazionale e import/export attraverso le Alpi (2000-2010).

La seguente tabella mostra in modo dettagliato le quote dei due tipi di traffico:

Quote in %	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Traffico di transito	52 %	56 %	49 %	49 %	51 %	53 %	54 %	55 %
Traffico nazionale e import/export	48 %	44 %	51 %	51 %	49 %	47 %	46 %	45 %

Tabella 3: Quote di traffico merci di transito e di traffico merci nazionale e import/export attraverso le Alpi (su strada).

Trasporti di merci pericolose

I trasporti di merci pericolose nel traffico pesante transalpino sono soggetti a determinati oneri, stabiliti nell'ordinanza del 29 novembre 2002 concernente il trasporto di merci pericolose su strada (SDR; RS 741.621)¹. Non è consentito effettuare trasporti di merci pericolose attraverso le gallerie del Gran San Bernardo, del San Gottardo e del San Bernardino, anche se per il San Gottardo e il San Bernardino si possono ottenere autorizzazioni speciali. Dal 1999, grazie ai pannelli arancioni per le merci pericolose, i trasporti di questo tipo rientrano nel conteggio manuale a campione, con il quale non solo si rileva l'ordine di grandezza assoluto dei veicoli, ma si osserva anche lo sviluppo dei trasporti.

¹ In un determinato numero di gallerie stradali i veicoli con merci pericolose possono transitare solo se in possesso di un'autorizzazione o con altre limitazioni. Senza un'autorizzazione speciale il traffico transalpino di merci pericolose può avvenire solo attraverso il Sempione. Cfr. anche la risposta del Consiglio federale alla mozione Amherd «Divieto di circolazione per camion pericolosi sui tratti alpini» (08.3008).

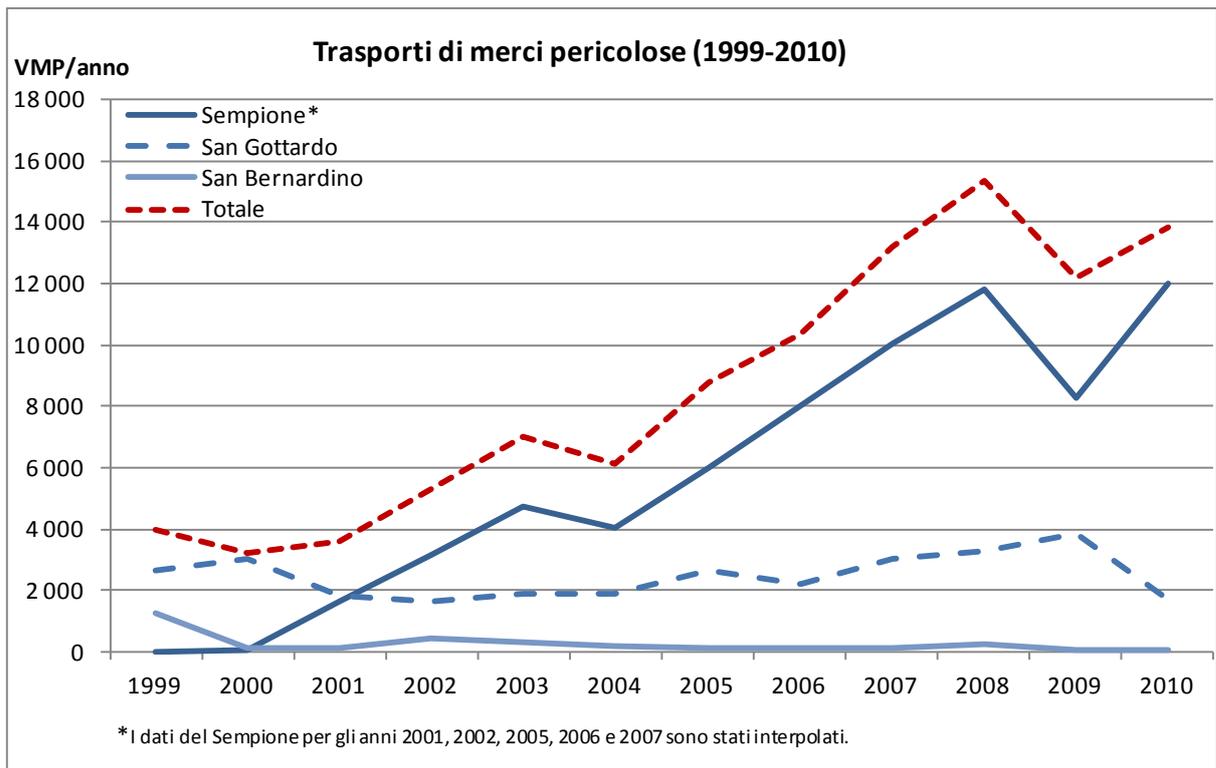


Figura 5: Evoluzione dei trasporti di merci pericolose nel traffico merci stradale attraverso le Alpi (1999-2010).

Nel 2010, circa il 15 per cento dei veicoli transitati attraverso il Sempione trasportava merci pericolose, il che equivale a circa 12 000 veicoli in un anno. Attraverso la galleria del San Gottardo sono invece transitati, sempre nel 2010, circa 1700 veicoli con merci pericolose, ossia lo 0,18 per cento di tutti i veicoli pesanti. Attraverso la galleria del San Bernardino ne sono transitati circa 75, vale a dire lo 0,04 per cento.

Utilizzo della capacità di trasporto dei veicoli pesanti

Grazie ai dati dell'impianto WIM² nella galleria del San Gottardo è possibile stimare i pesi di carico medi dei veicoli merci pesanti che transitano attraverso le Alpi. Dopo il rilevamento principale del 2004 i dati relativi al peso, in combinazione con quelli riguardanti il numero dei veicoli, sono stati utilizzati per la stima della quantità di merci trasportate su strada. Questa estrapolazione ha fornito dei dati provvisori per il 2009. Con la valutazione del rilevamento principale del 2009 si è arrivati a determinare la quantità definitiva, che ha permesso di interpolare i dati per il periodo 2004-2009. Questo spiega la correzione della quantità di merci trasportate su strada dal 2005 al 2009.

In seguito all'innalzamento del limite di peso a 40 tonnellate (nel 2001 per certi contingenti, nel 2005 per tutti), tra il 2004 e il 2005 i pesi di carico medi dei veicoli merci pesanti sono, come era prevedibile, aumentati. Se il peso di carico medio degli autocarri è rimasto quasi invariato, tra il 2004 e il 2005 i pesi di carico degli autotreni e degli autoarticolati sono cresciuti in media rispettivamente del 6 per cento e di circa l'8 per cento. Questa tendenza è proseguita anche dopo il 2005, ma i pesi di carico medi di autotreni e autoarticolati hanno fatto registrare aumenti annui sensibilmente inferiori.

² Weigh in motion: rilevamento dinamico del peso.

Rispetto al 2004, anno precedente l'innalzamento generale del limite di peso a 40 tonnellate, nel 2010 i pesi di carico medi di autotreni e autoarticolati sono cresciuti rispettivamente del 3 e del 18 per cento circa, il che equivale, in termini assoluti, a un aumento di 0,3 tonnellate per gli autotreni e di 2,2 tonnellate per gli autoarticolati. Nello stesso periodo il peso di carico medio degli autocarri è invece diminuito del 2 per cento, ossia di 0,1 tonnellate.

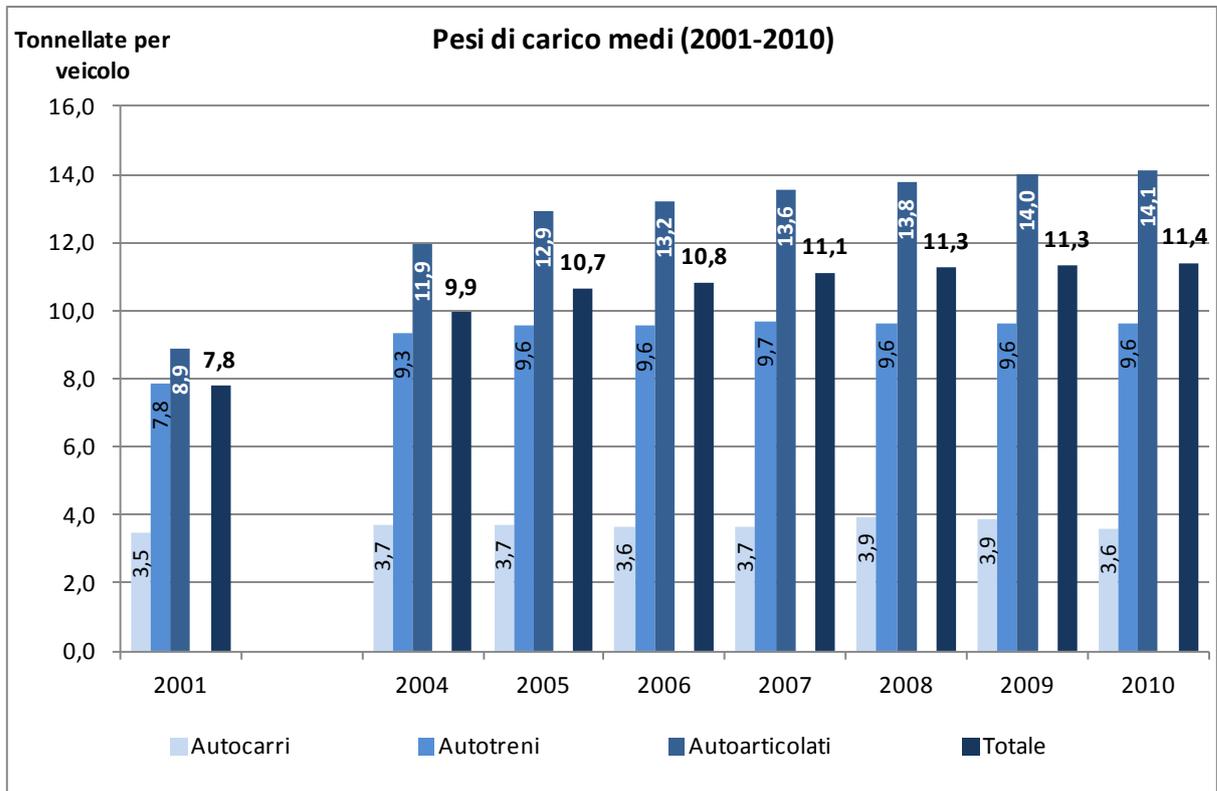


Figura 6: Evoluzione dei pesi di carico medi dal 2001 al 2010.

Autofurgoni

Si era ipotizzato che l'introduzione della TTPCP nel 2001 avrebbe portato a un trasferimento dei trasporti di merci dai veicoli pesanti agli autofurgoni. Per questo motivo gli autofurgoni con pneumatici gemellati o asse doppio rientrano (purtroppo solo dal 2001) nel conteggio manuale a campione.

Nel 2009 anche gli autofurgoni con pneumatici gemellati o asse doppio sono diminuiti notevolmente rispetto all'anno precedente (-16 %), ma nel 2010 hanno fatto registrare un nuovo aumento del 10 per cento. Rispetto al 2001 il numero dei veicoli di questa categoria si è tuttavia ridotto del 25 per cento. Dal 2001 la loro quota rispetto al traffico merci complessivo (veicoli pesanti e autofurgoni della categoria menzionata) oscilla tra il 3,6 e il 4,6 per cento; nell'anno di riferimento si è attestata al 3,9 per cento. Nel traffico merci transalpino non è stato osservato alcun trasferimento dai veicoli pesanti agli autofurgoni.

Eventi straordinari nel traffico merci stradale

Nel periodo 2009-2010 sono stati relativamente rari gli eventi straordinari registrati nel traffico merci stradale. Nel 2009 è stata proclamata la fase rossa per un totale di sette giorni a causa di forti nevica-

te nella regione alpina. Vi sono state poi altre occasioni in cui cadute di massi o condizioni meteorologiche avverse hanno portato alla chiusura, al massimo per un giorno, di singoli valichi.

Nel 2010 non è mai stata proclamata la fase rossa, tuttavia su diversi assi vi sono state chiusure al traffico che si sono protratte per un certo numero di ore a causa di condizioni meteorologiche avverse, cadute di massi e incidenti. Nel primo semestre del 2010, inoltre, un cantiere sul passo del Sempione ha avuto forti ripercussioni sulla circolazione.

2.1.2 Evoluzione del traffico merci ferroviario attraverso le Alpi

Nel periodo considerato (2008-2010) il traffico merci transalpino ha subito un calo del 5,2 per cento, dato che ha risentito in modo notevole della crisi economico-finanziaria manifestatasi a partire dal terzo trimestre del 2008, con conseguenze particolarmente evidenti nel 2009. Nel complesso il traffico merci ferroviario è diminuito del 17,9 per cento nel 2009 per poi aumentare di nuovo del 15,4 per cento nel 2010, raggiungendo quasi il livello precedente alla crisi.

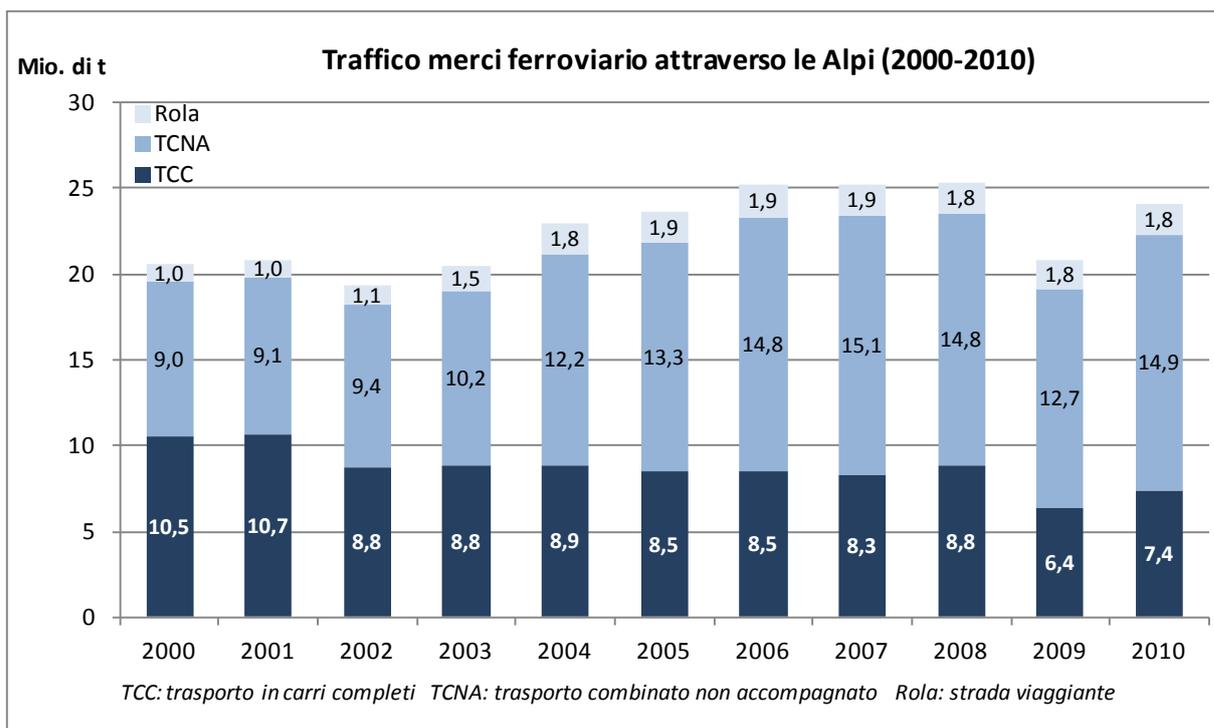


Figura 7: Evoluzione del traffico merci ferroviario attraverso le Alpi dal 2000 al 2010 in milioni di tonnellate nette³.

Sviluppo di TCC, TCNA e Rola

Nel periodo considerato la quota del trasporto combinato non accompagnato (TCNA) è aumentata di quattro punti percentuali, arrivando così al 62 per cento, a scapito del trasporto in carri completi

³ Tonnellate nette-nette: peso delle merci trasportate al netto di contenitori, casse mobili e semirimorchi nel trasporto combinato non accompagnato (TCNA) oppure al netto di autocarri, rimorchi e semirimorchi per la strada viaggiante.

(TCC). Alla fine del periodo la quota del TCC è pari al 31 per cento, il che conferma la tendenza negativa per questo tipo di trasporto. La quota della strada viaggiante (circa 7-8 %) è rimasta invece praticamente invariata.

Quote di tonnellate nette-nette in %	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Trasporto in carri completi	51 %	51 %	45 %	43 %	39 %	36 %	34 %	33 %	35 %	31 %	31 %
Trasporto combinato non accompagnato	44 %	44 %	49 %	50 %	53 %	56 %	59 %	60 %	58 %	61 %	62 %
Strada viaggiante	5 %	5 %	6 %	7 %	8 %	8 %	7 %	7 %	7 %	8 %	7 %

Tabella 4: Quote di TCC, TCNA e Rola rispetto al traffico merci ferroviario transalpino in Svizzera (2000-2010).

Rotaia: traffico di transito e traffico nazionale e import/export

La quota dei trasporti di transito nel traffico merci transalpino su rotaia è sensibilmente più alta che nel traffico merci transalpino su strada. Nel 2010 la quota del traffico di transito su rotaia è stata dell'88,5 per cento, ossia leggermente superiore a quella del 2008. Nel 2009, anno della crisi economica e finanziaria, è scesa invece all'86,4 per cento.

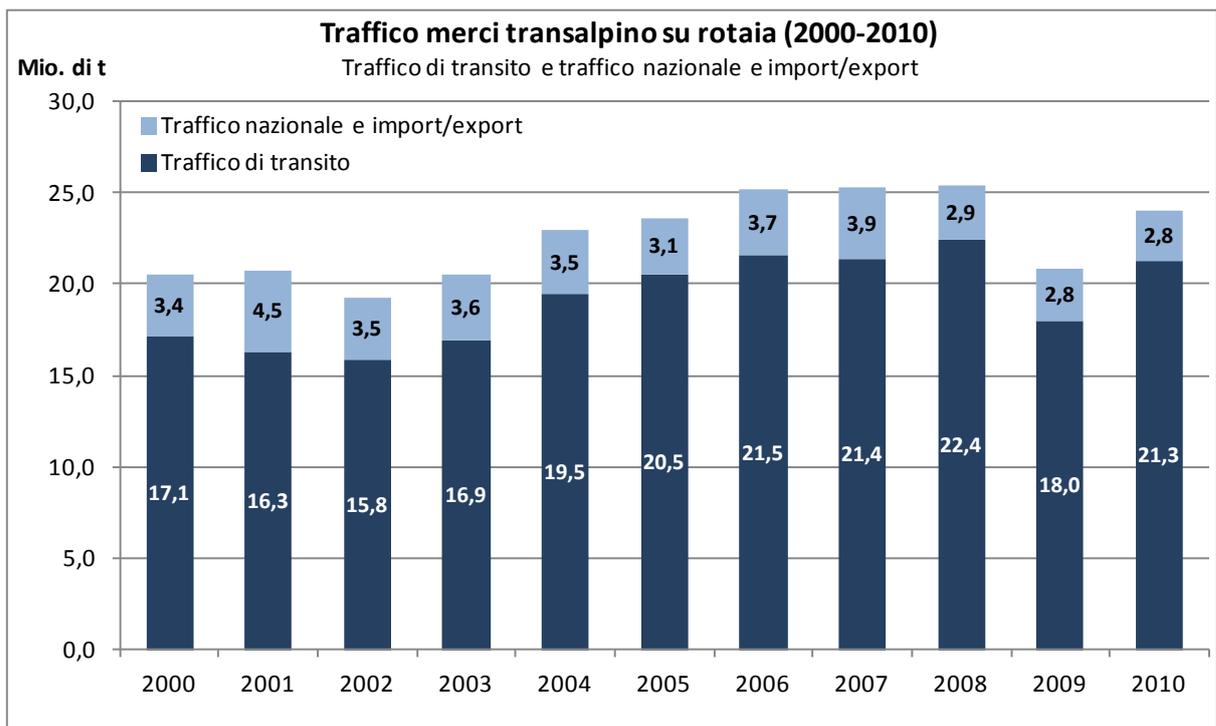


Figura 8: Evoluzione del traffico merci ferroviario transalpino con distinzione fra traffico nazionale e import/export e traffico di transito (2000-2010).

Quote in %	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Traffico di transito	83,3 %	78,6 %	82,1 %	82,5 %	84,9 %	86,8 %	85,5 %	84,7 %	88,4 %	86,4 %	88,5 %
Traffico nazionale e import/export	16,7 %	21,4 %	17,9 %	17,5 %	15,1 %	13,2 %	14,5 %	15,3 %	11,6 %	13,6 %	11,5 %

Tabella 5: Quote di traffico nazionale e import/export e di traffico di transito rispetto al traffico merci ferroviario transalpino in Svizzera (2000-2010).

Analisi della situazione degli assi ferroviari

Nel periodo di riferimento le quote dei due assi ferroviari nord-sud che attraversano la Svizzera sono rimaste relativamente stabili, anche se nel 2009, anno della crisi finanziaria, problemi infrastrutturali sull'asse del San Gottardo hanno fatto scendere la relativa quota al 56 per cento, un livello mai registrato prima. Nel 2010 la quota del San Gottardo è poi risalita al 60 per cento. Lungo l'asse del Sempione transita invece il 40 per cento delle merci.

Mio. di t	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
San Gottardo	16,8	16,0	15,6	16,2	15,6	15,5	11,6	14,4
- TCC	6,9	5,8	5,4	5,2	5,0	5,5	3,8	4,7
- TCNA	8,9	9,7	9,7	10,6	10,2	9,7	7,6	9,5
- strada viaggiante	1,0	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2
Sempione	3,7	7,0	8,0	9,0	9,7	9,9	9,2	9,6
- TCC	3,6	3,0	3,0	3,3	3,3	3,3	2,6	2,6
- TCNA	0,1	2,6	3,6	4,2	4,9	5,1	5,1	5,4
- strada viaggiante	0,0	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6

Tabella 6: Confronto tra assi del traffico merci ferroviario transalpino. Valori in milioni di tonnellate nette-nette.

Nel periodo di riferimento 2008-2010 su entrambi gli assi è stata registrata una diminuzione del traffico: moderata sull'asse del Sempione (-2,8 %), molto più significativa su quello del San Gottardo (in totale -6,7 %). Queste variazioni sono l'espressione di due evoluzioni annuali completamente diverse. Nel 2009 il traffico sull'asse del San Gottardo è diminuito di oltre il 25 per cento, quello sull'asse del Sempione solo del 6,6 per cento. L'anno seguente il San Gottardo ha fatto registrare un aumento del volume dei trasporti pari al 24,5 per cento, mentre la crescita del Sempione è stata solo del 4,0 per cento. Ciò è dovuto, tra l'altro, all'eliminazione dei limiti di capacità del San Gottardo, cosa che ha portato a un ritorno su quest'asse dei trasporti precedentemente deviati sul Sempione.

2.1.3 Evoluzione del volume totale di merci trasportate attraverso le Alpi svizzere

Nel periodo 2008-2010 il volume delle merci trasportate attraverso le Alpi svizzere su strada e su rotaia è sceso da 39,8 a 38,4 milioni di tonnellate (-3,4 %). Questa evoluzione generale è il risultato di un deciso calo nel 2009 (-14,0 %) e di una buona ripresa (+12,2 %) nel 2010, anno in cui il volume totale delle merci trasportate attraverso le Alpi ha quasi raggiunto il livello precedente alla crisi finanziaria.

Volume delle merci trasportate su strada e su rotaia

	<i>in mio. di t</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	08->09	2009	09->10	2010
Strada		8,9	10,8	10,7	11,4	12,5	12,8	12,8	14,0	14,4	-7,1 %	13,4	+7,3 %	14,3
Trasporto combinato		10,1	10,1	10,5	11,7	14,1	15,2	16,7	17,0	16,6	-12,8 %	14,4	+15,3 %	16,7
Trasporto in carri completi		10,5	10,7	8,8	8,8	8,9	8,5	8,5	8,3	8,8	-27,4 %	6,4	+15,7 %	7,4
Rotaia (totale)		20,6	20,8	19,3	20,5	23,0	23,6	25,2	25,3	25,4	-17,9 %	20,8	+15,4 %	24,0
Totale		29,5	31,5	30,0	32,0	35,4	36,5	38,0	39,3	39,8	-14,0 %	34,2	+12,2 %	38,4

Tabella 7: Volume delle merci trasportate attraverso i valichi alpini svizzeri in milioni di tonnellate nette-nette.

La seguente figura mostra l'evoluzione del volume totale delle merci trasportate attraverso le Alpi a partire dal 1984. Come si vede chiaramente, il calo del 2009 è stato, in termini percentuali e assoluti, il risultato peggiore mai registrato nel traffico merci transalpino.

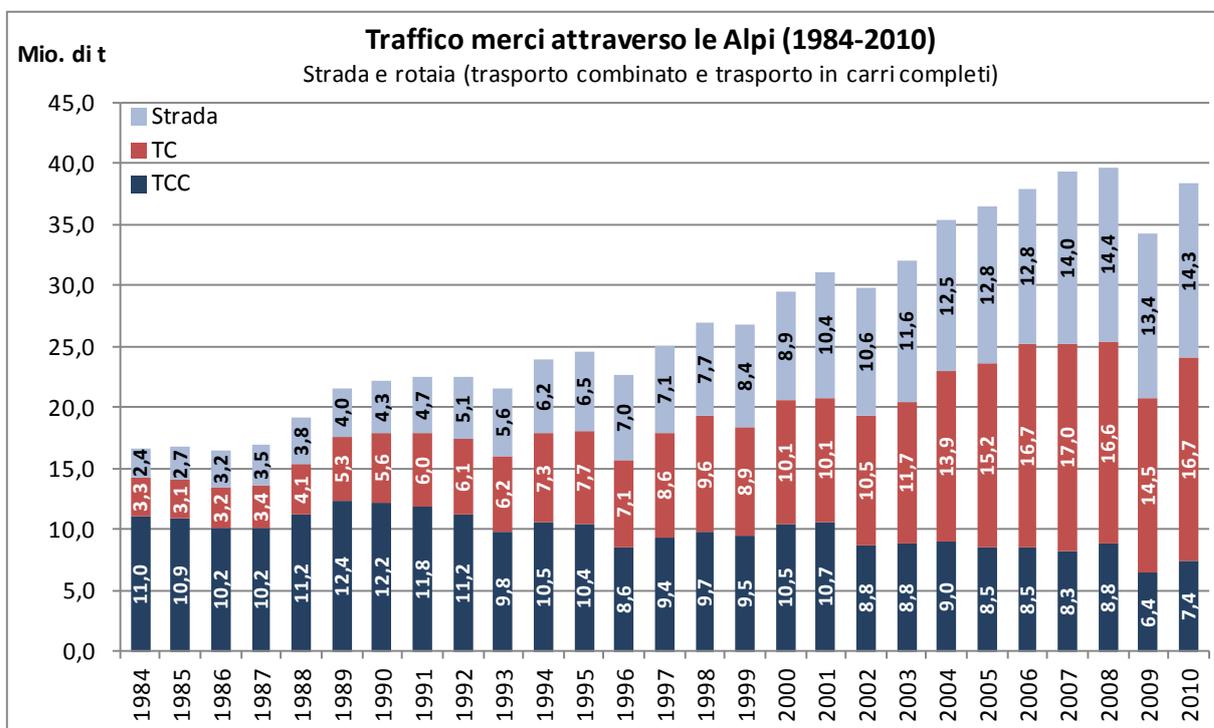


Figura 9: Volume delle merci trasportate attraverso i valichi alpini svizzeri tra il 1984 e il 2010, in milioni di tonnellate nette-nette.

Ripartizione modale

Alla fine del 2010 la quota della ferrovia nel traffico merci transalpino si è attestata al 62,6 per cento, con un calo di 1,2 punti percentuali rispetto al 2008. Nel 2009 la stessa quota è scesa al 60,9 per cento. Ciò dimostra che il traffico merci su rotaia ha risentito della crisi finanziaria in misura nettamente superiore rispetto al traffico merci su strada. Superato il periodo di crisi, la quota della ferrovia è poi risalita dell'1,7 per cento.

	<i>in mio. di t</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Strada		30,2 %	34,1 %	35,6 %	35,8 %	35,2 %	35,2 %	33,7 %	35,7 %	36,2 %	39,1 %	37,4 %
Trasporto combinato		34,2 %	32,1 %	35,2 %	36,7 %	39,7 %	41,6 %	43,9 %	43,2 %	41,7 %	42,2 %	43,4 %
Trasporto in carri completi		35,6 %	33,8 %	29,3 %	27,5 %	25,1 %	23,3 %	22,4 %	21,0 %	22,1 %	18,7 %	19,3 %
Rotaia (totale)		69,8 %	65,9 %	64,4 %	64,2 %	64,8 %	64,8 %	66,3 %	64,3 %	63,8 %	60,9 %	62,6 %

Tabella 8: Ripartizione modale nel traffico merci attraverso le Alpi (2000-2010).

La seguente figura mostra l'evoluzione della ripartizione modale nel lungo periodo, precisamente dal 1984 al 2010:

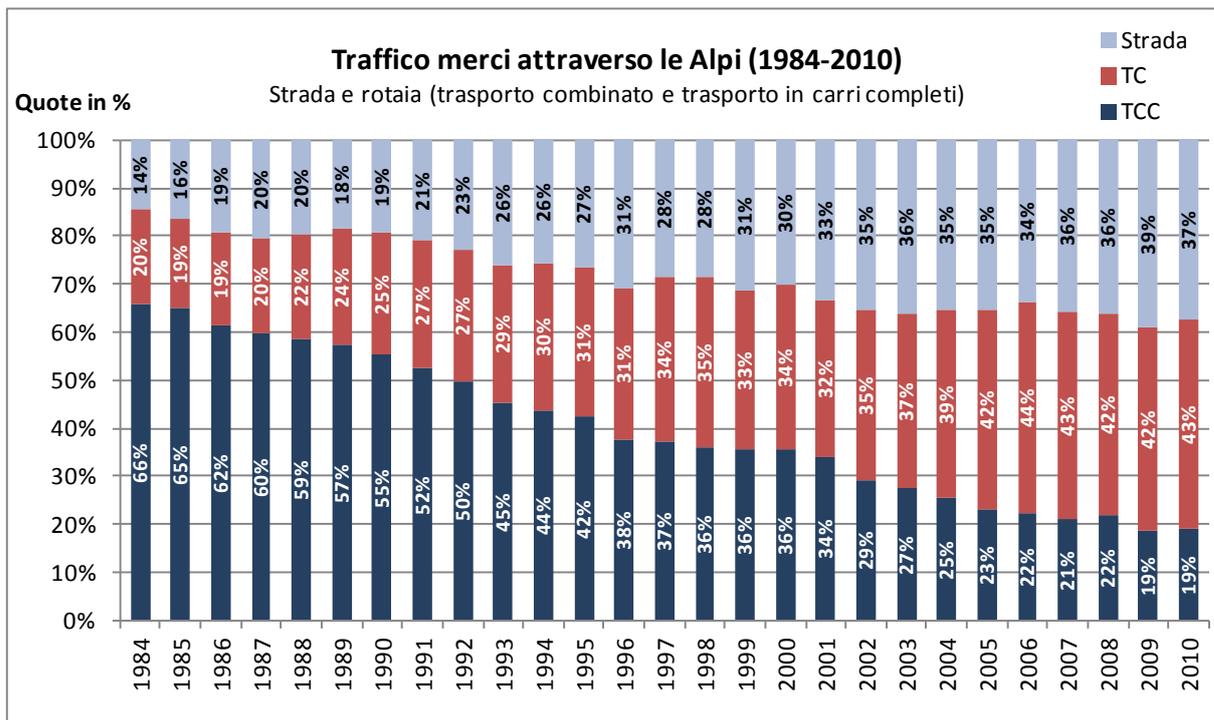


Figura 10: Ripartizione modale nel traffico merci attraverso le Alpi svizzere tra il 1984 e il 2010, in percentuale.

Confronto internazionale

Rispetto alla Francia e all'Austria, la Svizzera continua ad avere una quota ferroviaria molto elevata (62,6 % nel 2010) per quanto riguarda il traffico merci transalpino. La seguente figura mostra l'evoluzione del traffico nel periodo 1980-2010 per il segmento di arco alpino compreso tra il Moncenisio/Fréjus (F) e il Brennero (A)⁴:

⁴ Il cosiddetto arco alpino interno, compreso tra il Moncenisio/Fréjus (Francia) e il Brennero (Austria),   definito anche arco alpino A (ad es. nella pubblicazione Alpinfo dell'UFT).

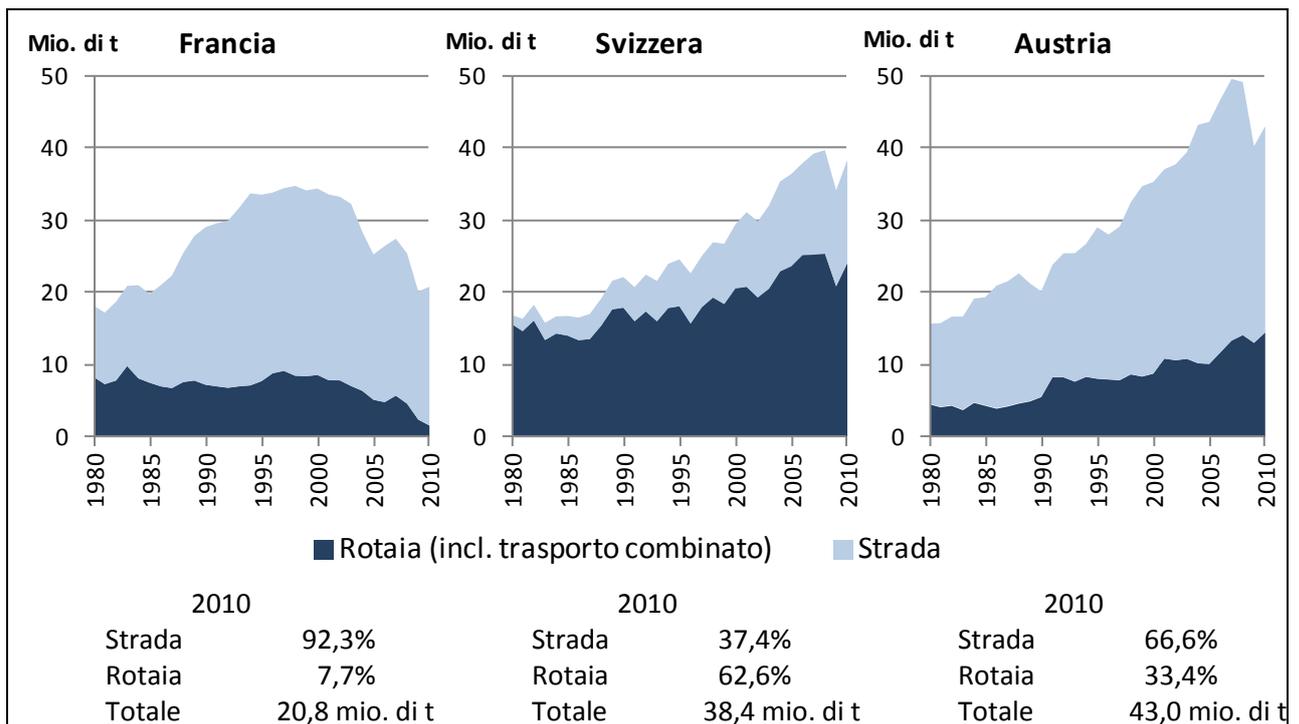


Figura 11: Traffico merci transalpino (1980-2010) nel cosiddetto arco alpino interno tra il Moncenisio/Fréjus (F) e il Brennero (A).

Nel 2010, il volume complessivo delle merci trasportate su strada e su rotaia nell'arco alpino interno è stato pari a 102,2 milioni di tonnellate, corrispondenti a una crescita del 101,2 per cento rispetto al 1980 (primo anno di rilevamento) e dell'8,0 per cento rispetto al 2009. La quota della ferrovia nel traffico transalpino complessivo è pari al 39,2 per cento, con un aumento di un punto percentuale scarso rispetto al 2009. La quota della ferrovia è molto diversa a seconda dei Paesi: nel 2010 in Francia ha subito un nuovo calo e si è attestata appena al 7,7 per cento⁵, mentre in Austria è migliorata leggermente salendo al 33,4 per cento. Con il suo 62,6 per cento, la Svizzera ha una quota ferroviaria quasi doppia rispetto all'Austria.

2.2 Evoluzione del traffico nel 2011: andamento dei trasporti transalpini dopo la crisi congiunturale

2.2.1 Panoramica del traffico merci transalpino nel primo semestre 2011

Come il 2010, anche il 2011 è contrassegnato da una netta ripresa dopo la crisi economica e finanziaria del 2009. Nel primo semestre del 2011 il traffico merci attraverso le Alpi svizzere è aumentato quasi del 10 per cento e la crescita del traffico merci ferroviario (+12,7 %) è stata più che doppia rispetto a quella del traffico stradale (+5,3 %). Hanno contribuito particolarmente a questo forte aumento il tra-

⁵ In Francia si sta attualmente procedendo a una verifica dei dati sul traffico merci ferroviario attraverso le Alpi. Nella statistica potrebbero mancare i dati relativi a nuovi fornitori di servizi nel traffico merci su rotaia.

sporto combinato non accompagnato (TCNA) con un incremento del 13,9 per cento, ma anche il trasporto in carri completi con una crescita del 12,4 per cento.

Numero di veicoli merci (pesanti, in 1000)	2011				2010 1° semestre Totale	2011 1° semestre Totale	0 (+/-)
	1° trimestre		2° trimestre				
	Total	(+/-)	Total	(+/-)			
CH (totale)	311	+4,1 %	336	+4,4 %	621	647	+4,3 %
San Gottardo	237	+1,8 %	244	+0,7 %	475	481	+1,2 %
San Bernardino	45	+14,4 %	53	+7,9 %	89	98	+10,8 %
Sempione	15	-1,7 %	24	+27,5 %	34	39	+14,3 %
Gran San Bernardo	14	+25,0 %	15	+27,6 %	23	29	+26,3 %
Totale CH (autotreni, Brennero (autotreni, autoarticolati)	272	+5,1 %	286	+5,2 %	530	557	+5,2 %
	431	+5,7 %	448	+5,7 %	831	879	+5,7 %

Secondo la modalità di trasporto (in 1000 t nette)	2011				2010 1° semestre Totale	2011 1° semestre Totale	0 (+/-)
	1° trimestre		2° trimestre				
	Total	(+/-)	Total	(+/-)			
Totale CH strada e rotaia	10 229	+12,6 %	10 716	+7,5 %	19 053	20 945	+9,9 %
Strada CH	3 643	+5,3 %	3 871	+5,4 %	7 133	7 513	+5,3 %
Rotaia CH	6 586	+17,0 %	6 846	+8,8 %	11 919	13 432	+12,7 %
TCC San Gottardo	1 324	+18,7 %	1 357	+9,4 %	2 356	2 681	+13,8 %
TCC Sempione	731	+13,8 %	774	+6,7 %	1 368	1 505	+10,0 %
TCC totale	2 055	+16,9 %	2 131	+8,4 %	3 724	4 187	+12,4 %
TCNA San Gottardo	2 244	+13,4 %	2 306	-0,7 %	4 302	4 550	+5,8 %
TCNA Sempione	1 807	+24,8 %	1 939	+26,7 %	2 978	3 746	+25,8 %
TCNA totale	4 051	+18,2 %	4 245	+10,2 %	7 280	8 296	+13,9 %
Rola S. Gottardo	49	+4,7 %	49	+2,1 %	94	98	+3,4 %
Rola Sempione	431	+8,8 %	421	-0,9 %	820	852	+3,8 %
Rola totale	480	+8,4 %	469	-0,6 %	915	949	+3,8 %

Legenda: veicoli merci pesanti = veicoli merci > 3,5 t
(+/-) = scostamento percentuale dallo stesso periodo dell'anno precedente

Tabella 9: Evoluzione del traffico merci transalpino su strada e su rotaia nel primo semestre del 2011.

2.2.2 Traffico merci stradale attraverso le Alpi nel primo semestre 2011

Nel primo semestre del 2011 è stato registrato un sensibile aumento dei transiti di veicoli merci pesanti attraverso le Alpi. Rispetto allo stesso periodo del 2010 il numero dei veicoli pesanti che hanno attraversato le Alpi svizzere è cresciuto del 4,3 per cento. I transiti sono stati 647 000, ossia circa 26 000 in più rispetto all'anno precedente; un livello pressoché uguale a quello del 2007 e del 2008. Da giugno 2011 il volume del traffico sta diminuendo rispetto all'anno precedente. Nel complesso, tra luglio e ottobre 2011 il numero dei transiti è stato inferiore del 3,9 per cento rispetto allo stesso periodo del 2010. Si tratta sicuramente di una conseguenza del rallentamento congiunturale nei vicini Paesi europei. Se consideriamo i primi dieci mesi del 2011, il volume del traffico è aumentato solo dell'1,1 per cento rispetto all'anno precedente. Per quest'anno si prevede quindi un numero complessivo di transiti attraverso le Alpi pari a circa 1,25-1,27 milioni, un risultato molto simile a quello del 2010. Evidentemente l'obiettivo intermedio fissato nell'articolo 3 capoverso 4 LTrasf non sarà raggiunto.

La seguente figura mostra l'evoluzione complessiva prevista per il 2011, risultato di un'extrapolazione mobile dei dati sul traffico del primo semestre:

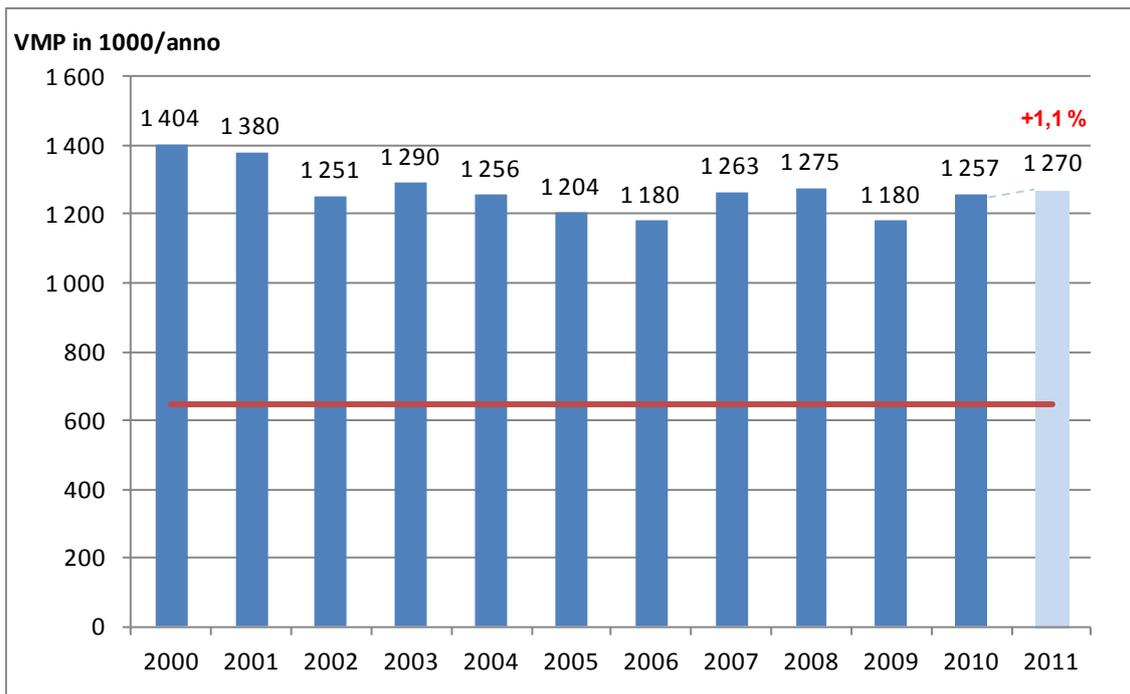


Figura 12: Evoluzione del traffico merci stradale transalpino, previsione per il 2011.

2.2.3 Traffico merci ferroviario attraverso le Alpi nel primo semestre 2011

Nel primo semestre del 2011 il traffico merci ferroviario attraverso le Alpi è aumentato del 12,7 per cento. La crescita appare leggermente rallentata rispetto al secondo semestre del 2010 (+14,3%), tuttavia, in termini assoluti, il risultato di 13,4 milioni di tonnellate indica che, sempre rispetto al secondo semestre del 2010, il traffico merci ferroviario è aumentato di 1,3 milioni di tonnellate. Nel complesso il volume delle merci trasportate su rotaia si situa quasi al livello del primo semestre del 2008, precedente alla crisi congiunturale del 2009. Si tratta del secondo risultato mai registrato in un semestre per quanto riguarda il volume di traffico merci ferroviario attraverso le Alpi. Si può quindi presumere che l'evoluzione di questo traffico sarà positiva anche nel secondo semestre del 2011. La crescita sarà più contenuta rispetto al primo semestre poiché già da un anno e mezzo si registra un consolidamento del traffico ferroviario. In definitiva, per il 2011 si prevede ancora una leggera modifica della ripartizione modale a favore della rotaia.

La seguente figura mostra il risultato della proiezione mobile per il traffico merci ferroviario nel 2011 rispetto al periodo 2000-2010:

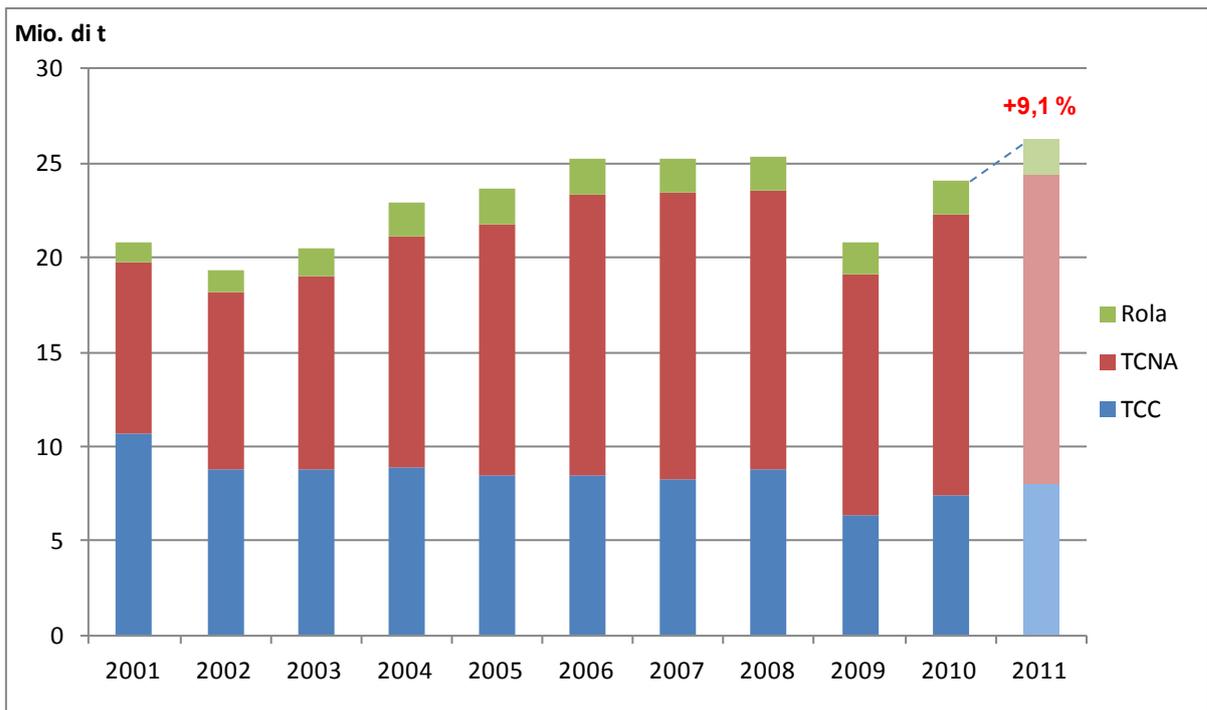


Figura 13: Evoluzione del traffico merci ferroviario transalpino, previsione per il 2011.

2.2.4 Ripartizione modale nel primo semestre 2011

Nel primo semestre del 2011 la ripartizione modale ha fatto registrare un miglioramento rispetto al primo semestre del 2010, dato che la quota della ferrovia è passata dal 62,6 al 64,1 per cento. Complessivamente, per il 2011 ci si aspetta un ulteriore aumento della quota ferroviaria nel traffico merci transalpino:

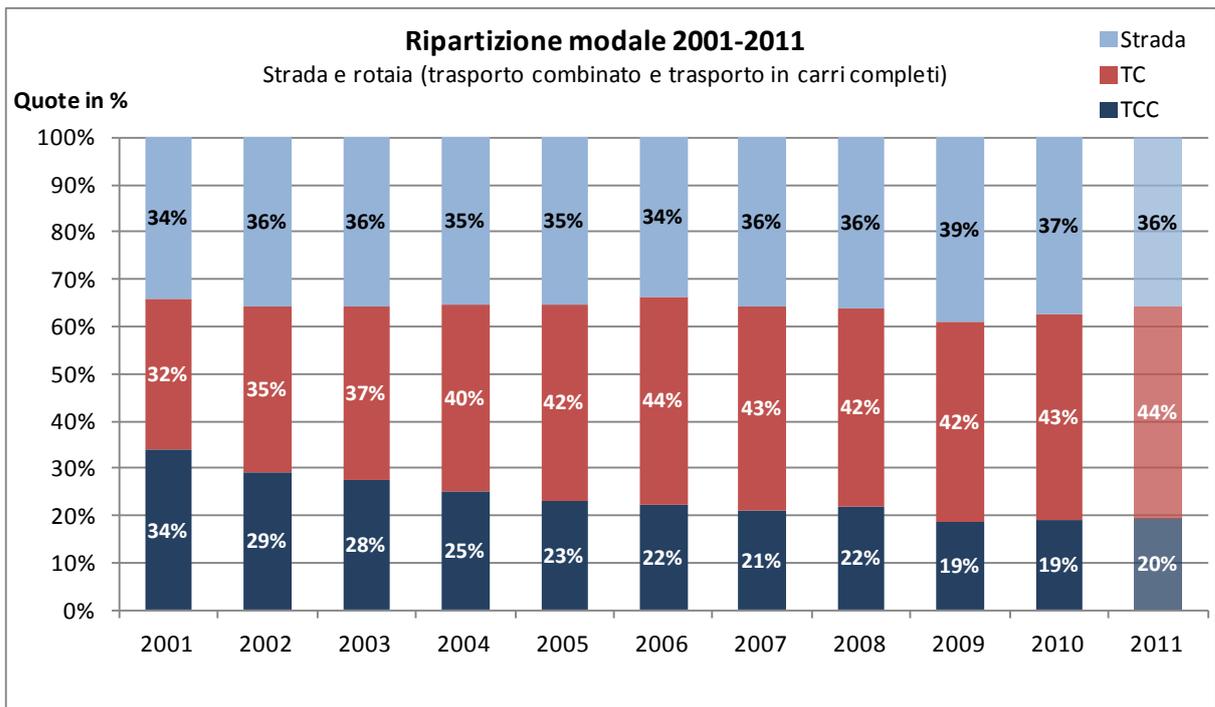


Figura 14: Evoluzione della ripartizione modale, previsione per il 2011.

2.3 Scenario di riferimento del traffico merci transalpino

2.3.1 Come si sarebbe sviluppato il traffico merci transalpino senza politica di trasferimento?

Per analizzare gli effetti della politica svizzera di trasferimento sul traffico merci transalpino non basta tenere conto degli sviluppi osservati. Bisogna soprattutto stabilire quale evoluzione avrebbe avuto il traffico merci attraverso le Alpi se la Svizzera non avesse adottato nessuna misura. In particolare:

- se non avesse introdotto una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP);
- se non avesse innalzato il limite di peso per i veicoli commerciali pesanti (VCP) a 34/40 tonnellate, ossia se fosse rimasto il limite di 28 tonnellate;
- se non avesse adottato misure di accompagnamento nel settore ferroviario (indennità per il trasporto combinato, aiuti al finanziamento di terminali e binari di raccordo) e stradale (ad es. controlli sul traffico pesante).

2.3.2 Risultati secondo lo scenario di riferimento del traffico merci transalpino

Basandosi su uno studio dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)⁶, un'analisi aggiornata del traffico merci stradale nel vecchio e nel nuovo regime dei trasporti ha illustrato quali sarebbero stati i risultati (riportati qui di seguito) per lo sviluppo del traffico merci stradale attraverso le Alpi svizzere se non vi fossero state le misure e gli strumenti della politica di trasferimento. Tale analisi si è focalizzata sugli effetti che la TTPCP e l'innalzamento del limite di peso hanno avuto sulle prestazioni chilometriche nel traffico merci stradale.

La seguente figura presenta l'evoluzione effettiva osservata fino a oggi nel traffico merci stradale transalpino insieme all'evoluzione senza TTPCP/limite di 40 tonnellate e senza misure di accompagnamento:

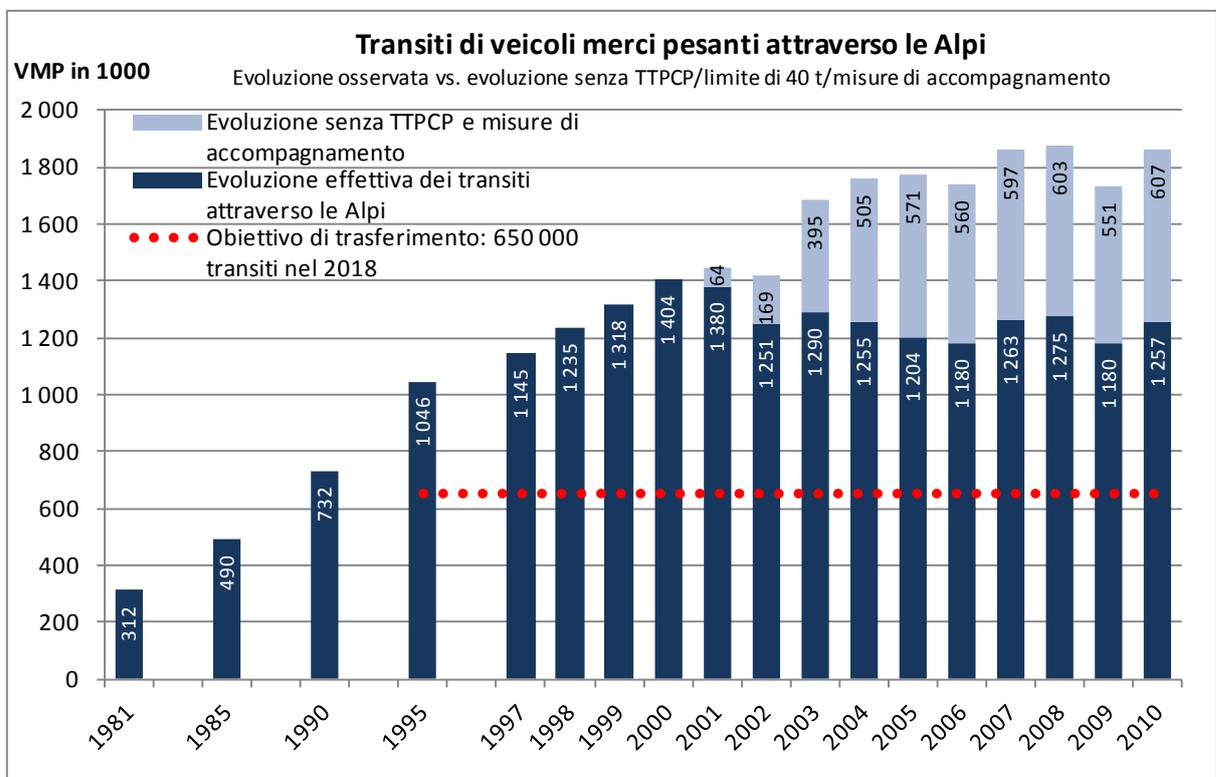


Figura 15: Evoluzione del traffico nel vecchio e nel nuovo regime dei trasporti. Fonte: Ecoplan/Infras 2011, calcoli propri.

Senza le misure e gli strumenti adottati finora, nel periodo 2008-2010 attraverso i corridoi alpini svizzeri sarebbero transitati almeno 600 000 veicoli merci pesanti in più (ovvero quasi il 50 % in più). La stabilizzazione dei transiti attraverso le Alpi è stata ottenuta soprattutto grazie al progressivo innalzamento del limite di peso fino a 40 tonnellate; ciò ha infatti portato a un significativo aumento della produttività del traffico merci su strada. L'introduzione della TTPCP ha poi rappresentato un forte incentivo a sfruttare appieno le capacità di trasporto e a evitare i viaggi a vuoto (vedi anche il capitolo 4.3).

⁶Ecoplan/Infras 2011: «Strassengüterverkehr in der Schweiz: Entwicklung im alten und neuen Verkehrsregime» (Traffico merci stradale in Svizzera: evoluzione nel vecchio e nel nuovo regime dei trasporti), aggiornamento per il periodo 2005-2009, rapporto finale del 22 settembre 2011 destinato all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE).

2.4 Interpretazione dei dati relativi all'evoluzione dei volumi di traffico

2.4.1 Interpretazione generale

L'evoluzione del traffico nel periodo 2009-2010 è stata caratterizzata da due tendenze economiche completamente diverse. Nel 2009 la crisi economico-finanziaria ha portato a un crollo congiunturale che ha interessato tutta l'Europa, e quindi anche le principali regioni di origine e di destinazione del traffico merci transalpino. Di conseguenza i transiti di veicoli merci pesanti attraverso le Alpi sono scesi a 1,18 milioni (-7,4 %), raggiungendo un livello inferiore a quello del 2006 e facendo così registrare il dato più basso dal 1998. Il traffico merci ferroviario è stato colpito in modo straordinariamente grave dalla crisi congiunturale; nel 2009 il volume delle merci trasportate è diminuito quasi del 18 per cento, arrivando a 20,8 milioni di tonnellate nette, un valore che si situa quasi al livello del 2003. Sia in percentuale che in termini assoluti, il traffico ferroviario ha risentito del calo del volume di merci in misura maggiore rispetto al traffico stradale. A differenza di quest'ultimo, il traffico merci ferroviario ha una quota elevata di trasporti internazionali di beni d'investimento, prodotti semilavorati (ad es. prodotti chimici intermedi e acciaio) e prodotti finiti (ad es. automobili). Queste categorie di beni sono state le più colpite dal calo della domanda del 2009, quindi sono diminuiti sensibilmente anche i relativi trasporti. Per contro, il traffico ferroviario ha una quota ridotta nel segmento dei beni di consumo di prima necessità. Tale segmento, riguardante soprattutto il traffico interno, ha fatto registrare un calo decisamente inferiore.

Il 2010 ha visto una ripresa congiunturale a livello mondiale, ripresa che si è tradotta in tassi di crescita, in alcuni casi anche elevati, nel traffico merci transalpino. Dopo le gravi perdite del 2009, nel 2010 il traffico merci ferroviario è aumentato del 15,4 per cento, facendo così registrare un risultato di gran lunga migliore rispetto al traffico merci stradale (+6,5 % del numero di veicoli pesanti, +7,3 % di tonnellate nette). Il traffico ferroviario è quindi riuscito a compensare una buona parte delle perdite subite nel 2009.

Nei prossimi capitoli si parlerà dei principali fattori che hanno influito sullo sviluppo del traffico transalpino nel periodo considerato.

2.4.2 Evoluzione congiunturale

Il periodo 2009-2011 è stato caratterizzato da fortissime oscillazioni nella crescita economica. Nel 2009 in Europa si è verificato un crollo su vasta scala. Nell'UE si è osservata una flessione complessiva superiore al 4 per cento, mentre l'economia svizzera ha fatto registrare un risultato negativo più contenuto (ossia un calo di quasi il 2 %). In Germania e Italia, i due più importanti Paesi di origine e destinazione del traffico merci transalpino, il prodotto interno lordo è diminuito di oltre il 5 per cento. Nel 2010, poi, sia la Svizzera che i Paesi della zona euro hanno avuto di nuovo una crescita positiva.

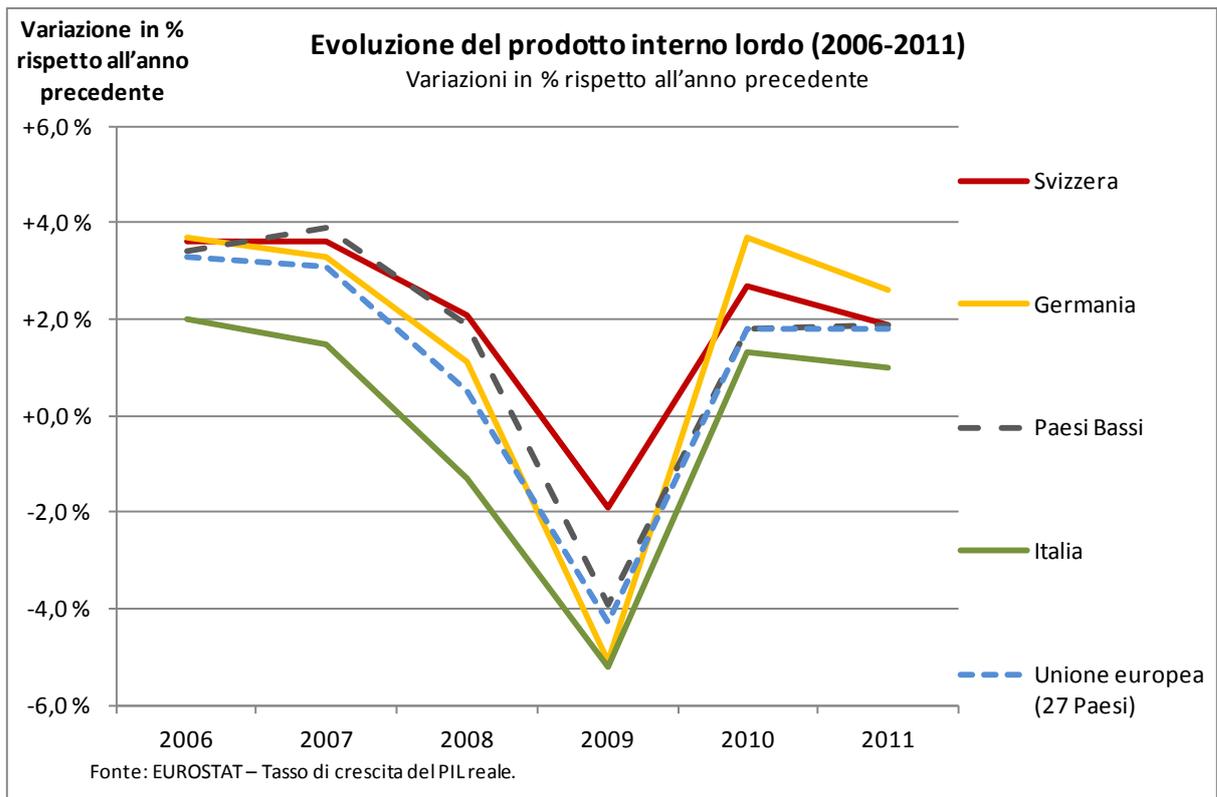


Figura 16: Evoluzione del prodotto interno lordo reale nel periodo 2006-2011, con indicazione delle variazioni (in %) rispetto all'anno precedente.

La crisi economica e finanziaria del 2009 ha influito soprattutto sul commercio esterno, che mostra tassi di variazione nettamente maggiori rispetto al prodotto interno lordo e può quindi rappresentare l'indicatore adatto per la variazione dei flussi di traffico merci attraverso le Alpi. Nella seguente figura sono illustrate le variazioni del volume di commercio esterno (secondo il valore) per i Paesi europei più importanti a livello di traffico merci transalpino, per tutta l'UE e per la Svizzera:

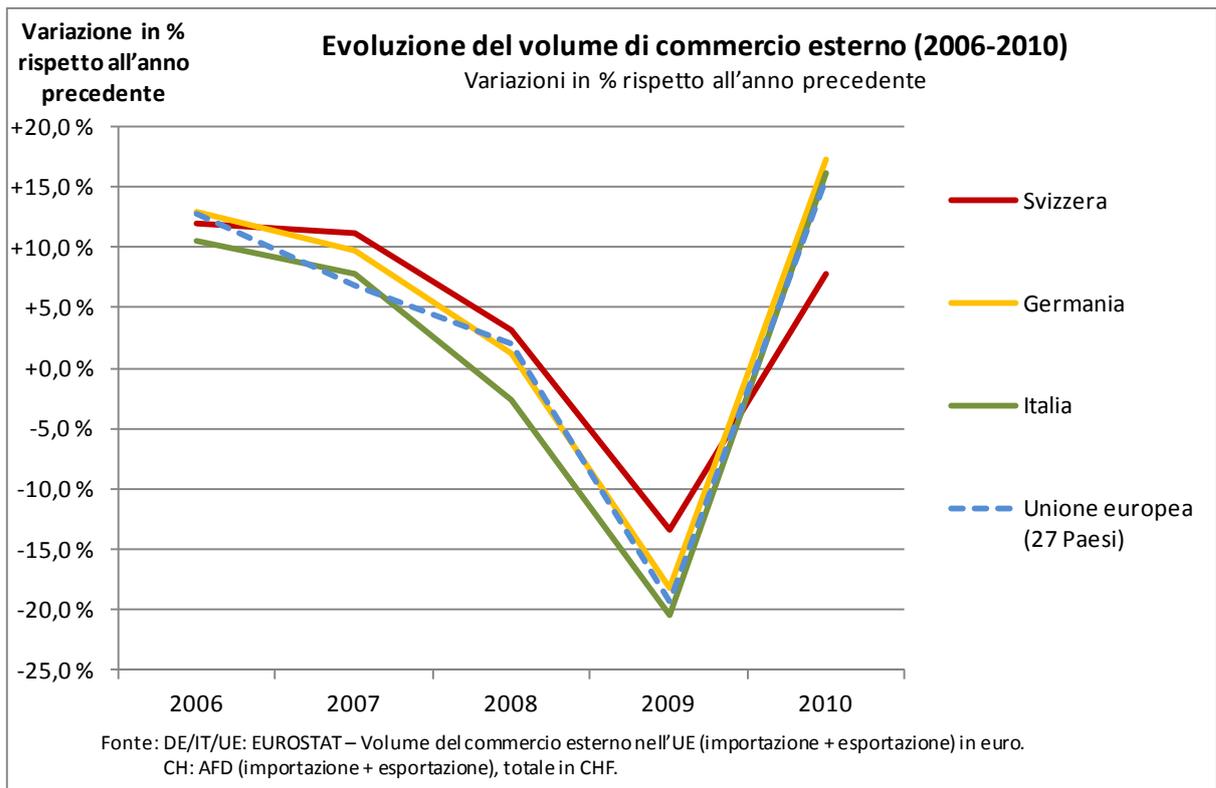


Figura 17: Variazioni del volume di commercio esterno (secondo il valore) nel periodo 2006-2010.

Complessivamente, nel 2009 il volume del commercio esterno è sceso in tutta l'UE di circa il 19,3 per cento. In Italia il calo è stato del 20,4 per cento, in Germania del 18,1 per cento. Per quanto riguarda la Svizzera, il volume ha subito una contrazione relativamente moderata (-13,3 %). Nel 2009 il traffico merci transalpino complessivo è diminuito del 14 per cento, un valore che rientra nella gamma dei tassi di variazione di Svizzera e UE. La crescita del 12,2 per cento osservata nel 2010 per tutti i mezzi utilizzati nel traffico merci attraverso le Alpi si situa invece a un livello intermedio tra il tasso di variazione del volume di commercio esterno della Svizzera (+7,9 %) e quello dell'UE (+15,6 %).

2.4.3 Evoluzione dei tassi di cambio

Nel periodo di riferimento (luglio 2009-giugno 2011) l'euro ha perso circa il 20 per cento del suo valore rispetto al franco svizzero.

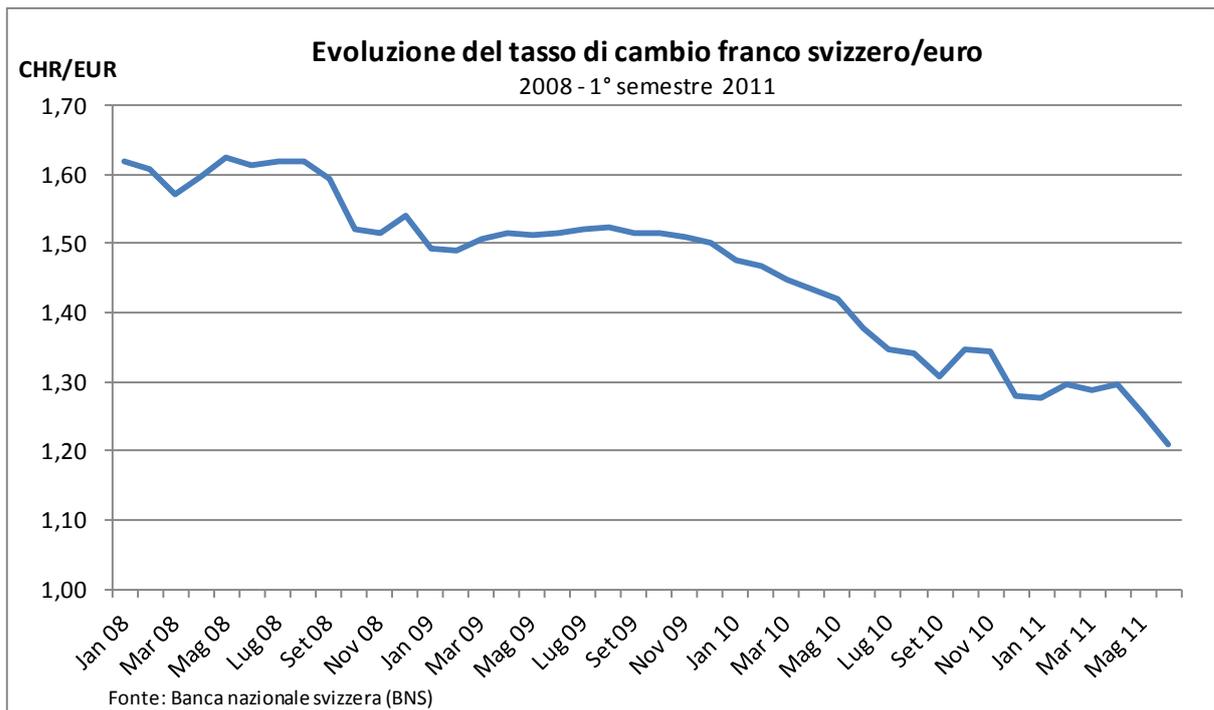


Figura 18: Evoluzione del tasso di cambio franco svizzero/euro.

L'apprezzamento del franco svizzero rispetto all'euro ha effetti diversi e in parte opposti sul traffico merci transalpino:

- rincaro del transito attraverso la Svizzera per i veicoli stranieri e i trasporti calcolati e fatturati in euro (TTPCP più alta, costo della benzina più elevato);
- calo delle esportazioni svizzere dovuto al rincaro dei prodotti elvetici nella zona euro e, contemporaneamente, aumento delle importazioni (tutto questo si ripercuote solo in misura limitata sul traffico transalpino e riguarda soprattutto le importazioni e le esportazioni da/per l'Italia).

2.4.4 Evoluzione dei prezzi relativi al traffico merci

Dal 2001 l'Ufficio federale di statistica (UST) ha rilevato regolarmente le relazioni di prezzo fra traffico merci stradale e traffico merci ferroviario. Nell'aprile del 2008 sono state riviste le categorie di rilevamento in modo da permettere di confrontare l'evoluzione dei prezzi anche per i trasporti transalpini. Va sottolineato il fatto che tra ottobre 2008 e aprile 2011, quindi durante tutto il periodo considerato dal rapporto, le relazioni di prezzo non si sono modificate a scapito del traffico merci ferroviario. Al contrario, i prezzi di quest'ultimo sono diminuiti: il calo più evidente è stato quello del trasporto combinato (-8,1 %); nello stesso periodo i treni completi hanno fatto registrare una diminuzione del 3,7 per cento, mentre i prezzi del trasporto in carri completi sono rimasti praticamente invariati (-0,5 %).

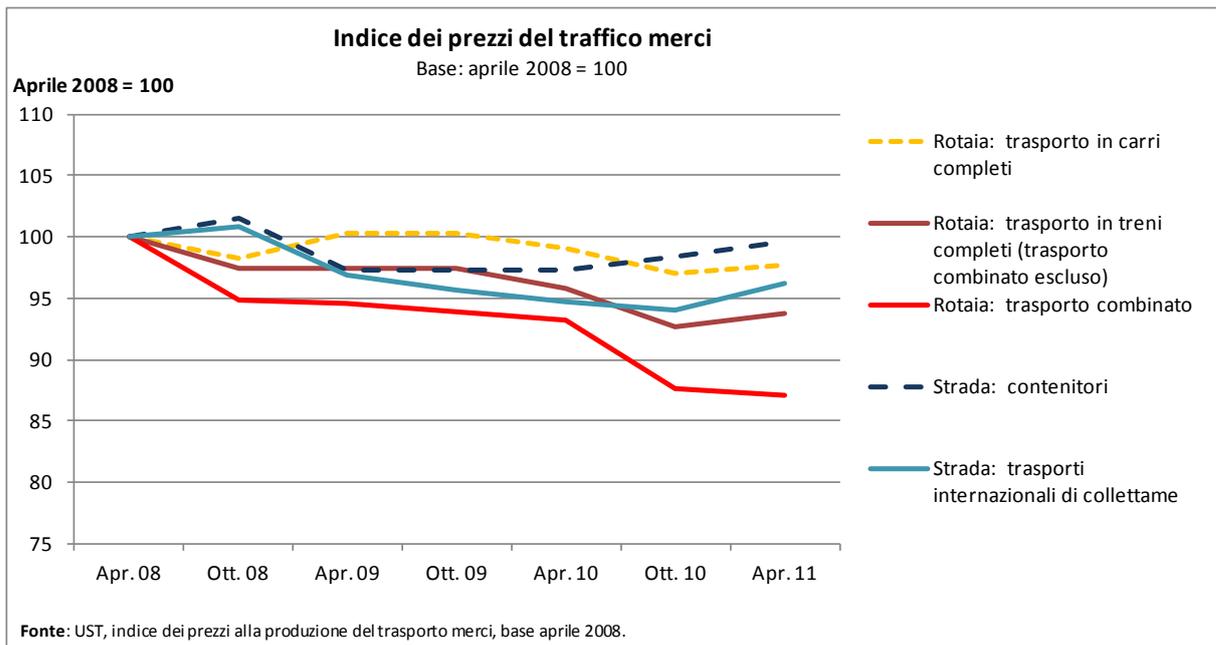


Figura 19: Indice dei prezzi alla produzione del traffico merci (UST). Aprile 2008 = 100.

Anche nel traffico merci stradale sono state osservate sensibili riduzioni di prezzo (-4,6 %) per i trasporti internazionali di collettame, che costituiscono un elemento tipico del traffico transalpino. Un'analisi dettagliata dell'evoluzione dei prezzi nel traffico merci ferroviario (figura qui sotto) mostra riduzioni altrettanto marcate per il traffico di transito (-8,0 %) e l'import-export (-6,7 %), mentre per il traffico interno fatturato in franchi svizzeri indica un lieve aumento (+2,8 %).

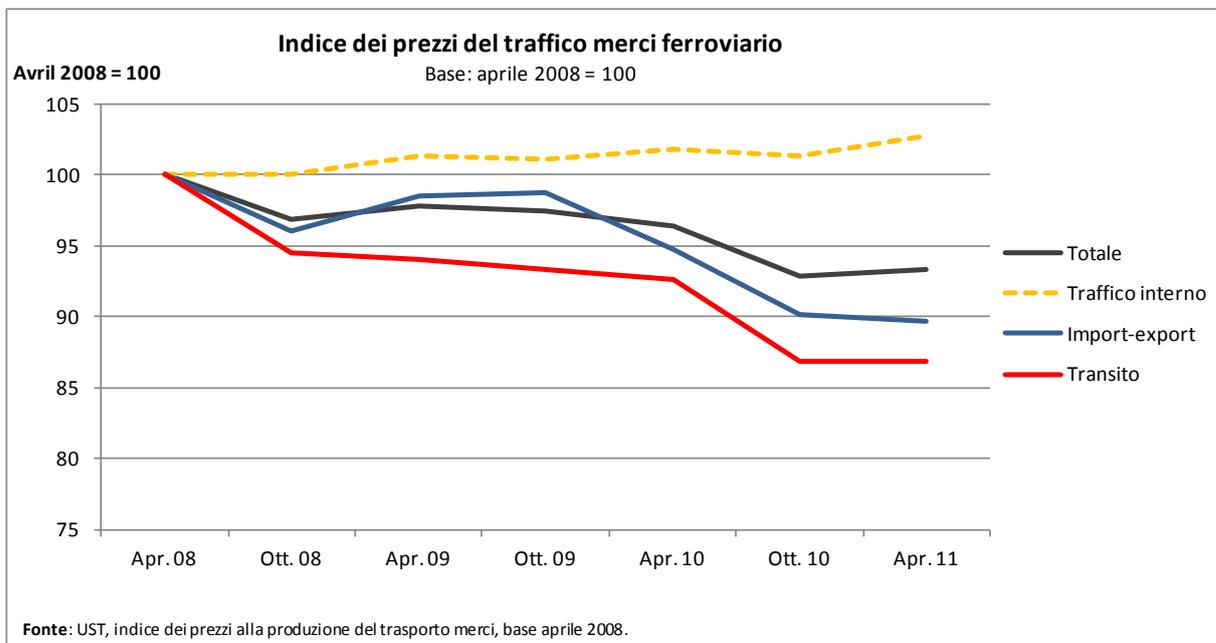


Figura 20: Indice dei prezzi alla produzione del traffico merci ferroviario (UST). Aprile 2008 = 100.

Occorre tuttavia precisare che l'indice dei prezzi è basato su rilevamenti condotti solo presso le imprese nazionali. I veicoli immatricolati in Svizzera costituiscono una parte relativamente esigua del traffico merci stradale transalpino e transfrontaliero; più precisamente sono meno dell'1 per cento nel traffico

di transito e circa il 35 per cento nell'import-export. Per quanto riguarda il traffico merci transalpino, quindi, la significatività dell'indice dei prezzi è limitata. A ciò va aggiunto il fatto che per il traffico internazionale l'indice si basa principalmente su un paniere tipo composto da merci fatturate in euro. Di conseguenza il notevole calo dei prezzi nel traffico internazionale, sia stradale che ferroviario, rispecchia soprattutto l'evoluzione del tasso di cambio euro/franco. Tra ottobre 2008 e aprile 2011 l'euro ha perso circa il 15 per cento del suo valore nei confronti del franco svizzero, una variazione sensibilmente superiore a quella dei prezzi contenuti nell'indice UST relativo al traffico merci. Partendo per semplicità dal presupposto che tutti i trasporti transfrontalieri siano fatturati in euro ed effettuando un calcolo approssimativo che tenga conto dell'evoluzione del tasso di cambio dell'euro, si ottiene un quadro abbastanza diverso dell'evoluzione dei prezzi: nel periodo compreso tra ottobre 2008 e aprile 2011 vi è stato un aumento del 7 per cento nel trasporto combinato e del 12 per cento nel trasporto in treni completi. Per quanto concerne il traffico import-export su rotaia e il traffico ferroviario di transito, i prezzi sono saliti rispettivamente del 9 e del 7 per cento. Simile il quadro che emerge, tenendo conto dell'evoluzione del tasso di cambio dell'euro, nel traffico internazionale di collettame su strada: in questo caso l'aumento dei prezzi tra ottobre 2008 e aprile 2011 è stato dell'11 per cento circa. Globalmente questi calcoli approssimativi e semplificati relativizzano in misura notevole l'andamento dell'indice nel periodo di riferimento, pur avendo forse sopravvalutato leggermente l'incremento dei prezzi nel traffico merci svizzero (non tutti i trasporti transfrontalieri sono fatturati in euro).

Tendenzialmente l'indice dei prezzi del traffico merci tedesco conferma quello svizzero rettificato in base al tasso di cambio dell'euro. Tra il quarto trimestre 2008 e il primo trimestre 2011 i prezzi tedeschi del trasporto in carri completi isolati e in treni completi sono aumentati in media del 5,3 per cento. I prezzi dei servizi di trazione riguardanti il trasporto combinato sono rimasti pressoché stabili, mentre quelli del traffico transfrontaliero su strada hanno fatto registrare una riduzione del 2,2 per cento. Nel complesso, quindi, in Germania i prezzi determinanti per il traffico transalpino (strada vs. servizi di trazione del trasporto combinato) sono cambiati leggermente a favore della strada.

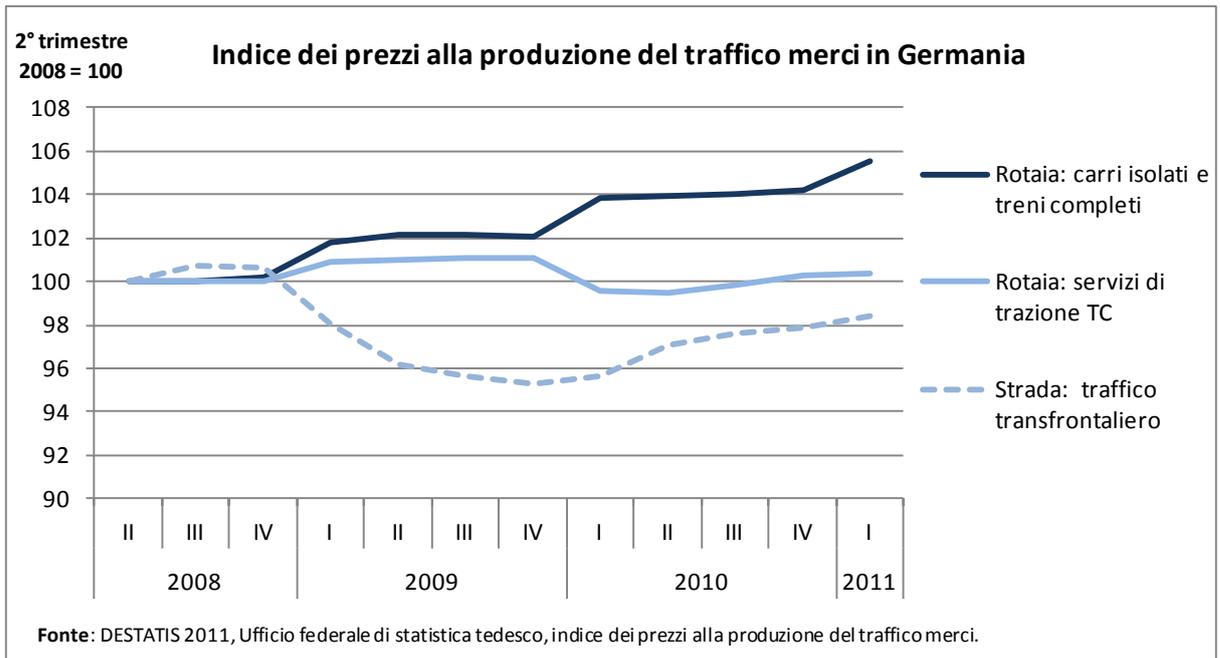


Figura 21: Indice dei prezzi alla produzione del traffico merci. Per una migliore comparabilità con l'indice svizzero (livello aprile 2008 = 100), l'indice tedesco è stato convertito in modo da fissarlo al livello del secondo trimestre del 2008 (indice originale DESTATIS 2006 = 100).

TTPCP come componente di prezzo del traffico merci stradale

La TTPCP è una componente di costo essenziale nel traffico merci transalpino. Per i lunghi tragitti tipici del traffico di transito attraverso le Alpi (800-1000 km, ad es. da Anversa a Novara) rappresenta il 15-20 per cento dei costi totali di trasporto, per i tragitti brevi (ad es. Singen-Milano) addirittura il 30 per cento o più. A causa dell'evoluzione negativa del cambio euro/franco nel periodo considerato, il peso della TTPCP per il traffico di transito fatturato in euro è aumentato di circa il 17 per cento (in termini assoluti, € 33-35 per singolo transito). Questo ha influito anche sui costi complessivi, che hanno fatto registrare un incremento tra il 2,5 e il 3,5 per cento per i tragitti lunghi e fino al 5 per cento per i tragitti brevi.

L'impatto che il rincaro della TTPCP per i veicoli stranieri ha sui trasporti fatturati in euro e sul traffico merci attraverso le Alpi svizzere non può essere distinto chiaramente da altri effetti. Nel caso delle relazioni che possono optare per un itinerario alternativo attraverso l'Austria o la Francia con un allungamento di percorso minimo (<5 %), il rincaro della TTPCP per i trasportatori stranieri potrebbe rappresentare un incentivo ad abbandonare gli assi di transito svizzeri. Per quanto riguarda i lunghi tragitti, tuttavia, questo effetto è sostanzialmente trascurabile. L'evoluzione del tasso di cambio euro/franco e il conseguente rincaro della TTPCP per i veicoli stranieri non hanno sicuramente incentivato l'utilizzo degli assi di transito svizzeri.

Prezzi del diesel in Svizzera e in Europa

Dall'inizio della crisi economica (secondo semestre 2008) alla fine del periodo di riferimento il prezzo del diesel, IVA esclusa, è sceso del 18 per cento in Svizzera, mentre nei Paesi limitrofi con una rilevanza dal punto di vista del traffico transalpino la riduzione è stata addirittura maggiore (-30 %).

L'evoluzione del tasso di cambio euro/franco si è sovrapposta alla diminuzione del prezzo del petrolio e l'ha rafforzata.

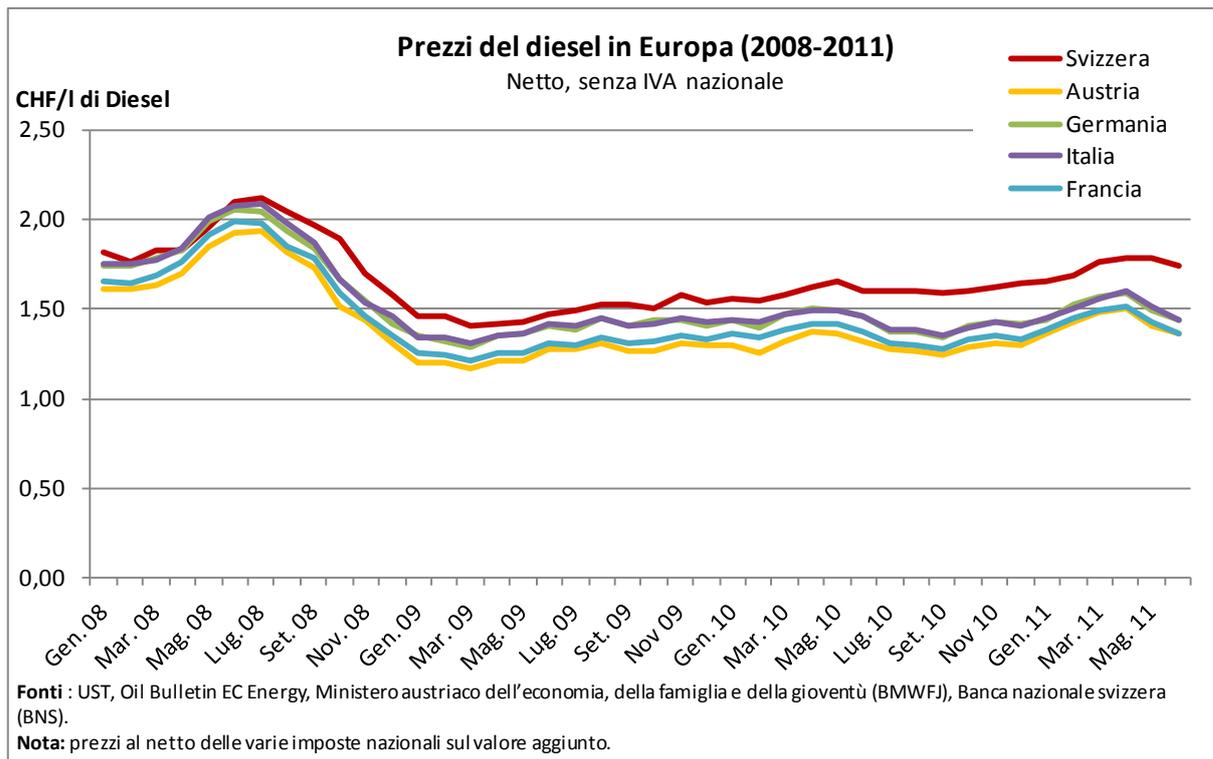


Figura 22: Evoluzione dei prezzi del diesel in Europa nel periodo 2008-2011. Conversione in franchi svizzeri sulla base del tasso di cambio medio mensile.

Dall'inizio del 2009 al giugno del 2011 in Svizzera è stato registrato un aumento del prezzo del diesel pari al 19,3 per cento, mentre in Germania, Italia, Francia e Austria il rincaro è stato più moderato e compreso tra il 6 e il 13 per cento. In Svizzera il diesel costa di più che nei Paesi limitrofi. All'inizio del 2009 il prezzo svizzero superava di circa l'8 per cento quello tedesco, del 9 per cento quello italiano, del 17 per cento quello francese e addirittura del 21 per cento quello austriaco. A giugno 2011, ossia alla fine del periodo considerato, le differenze di prezzo erano ancora più accentuate (dal +21 % rispetto alla Germania al +28 % rispetto all'Austria). Questo netto divario è dovuto tra l'altro alle agevolazioni fiscali di cui gode il carburante diesel rispetto alla benzina normale e super nei Paesi confinanti con la Svizzera. Soprattutto per gli autotrasportatori stranieri, le notevoli differenze di prezzo non forniscono alcun incentivo a utilizzare gli assi di transito svizzeri.

Sebbene, per esperienza, le oscillazioni a breve termine del prezzo dei carburanti abbiano un impatto non decisivo sulla scelta del vettore, il sensibile calo registrato dall'estate del 2008, in combinazione con l'eccedenza di offerta, ha portato a una marcata diminuzione dei prezzi del trasporto stradale. La concorrenza intermodale tra strada e rotaia si è quindi rafforzata ulteriormente. Questo permette anche di desumere, a livello di tendenza, l'evoluzione degli indici dei prezzi stranieri relativi al traffico merci.

2.4.5 Evoluzione del trasporto ferroviario: TCC, TCNA e Rola

Panoramica

Il traffico merci ferroviario ha risentito fortemente della crisi congiunturale, tanto che nel 2009, con appena 21 milioni di tonnellate nette, il volume dei trasporti è sceso quasi al livello del 2003. In termini sia percentuali che assoluti, la diminuzione delle merci ha colpito molto più fortemente il traffico ferroviario di quello stradale. Ciò è dipeso, tra l'altro, dai fattori qui di seguito esposti.

- A differenza del traffico merci stradale, quello ferroviario ha una quota elevata di trasporti internazionali di beni d'investimento, prodotti semilavorati (ad es. prodotti chimici intermedi e acciaio) e prodotti finiti (ad es. automobili). Queste categorie di beni sono state le più colpite dal calo della domanda, quindi sono diminuiti sensibilmente anche i relativi trasporti. Per contro, il traffico ferroviario ha una quota ridotta nel segmento dei beni di consumo di prima necessità. Tale segmento, riguardante soprattutto il traffico interno, ha fatto registrare un calo decisamente inferiore.
- La maggiore competizione con la strada in termini di prezzo ha interessato soprattutto il trasporto combinato non accompagnato, settore in cui esistono rapporti diretti di concorrenza. Gli operatori del TC avevano tuttavia pochi margini di manovra per adattare i prezzi, in quanto vincolati dall'elevata quota di costi fissi (materiale rotabile, locomotive) della catena del valore aggiunto TCNA. Come contromisura sono state aumentate le indennità per gli invii TCNA.

Nel 2010 e nel primo semestre del 2011 la ripresa economica si è tradotta in elevati tassi di crescita anche per il traffico merci ferroviario, in particolare per il TCNA.

Per le singole categorie di traffico sono stati osservati gli sviluppi concreti qui di seguito illustrati.

Trasporto in carri completi

Nel 2009 il trasporto in carri completi e in treni completi è diminuito di oltre un quarto, riducendosi ad appena 6,4 milioni di tonnellate. Stando alle indicazioni delle imprese di trasporto ferroviario, questo crollo è da imputare principalmente a un netto calo della domanda da parte delle industrie siderurgiche (acciaio ecc.), automobilistiche, del legno e della carta, calo a sua volta dovuto al debole sviluppo congiunturale. Nel 2010, il TCC ha avuto un netto miglioramento e ha fatto registrare una crescita del 15,7 per cento. La ripresa congiunturale ha portato a un notevole aumento della domanda proprio nei segmenti più colpiti nel 2009, anche se non è stato possibile riportare il volume dei trasporti al livello del 2007-2008. Queste potrebbero anche essere le prime conseguenze della sempre minore frequenza di trasporto in carri completi isolati in Francia e Italia.

Nel primo semestre del 2011 il TCC è cresciuto del 12,4 per cento; il miglioramento è stato particolarmente evidente nel primo trimestre, quando si è registrato un +16,9 per cento. La chiusura di alcuni punti di servizio in Italia non ha avuto finora effetti riscontrabili sull'evoluzione del TCC. La crescita del settore è ripartita in modo relativamente uniforme tra i due assi ferroviari svizzeri, anche se i tassi del San Gottardo sono leggermente superiori.

Trasporto combinato non accompagnato

Soprattutto all'inizio della crisi economica, nel primo semestre del 2009, il trasporto combinato non accompagnato ha subito una forte contrazione (-23,9 %). Nel secondo semestre il volume dei trasporti

si è stabilizzato e quindi il risultato per l'intero anno 2009 è stato di -14,1 per cento. Poiché i beni d'investimento e le merci provenienti da oltremare sono in gran parte trasportati in contenitori, il TCNA ha risentito della crisi economica subito e in misura superiore alla media. In pratica tutte le relazioni sono state colpite in modo comparabile. Alcuni servizi sono stati sospesi. La lieve inversione di tendenza del secondo semestre 2009 è stata comunque interpretata come indicatore precoce di una stabilizzazione della situazione economica europea. Alla stabilizzazione del traffico ha poi contribuito, a partire da maggio 2009, l'aumento delle indennità per gli invii TCNA. Proprio a maggio 2009, infatti, l'Ufficio federale dei trasporti, in risposta all'evoluzione disuguale di volume e prezzi nel traffico stradale e nel TCNA, ha deciso un adeguamento delle indennità massime come misura di sostegno per il TCNA transalpino (cfr. numero 5.2.1). Con la prospettiva delle indennità aggiuntive gli operatori del settore hanno potuto offrire ai loro clienti prezzi concorrenziali rispetto a quelli del trasporto su strada.

Nel 2010 il TCNA ha fatto registrare una crescita molto netta pari al 17,2 per cento, senza però riuscire a raggiungere il livello precedente alla crisi. Con 14,9 milioni di tonnellate nette-nette, il volume dei trasporti ha più o meno eguagliato quello del 2006. Nonostante uno sciopero durato più settimane in Francia, a causa del quale in certi momenti i traffici della SNCF sono stati completamente bloccati, nel 2010 sul mercato si sono potute affermare nuove relazioni del TCNA dalla Francia all'Italia.

La crescita del TCNA è proseguita nel primo semestre del 2011: il volume delle merci trasportate è aumentato complessivamente del 13,9 per cento, permettendo addirittura di superare nettamente il livello precedente alla crisi. Questa crescita si è ripartita in modo pressoché uniforme tra le diverse relazioni. Mai in precedenza il TCNA ha fatto registrare in un primo semestre un simile volume di merci attraverso le Alpi svizzere.

Strada viaggiante

La strada viaggiante (Rola) ha avuto una tendenza opposta rispetto agli altri traffici merci su rotaia. Nel 2009 è stato quasi raggiunto il valore dell'anno precedente (-2,5 %) e in generale non si sono verificati problemi tecnici. Nell'ambito dell'offerta RAAlpin per la Rola lungo l'asse del Sempione, il volume delle merci trasportate ha toccato addirittura il livello più alto mai registrato dalla creazione dell'offerta (+7,3 % rispetto all'anno precedente). Per quanto riguarda l'asse del San Gottardo, il volume è invece diminuito sensibilmente in seguito alla sospensione della relazione Singen-Milano (Lentate). Tale sospensione è dovuta al risanamento della seconda galleria del Monte Olimpino e alla conseguente chiusura del terminale della Rola di Milano.

A differenza del TCC e del TCNA, nel 2010 la strada viaggiante (Rola) ha fatto registrare una crescita modesta; nel secondo semestre vi è stato addirittura un calo del 3,1 per cento. Il risultato per l'intero anno 2010 si è attestato a +1,6 per cento. Lo sviluppo negativo del secondo semestre è da imputare principalmente ai lavori di risanamento della galleria elicoidale di Varzo, sull'asse del Sempione, lavori che hanno portato a chiusure temporanee e a periodi di circolazione a binario unico, con provvisoria riduzione della circolazione dei treni RAAlpin per la Rola. Sull'asse del San Gottardo è stato invece osservato, per tutto il 2010, un notevole incremento pari al 14,0 per cento, riferibile tuttavia al livello iniziale più basso.

Anche nel primo semestre del 2011 la Rola ha presentato un tasso di crescita (3,8 %) inferiore a quello di TCC e TCNA. Nel secondo trimestre ha subito una contrazione dello 0,6 per cento, dovuta soprattutto alla chiusura totale della tratta Lötschberg-Sempione dal 9 al 13 giugno 2011 in seguito a un

incendio in galleria. Tale chiusura ha infatti provocato l'annullamento di sessanta treni della Rola da Friburgo in Brisgovia a Novara, per un volume di trasporto equivalente a quello di circa mille veicoli merci pesanti. A ciò va aggiunto l'incidente ferroviario di Müllheim (Germania) del maggio 2011, a causa del quale sono stati cancellati altri quarantaquattro treni della Rola.

Eventi straordinari nel traffico merci ferroviario

Nel periodo di riferimento il traffico merci ferroviario attraverso le Alpi è stato interessato da diversi eventi straordinari e da chiusure programmate. Tutto ciò ha influito sullo svolgimento dei trasporti, causando una riduzione parziale delle capacità disponibili e un peggioramento della qualità dei servizi offerti. Gli eventi straordinari sono presentati qui di seguito.

- *Lavori di risanamento della galleria elicoidale tra giugno e dicembre 2010*: questi lavori hanno limitato la capacità disponibile per il traffico merci ferroviario, in particolare per la strada viaggiante. Era tuttavia necessario un risanamento immediato a causa di infiltrazioni d'acqua che interferivano con l'esercizio ferroviario.
- *Lavori a Gambarogno da febbraio ad agosto 2011*: per la loro esecuzione è stato necessario chiudere, in determinate ore del giorno o completamente (agosto 2011), la tratta a binario unico che passa da Gambarogno. Una buona parte del traffico è stata quindi deviata sull'asse Lötschberg-Sempione.
- *Chiusura e limitazioni del traffico a seguito dell'incendio nella galleria del Sempione nel mese di giugno 2011*: l'incendio in galleria del 9 giugno 2011 ha avuto come conseguenza diretta l'annullamento di sessanta treni della strada viaggiante, per un volume di trasporto equivalente a circa mille veicoli merci pesanti. A questo si aggiunge l'orario speciale, in vigore dal 16 giugno fino alla fine del 2011, per i convogli che transitano nella galleria del Sempione. Le limitazioni imposte da questo orario riducono di un terzo la capacità del traffico merci, che attualmente è di cinquanta-tre tracce orarie al giorno per ogni direzione. Questo significa che in entrambe le direzioni sono disponibili circa venticinque tracce orarie in meno rispetto al normale.
- *Deragliamento a Müllheim (Baden) nel mese di maggio 2011*: il 19 maggio 2011 a Müllheim è deragliato un treno del trasporto combinato, un evento che ha causato gravi danni all'infrastruttura ferroviaria. La tratta tra Friburgo in Brisgovia e Basilea è stata chiusa fino al 22 maggio. Solo per l'operatore del trasporto combinato Hupac, l'incidente ha comportato l'annullamento di oltre quaranta treni.

2.5 Sintesi sull'evoluzione del traffico

Nel periodo considerato il traffico merci transalpino è stato caratterizzato da due sviluppi completamente diversi. Nel 2009, anno della crisi economica e finanziaria, è stata registrata una diminuzione complessiva del 14 per cento con un calo del traffico merci ferroviario (-18 %) molto più significativo di quello stradale (-7 %). Di conseguenza la quota di merci trasportate su rotaia in Svizzera è scesa a un 61 per cento scarso, raggiungendo così il livello più basso dall'inizio della raccolta sistematica dei dati sul traffico merci transalpino.

Il 2010 e il primo semestre del 2011 hanno invece fatto registrare una crescita estremamente dinamica, in particolare nel traffico merci ferroviario. Nel 2010 il volume di trasporto complessivo è aumentato del 12,2 per cento, ma il traffico merci su rotaia (+15 %) è cresciuto di più del doppio rispetto al traffico su strada (+7 %). La quota di merci trasportate su rotaia è quindi risalita, arrivando a quasi il 63 per cento alla fine del 2010. La crescita è proseguita nel primo semestre del 2011, sia per il traffico merci ferroviario sia per quello stradale, anche se in modo un po' meno dinamico (ferrovia +13 %, strada +5 %). Con questo ulteriore miglioramento, a metà 2011 la quota ferroviaria si è attestata oltre il 64 per cento. Nello stesso tempo, tuttavia, è emersa chiaramente l'impossibilità di raggiungere l'obiettivo intermedio di un milione di transiti attraverso le Alpi. Per la fine del 2011 si prevedono infatti 1,25-1,27 milioni di transiti di veicoli merci pesanti. D'altra parte, lo sviluppo registrato nel primo semestre e nei mesi di luglio e agosto indica un «risultato record» nel traffico merci ferroviario transalpino. Se tale sviluppo continuerà fino alla fine dell'anno, per la prima volta il volume delle merci trasportate sui due assi ferroviari svizzeri supererà i 26 milioni di tonnellate.

3 Monitoraggio ambientale

3.1 Mandato

Nella risposta all'interpellanza Stadler del 6 giugno 2000 il Consiglio federale ha assicurato che avrebbe tenuto sotto controllo le conseguenze del traffico merci transalpino sull'ambiente attraverso un apposito programma di osservazione ambientale.

Grazie a una collaborazione tra l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) e i Cantoni BL, LU, UR, TI e GR, dal 2003 lungo la A2 e la A13 vengono misurati l'inquinamento fonico e quello atmosferico. Per quanto riguarda il traffico su rotaia, la vigilanza sullo sviluppo del rumore lungo le linee del San Gottardo e del Lötschberg è svolta dall'Ufficio federale dei trasporti (UFT) nell'ambito del progetto di risanamento fonico delle ferrovie.

3.2 Panoramica

L'inquinamento fonico e quello atmosferico vengono rilevati tramite misurazioni nelle immediate vicinanze delle strade. Per informazioni più dettagliate si rimanda al sito del monitoraggio ambientale (www.bafu.admin.ch/mfm-u).

3.2.1 Inquinamento atmosferico lungo le autostrade A2 (San Gottardo) e A13 (San Bernardino)

A causa della loro particolare topografia e delle condizioni meteorologiche, le valli alpine sono aree molto sensibili alle emissioni di inquinanti atmosferici. In determinate condizioni le sostanze nocive non possono disperdersi né orizzontalmente né verticalmente (inversione termica). Durante il giorno le stesse emissioni di ossidi di azoto possono allora causare un inquinamento tre volte maggiore rispetto all'Altopiano, mentre di notte, sempre a parità di emissioni, la concentrazione che si registra in una valle alpina può essere fino a sei volte maggiore rispetto a quella dell'Altopiano.

Tra il 2003 e il 2009 le emissioni di ossidi di azoto (NO_x) dovute al traffico nell'area alpina, più precisamente lungo la A2 (San Gottardo) e la A13 (San Bernardino), sono diminuite quasi del 50 per cento. Le polveri fini (PM10) emesse direttamente dai tubi di scappamento si sono invece ridotte quasi del 45 per cento. Questo grazie soprattutto ai progressi tecnologici in ambito motoristico. Per contro, le emissioni di particolato dovute ai processi di abrasione (di freni, pneumatici e manto stradale) del traffico complessivo sono aumentate del 3 per cento tra il 2003 e il 2009, forse perché legate direttamente alle prestazioni chilometriche. Infine, per quel che riguarda le emissioni dovute ai processi di abrasione dei veicoli merci pesanti, va precisato che nel periodo 2000-2009 sono calate del 13 per cento a causa di un minor numero di transiti e di prestazioni chilometriche inferiori.

Nel 2009 i veicoli merci pesanti transitati sulla A2 e sulla A13 nell'area alpina hanno prodotto circa il 50 per cento delle emissioni totali di ossidi di azoto, mentre la loro quota rispetto alle prestazioni chilometriche complessive (chilometri percorsi/anno) è rimasta sotto il 10 per cento. Con l'aiuto di modelli è stata calcolata la percentuale delle diverse fonti rispetto alle immissioni totali registrate a Erstfeld. In

particolare è stato valutato il diossido di azoto (NO_2), per cui l'ordinanza sugli inquinanti atmosferici fissa un valore limite. Come mostra chiaramente la figura 23, la percentuale di inquinamento atmosferico causata dal traffico pesante è decisamente alta rispetto alla sua quota di prestazioni chilometriche.

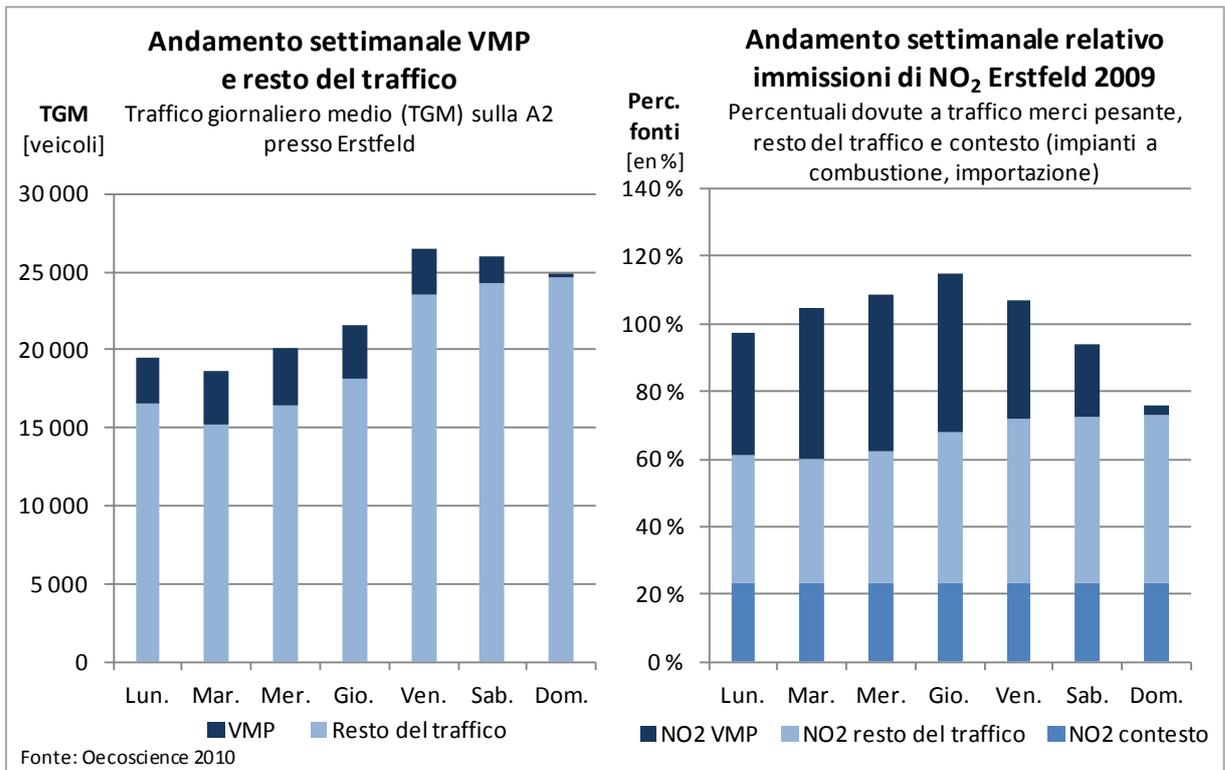


Figura 23: Percentuale del traffico pesante rispetto al traffico complessivo e rispetto alle immissioni di NO_2 a Erstfeld nel 2009.

Per quanto concerne l'impatto delle immissioni, tra il 2003 e il 2010 gli ossidi di azoto e le polveri fini (PM_{10}) hanno fatto registrare per lo più una leggera diminuzione. I valori limite di NO_2 e PM_{10} vengono generalmente superati vicino alla A2, caratterizzata da un traffico intenso, mentre lungo la A13, dove il traffico è meno intenso, vengono rispettati. Le seguenti figure presentano l'evoluzione delle immissioni di NO_2 e PM_{10} , i cui valori limite sono fissati nell'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico (OIA).

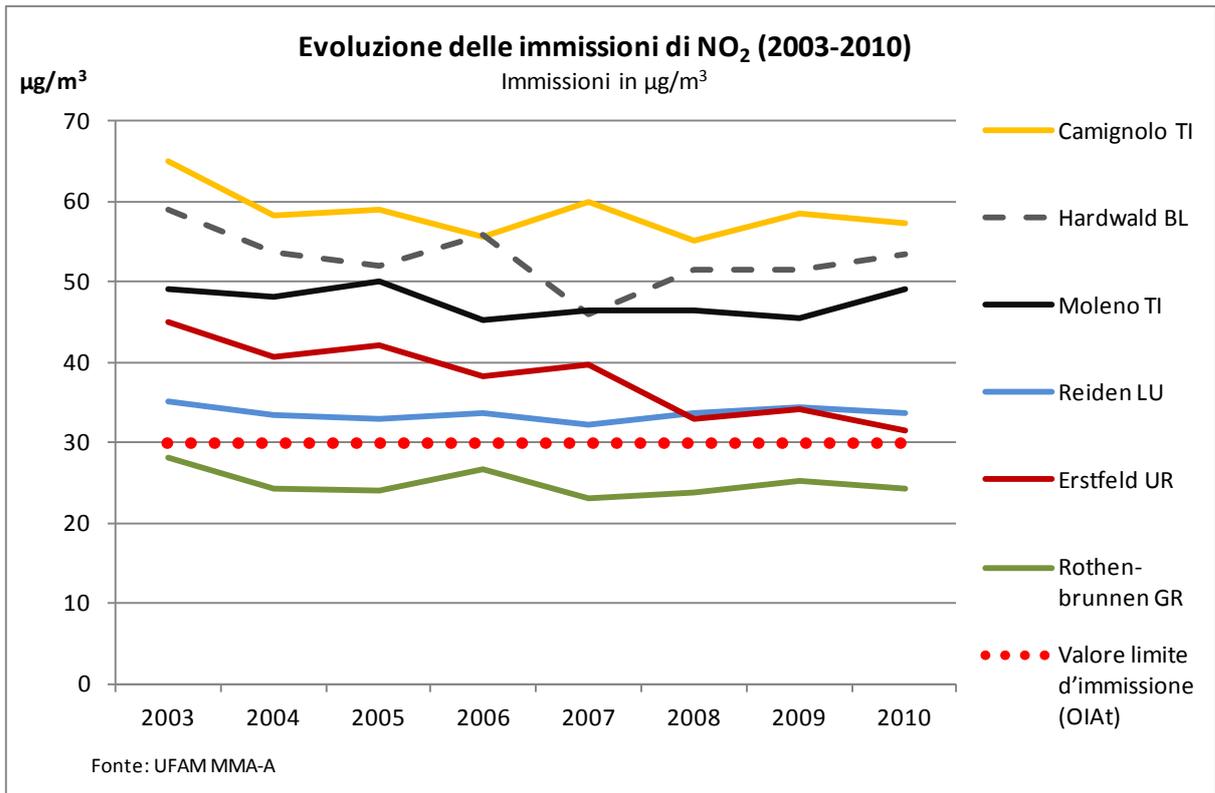


Figura 24: Evoluzione delle immissioni di NO₂ tra il 2003 e il 2010. La linea punteggiata indica il valore limite d'immissione secondo l'OIA (30 µg/m³).

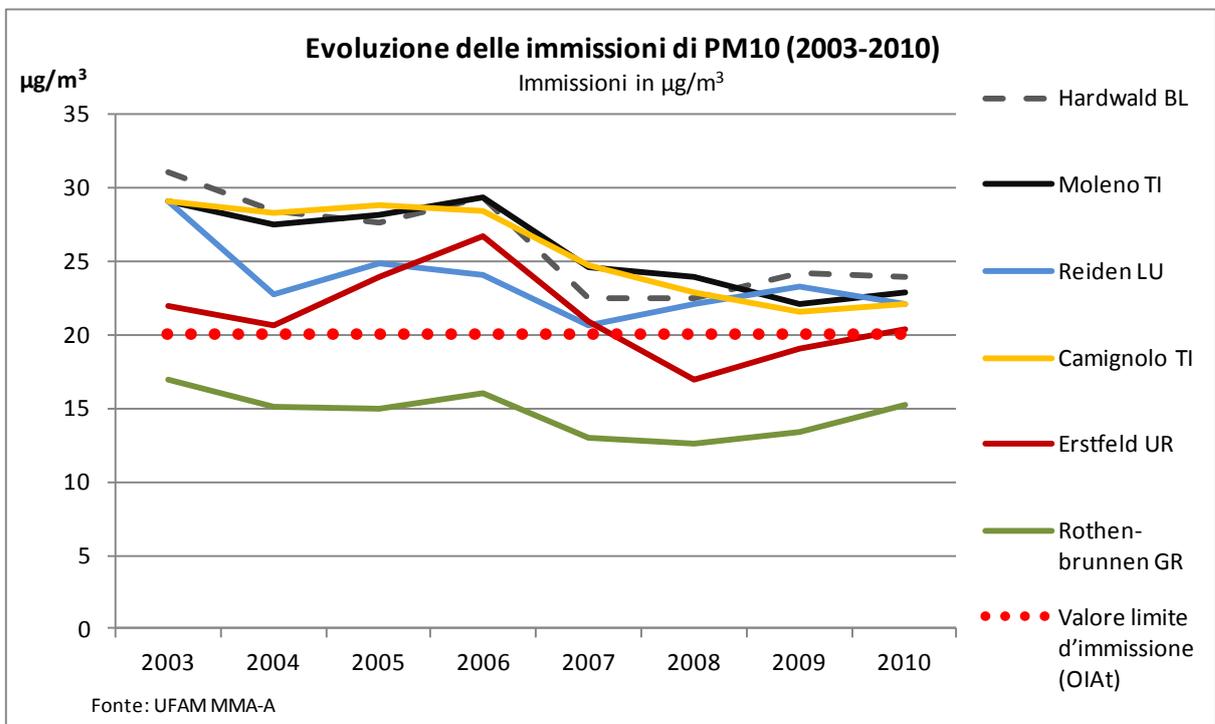


Figura 25: Evoluzione delle immissioni di PM10 tra il 2003 e il 2010. La linea punteggiata indica il valore limite d'immissione secondo l'OIA (30 µg/m³).

3.2.2 Inquinamento fonico lungo le autostrade A2 (San Gottardo) e A13 (San Bernardino)

A causa della loro particolare topografia e delle condizioni meteorologiche, le valli alpine sono particolarmente esposte al problema dell'inquinamento fonico. Sui versanti delle valli, laddove vi è un contatto visivo diretto con la fonte di rumore, l'inquinamento fonico viene percepito anche a grande distanza. Tra il 2004 e il 2010 le emissioni foniche lungo la A2 e la A13 non hanno subito variazioni di rilievo, anche se le misurazioni indicano che l'inquinamento ha fatto registrare un certo aumento (vedi sotto).

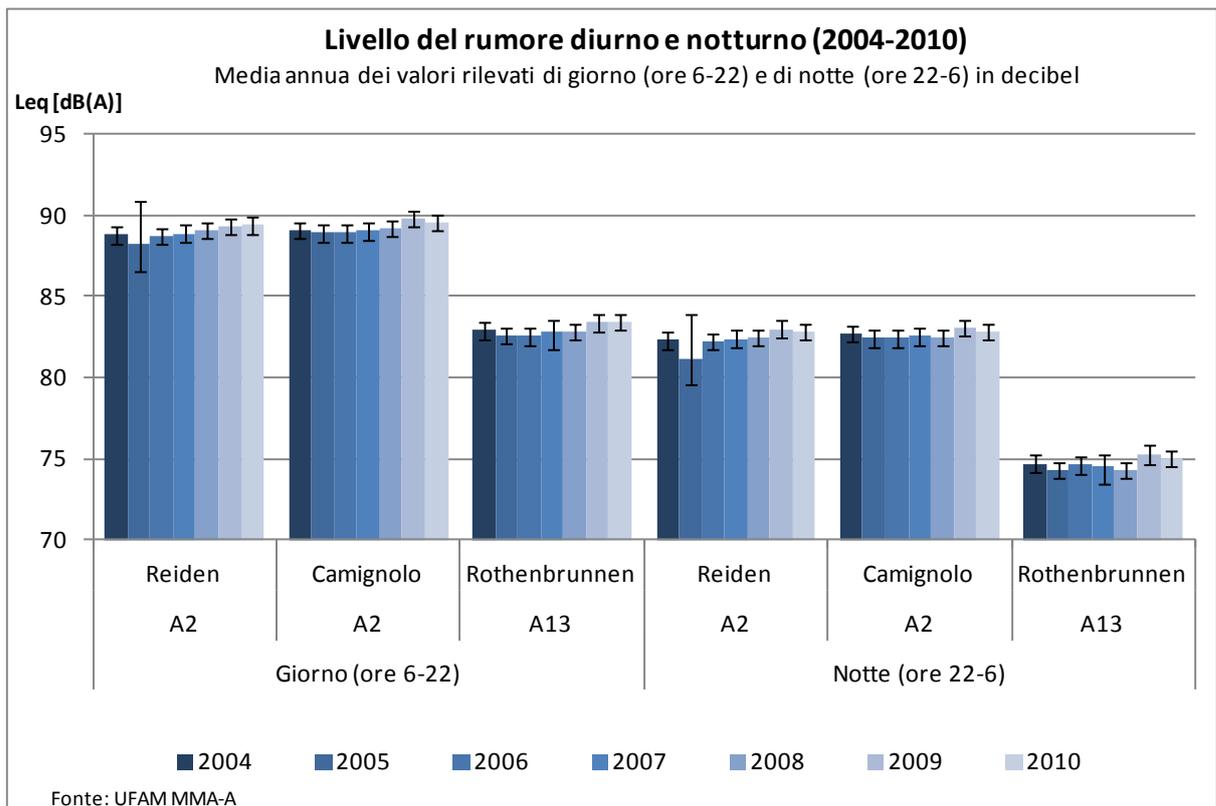


Figura 26: Livello del rumore lungo la A2 e la A13 dal 2004 al 2010.

Il traffico merci pesante rappresenta una quota ridotta del traffico complessivo, eppure contribuisce in misura eccessiva all'inquinamento fonico (vedi Figura 27). Per fare un esempio, negli ultimi anni a Reiden (Altopiano) la percentuale media di rumore dei veicoli merci pesanti rispetto al totale delle emissioni foniche è stata del 34 per cento; questo nonostante il traffico pesante rappresenti solo il 12 per cento del totale. L'ora compresa tra le cinque e le sei di mattina risulta critica per la protezione dall'inquinamento fonico (secondo l'ordinanza contro l'inquinamento fonico OIF, si tratta dell'ultima ora della notte). Nelle prime ore del mattino, subito dopo la fine del divieto di circolazione notturna, l'inquinamento fonico dovuto ai veicoli merci pesanti è troppo elevato.

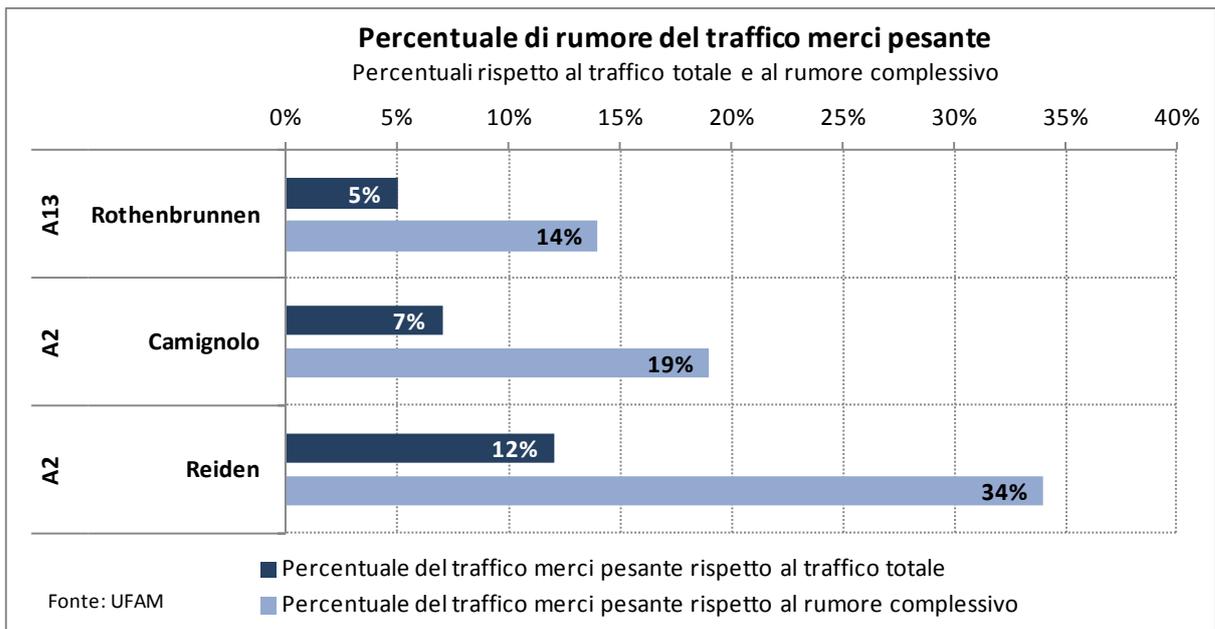


Figura 27: Percentuale di rumore del traffico merci pesante.

3.2.3 Inquinamento fonico lungo le linee ferroviarie del San Gottardo e del Lötschberg

Nell'ambito del progetto di risanamento fonico delle ferrovie, l'UFT sorveglia l'evoluzione del rumore ferroviario in Svizzera⁷. Grazie alle stazioni di misurazione sulle linee del San Gottardo (Steinen, SZ) e del Lötschberg (Wichtrach, BE) si possono fornire informazioni sull'evoluzione del rumore causato dai treni merci e passeggeri.

Tra il 2000 e il 2010 il numero dei treni utilizzati per il trasporto di merci (TCNA, TCC, Rola) è diminuito del 18 per cento sulla linea del San Gottardo (nel 2010, in media 81 treni al giorno) ed è aumentato del 35 per cento sulla linea del Lötschberg (nel 2010, in media 61 treni al giorno). Per quanto riguarda i treni merci in transito durante la notte, periodo critico dal punto di vista del rumore, nel 2010 sono stati il 46 per cento sulla linea del Lötschberg (in media 24 treni) e il 70 per cento sulla linea del San Gottardo (in media 37 treni).

A Steinen (SZ) l'inquinamento fonico è diminuito dal 2003 sia di giorno che di notte, a Wichtrach (BE) si è invece registrata una riduzione solo a partire dal 2006. I valori rilevati a Steinen nel 2010 sono ben al di sotto del livello di rumore indicato nel piano delle emissioni 2015⁸. A Wichtrach, invece, nel 2010 sono stati raggiunti per la prima volta i valori indicati nel piano delle emissioni 2015 (vedi figura 28). In quest'ultimo caso le emissioni foniche relativamente elevate sono dovute soprattutto all'usura ondulatoria dei binari. Da notare che nel 2009, anno della crisi economica, in entrambe le stazioni di misurazione si è registrato un calo delle emissioni foniche in seguito alla contrazione del traffico merci.

⁷ <http://www.bav.admin.ch/ls/01300/index.html?lang=it>

⁸ Secondo l'art. 6 della legge federale del 24 marzo 2000 concernente il risanamento fonico delle ferrovie, per gli impianti ferroviari fissi esistenti il Consiglio federale allestisce un piano delle emissioni foniche presumibili fino al 31 dicembre 2015 (piano delle emissioni 2015). Conclusi i lavori di risanamento, da questi valori si ricava un limite massimo corrispondente alle immissioni foniche consentite ai sensi dell'art. 37a dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico (OIF).

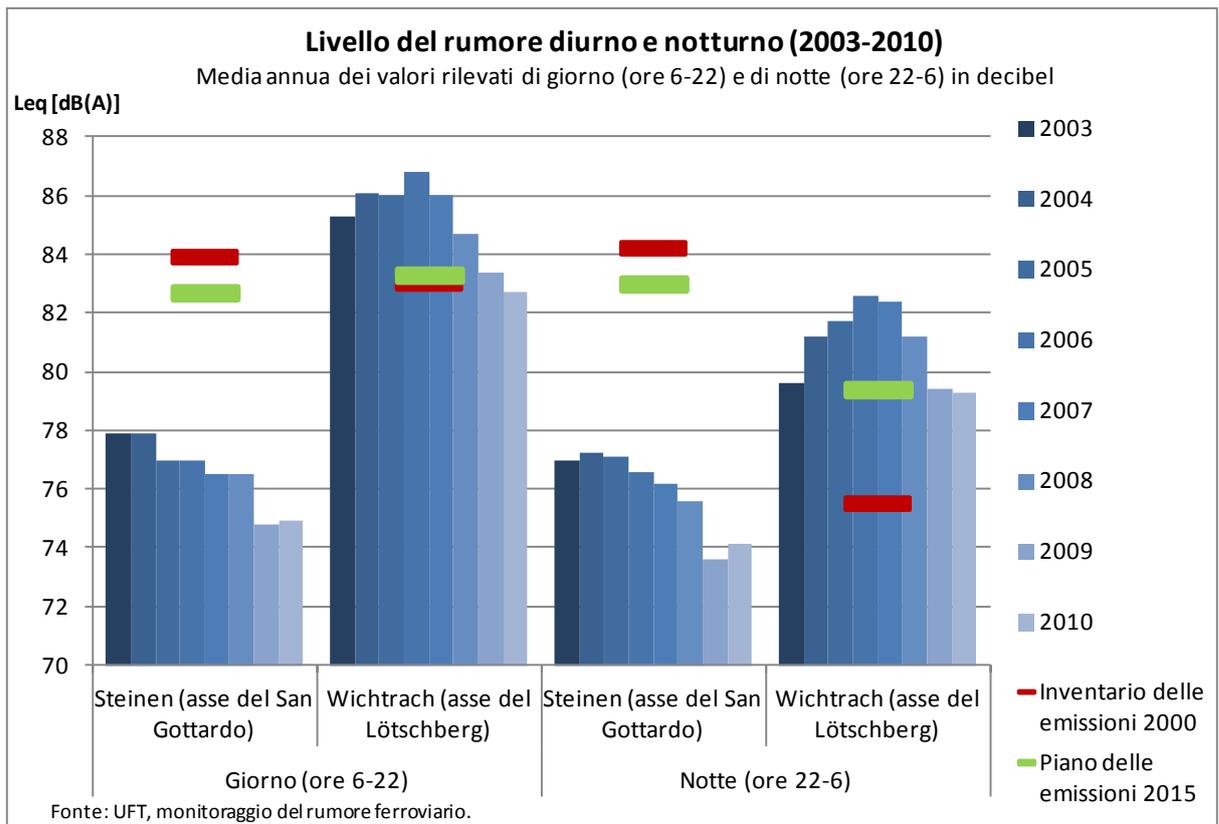


Figura 28: Emissioni foniche registrate a Steinen (asse del San Gottardo) e a Wichtrach (asse del Lötschberg) dal 2003 al 2010.

Grazie al materiale rotabile nuovo o risanato, il livello sonoro medio dei treni passeggeri in transito è sceso notevolmente dal 2003. Come mostra chiaramente la seguente figura, un'evoluzione analoga comincia ora a essere visibile anche per i treni merci.

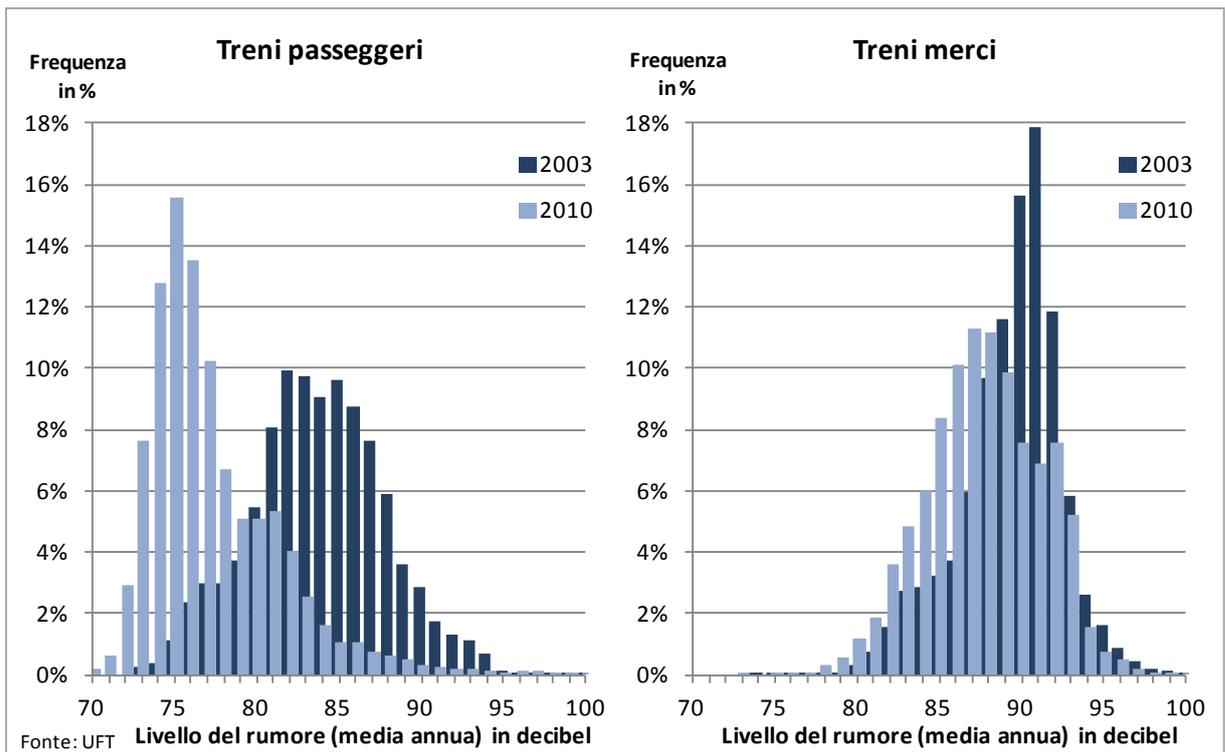


Figura 29: Evoluzione delle emissioni foniche dei treni passeggeri e dei treni merci transitati alla stazione di Steinen (SZ) tra il 2003 e il 2010.

Durante il periodo notturno (dalle 22 alle 6 secondo l'OIF) il numero degli abitanti esposti a un rumore ferroviario superiore ai valori limite tra Erstfeld e Bellinzona (quasi 10 000 persone) è molto più alto rispetto a quello degli abitanti esposti al rumore del traffico stradale. Ciò è dovuto da una parte al divieto di circolazione notturna cui sono soggetti i veicoli stradali, dall'altra alla maggiore densità abitativa lungo la linea ferroviaria.

Se si considerano le superfici interessate da un livello di rumore eccessivo, si delinea un quadro leggermente diverso: circa il 17 per cento delle superfici situate vicino all'autostrada tra Erstfeld e Bellinzona sono esposte a emissioni foniche troppo elevate nelle ore notturne, mentre solo l'11 per cento circa di quelle lungo la linea ferroviaria ha lo stesso problema.

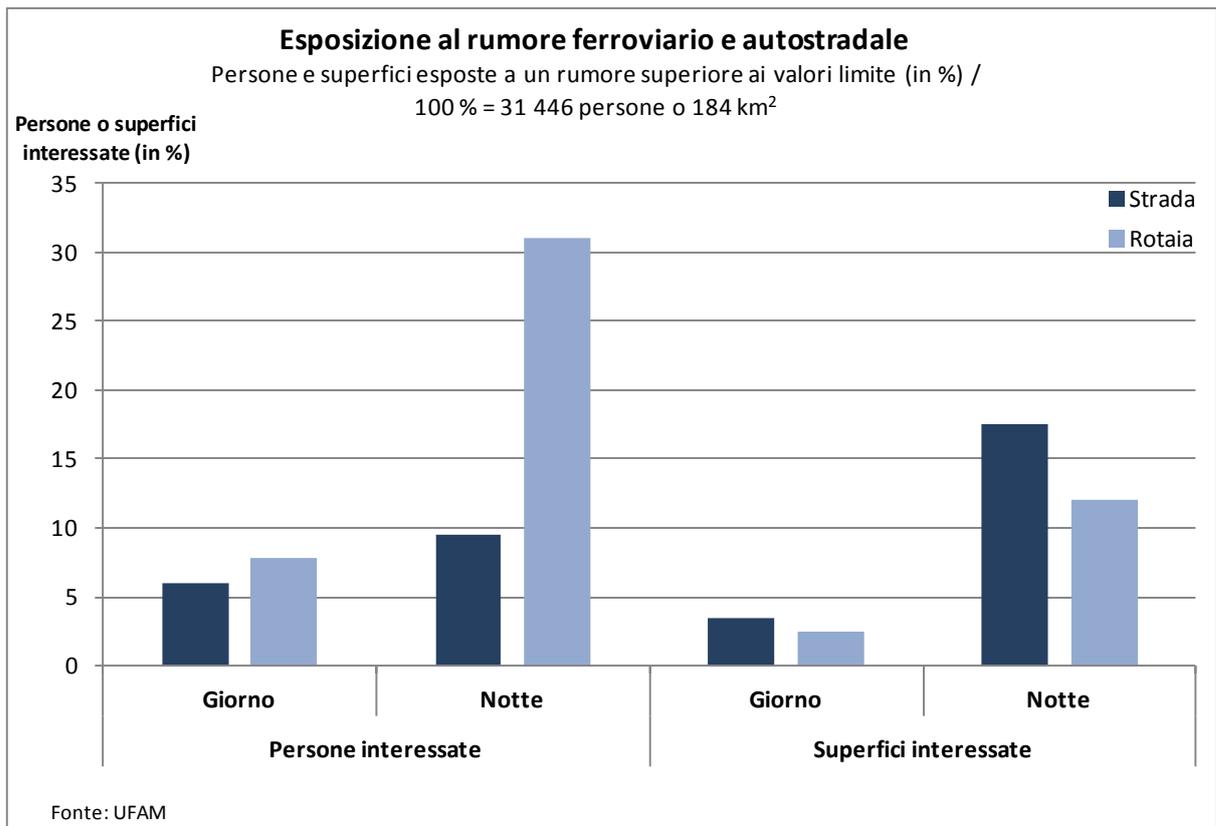


Figura 30: Esposizione al rumore ferroviario e autostradale fra Erstfeld e Bellinzona.

Considerando il tracciato (galleria) e il risanamento del materiale rotabile, l'entrata in servizio della galleria di base del San Gottardo porterà a un netto miglioramento per quanto riguarda i treni merci.

3.3 Misure potenziali per la riduzione dell'inquinamento atmosferico e fonico dovuto al traffico stradale e ferroviario

Oltre alla promozione dei trasporti pubblici, al potenziamento del traffico lento e al trasferimento del traffico merci pesante dalla strada alla rotaia, si possono adottare altre misure tecniche per ridurre l'inquinamento atmosferico e fonico dovuto al traffico.

Abbattimento delle emissioni di polveri fini e ossidi di azoto attraverso misure tecniche

Mediante adeguati filtri antiparticolato la concentrazione di particelle solide ultrafini (fuliggine da diesel) nei gas di scarico dei veicoli commerciali può essere ridotta di circa il 99 per cento, permettendo di evitare decessi prematuri e di risparmiare sui costi della salute. Già dal 2009 le automobili diesel di nuova fabbricazione devono rispettare, per l'emissione di fuliggine, valori limite talmente bassi da rendere obbligatorio il filtro antiparticolato. I veicoli commerciali pesanti, tuttavia, saranno dotati di tali filtri solo con l'entrata in vigore della norma EURO 6 (2013).

Le emissioni di ossidi di azoto (NO_x) possono essere ridotte fino all'80 per cento con l'impiego di tecnologie come il ricircolo dei gas di scarico, il catalizzatore DeNOx e il sistema RSC. La diminuzione di

queste emissioni dannose permette non solo di risparmiare ulteriormente sui costi della salute, ma anche di abbattere un importante precursore dello smog estivo (ozono) e di ridurre le eccessive immissioni di azoto negli ecosistemi sensibili.

A partire dal 2013/2014 la norma EURO 6 per i veicoli commerciali appena immessi sul mercato porterà a una diminuzione delle emissioni fino all'80 per cento per gli ossidi di azoto e fino al 50 per cento per la fuliggine da diesel. La norma EURO 6 introdurrà inoltre un valore limite per le particelle emesse dai motori.

Pavimentazioni fonoassorbenti e pneumatici silenziosi

Di norma, per il rifacimento delle strade si utilizzano pavimentazioni fonoassorbenti (i cosiddetti asfalti drenanti) che consentono una riduzione di 5 decibel rispetto all'attuale inquinamento fonico dovuto al traffico stradale. Bisogna però tener presente che l'effetto fonoassorbente diminuisce con l'usura. Per ragioni legate alla manutenzione l'utilizzo di questi asfalti drenanti, fonoassorbenti e a pori aperti, è soggetto a limitazioni nella regione alpina: il loro impiego è possibile fino a un'altitudine massima di circa 600 metri. Gran parte della popolazione delle valli abita comunque entro questo limite. Anche se il ciclo di ristrutturazione nel settore delle costruzioni stradali dura decenni, si possono ottenere risultati a breve termine sulla pavimentazione stradale intervenendo prioritariamente in quelle tratte dove, per motivi tecnici legati alla manutenzione, è già necessaria una sostituzione dell'asfalto.

Promuovendo l'uso di pneumatici silenziosi (per automobili e autocarri) l'inquinamento fonico complessivo della Svizzera potrebbe diminuire di 3-4 decibel. Questo effetto sarebbe riscontrabile su tutto il territorio. Dato che gli pneumatici hanno un ciclo di rinnovamento breve, con una promozione mirata di quelli silenziosi si potrebbe ottenere una riduzione del rumore su larga scala già nel giro di pochi anni.

Il potenziale massimo cumulato di pneumatici silenziosi e pavimentazioni fonoassorbenti si traduce in una riduzione del rumore di 5-6 decibel per il traffico pesante e di circa 8-9 decibel per le autovetture.

Effettuando controlli della velocità costanti sui veicoli merci pesanti (rispetto rigoroso del limite di 80 km/h; oggi si viaggia in media a circa 87 km/h) e abbassando i limiti per le autovetture (velocità massima consentita: 100 km/h), si potrebbe poi ottenere un'ulteriore riduzione dell'inquinamento fonico sulle autostrade in prossimità delle zone abitate.

Misure tecniche per la riduzione del rumore dovuto al traffico ferroviario

Intervenendo direttamente alla fonte, l'inquinamento fonico dovuto al traffico ferroviario può essere ridotto in misura notevole. Attualmente al centro delle discussioni si trova il traffico merci notturno. Il risanamento del sistema frenante dei carri merci svizzeri (sostituzione dei ceppi frenanti in ghisa con ceppi in materiale sintetico) ha portato, grazie alle ruote lisce, a una riduzione del livello sonoro fino a 10 decibel (circa l'80 per cento dei carri merci svizzeri è già risanato⁹). Solo con un materiale rotabile risanato si potranno adottare in futuro nuove misure contro il rumore che coinvolgano direttamente i binari (ad esempio, levigatura delle rotaie e ammortizzatori). È comunque molto importante che si apportino analoghi miglioramenti anche ai carri merci europei del traffico di transito. Dal 2006 i nuovi

⁹ Per maggiori informazioni sul risanamento fonico: <http://www.bav.admin.ch/ls/01298/index.html?lang=it>.

carri devono essere dotati di tecnologie silenziose. Circa il 15 per cento dei carri stranieri rientra già in questa categoria. Attualmente la Svizzera sta valutando l'opportunità di introdurre valori limite per le emissioni dei carri merci. Le ruote in ghisa sarebbero di fatto vietate intorno al 2020, mettendo quindi fuori norma tutti i carri più vecchi.

3.4 Impatto ambientale della politica di trasferimento del traffico

3.4.1 Obiettivo

L'impegno profuso finora nella politica di trasferimento del traffico ha permesso di stabilizzare il numero dei transiti di veicoli merci pesanti attraverso le Alpi, ma non è stato sufficiente a raggiungere l'obiettivo fissato. Con la stabilizzazione dei transiti sono necessari tempi lunghi perché si registri un calo dell'inquinamento ambientale (ad es. immissioni di inquinanti atmosferici) nei corridoi alpini.

Tuttavia, senza le misure e gli strumenti adottati nella politica di trasferimento oggi i transiti di veicoli merci pesanti attraverso le Alpi sarebbero almeno del 50 per cento più numerosi, come si legge al punto 2.3. In questo bilancio ambientale bisogna quindi includere, sotto forma di conto pilota, l'effetto della stabilizzazione sulle emissioni di inquinanti atmosferici e gas serra.

Nell'analisi si tiene conto anche del fatto che un aumento di efficienza nel traffico stradale o un trasferimento dei trasporti dalla strada alla rotaia non influirebbe solo sulle emissioni in Svizzera, bensì su tutta la tratta, dal luogo di partenza a quello di destinazione del trasporto. Per questo motivo le riduzioni delle emissioni di inquinanti atmosferici e gas serra ottenute grazie al trasferimento del traffico sono documentate separatamente per la Svizzera e per l'estero¹⁰.

3.4.2 Metodo del bilancio ambientale

Nell'ambito del progetto di ricerca «Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz» (Strategie per un impiego sostanzialmente corretto dei mezzi di trasporto nel traffico merci svizzero) condotto dall'Associazione svizzera degli ingegneri del traffico (SVI) sotto la guida dell'Ufficio federale delle strade (USTRA), il sottoprogetto H si occupa dell'impatto ambientale del traffico merci. Sulla base del quantitativo elaborato nel quadro di questo progetto di ricerca ancora in corso viene preparato il conto pilota per il bilancio ambientale del presente rapporto.

Stima delle prestazioni chilometriche

Per la stima delle prestazioni chilometriche si è usato uno scenario di riferimento (limite di 28 tonnellate e nessuna TTPCP) in cui i carichi normalmente trasportati su veicoli con un peso totale superiore a

¹⁰ Da notare che questo bilancio ambientale non tiene conto né dei progressi tecnologici in ambito motoristico né delle tecniche per il trattamento dei gas di scarico, ma solo dell'impatto delle nuove disposizioni svizzere e della politica di trasferimento (introduzione del limite di 40 tonnellate e TTPCP).

28 tonnellate devono viaggiare su veicoli con un peso totale fino a 28 tonnellate. Ciò comporta prestazioni più elevate. Si è inoltre presupposto che in un simile scenario la portata media dei veicoli da 28 tonnellate aumenti (ottimizzazione dei trasporti da parte del settore). Per autotreni e autoarticolati è stato ipotizzato un aumento della portata media da 5 a 8,6 tonnellate/veicolo, con prestazioni chilometriche superiori di 1,5 volte. Per gli autocarri vi è invece un incremento delle prestazioni pari a 1,2 volte. Sulla base del rilevamento principale del 2009 per il traffico merci transalpino è stata effettuata anche una stima delle tratte svizzere ed estere.

	Svizzera <i>Mio. km veic.</i>	Estero <i>Mio. km veic.</i>	Totale <i>Mio. km veic.</i>
Evoluzione osservata nel 2010	308	460	769
Scenario di riferimento senza limite di 40 t e TTPCP	466	737	1203
Differenza	+157	+277	+434

Tabella 10: Prestazioni chilometriche nel traffico merci stradale attraverso le Alpi; stima basata sui dati relativi ai transiti del 2010 e sulle distanze medie rilevate nel 2009 per il traffico merci transalpino.

Senza la TTPCP e l'innalzamento del limite di peso, oggi le prestazioni chilometriche del traffico merci transalpino su strada in Svizzera sarebbero superiori di circa il 50 per cento, mentre quelle dei veicoli che percorrono tratte estere sarebbero superiori addirittura del 60 per cento.

Stima della composizione del parco veicoli

L'innalzamento del limite di peso e l'introduzione della TTPCP hanno influito in modo significativo sulla composizione del parco veicoli. Tale composizione illustra la ripartizione delle prestazioni chilometriche di una determinata categoria di veicoli (ad es. i veicoli merci pesanti) secondo la classe di grandezza e il livello di emissioni (classe EURO). In questo contesto sono decisivi gli elementi descritti qui di seguito.

I fattori di emissione specifici e il consumo energetico variano a seconda dell'inquinante in relazione allo sfruttamento del veicolo commerciale considerato. Questa variazione dipende anche dalla pendenza della tratta. Tutto questo è illustrato a titolo di esempio nel seguente grafico, relativo alle emissioni di CO₂ di un autocarro di classe EURO 5:

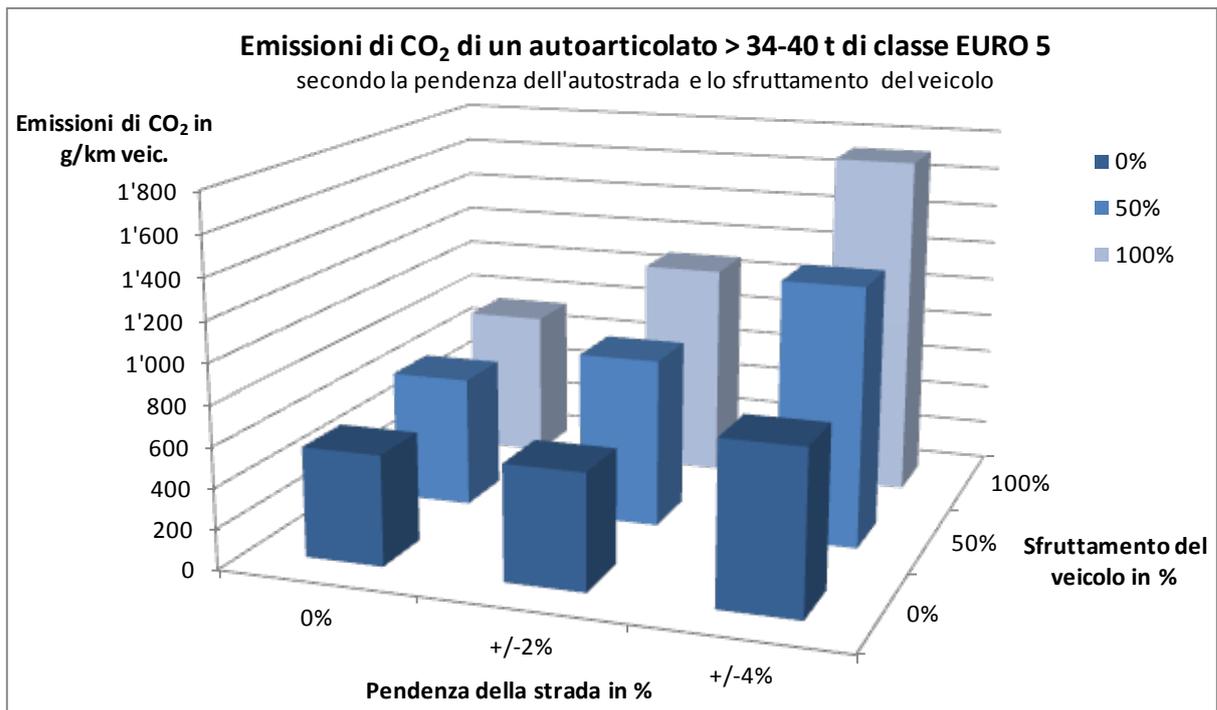


Figura 31: Emissioni di CO₂ di un autoarticolato > 34-40 t di classe EURO 5 (RSC) secondo la pendenza dell'autostrada e lo sfruttamento del veicolo. Fonte: HBEFA 3.1.

Il consumo di carburante e le conseguenti emissioni CO₂ di un autocarro a pieno carico su una strada con pendenza del 4 per cento sono più che tripli rispetto a quelli di un veicolo senza carico su terreno pianeggiante.

Per il calcolo dello scenario di riferimento (senza limite di 40 tonnellate e TTPCP) si possono immaginare due ipotetici schemi di reazione:

1. i trasporti vengono effettuati con *veicoli più piccoli* (veicoli specifici da 28 tonnellate): i fattori di emissione sono di per sé più bassi, ma aumentano a causa del maggiore sfruttamento dei veicoli;
2. i trasporti vengono effettuati con *veicoli da 40 tonnellate*, che però non possono essere sfruttati appieno a causa del limite di peso più basso: i fattori di emissione specifici sono più elevati rispetto a quelli dei veicoli da 28 tonnellate, ma diminuiscono per effetto del minore sfruttamento.

Per il calcolo dello scenario di riferimento si è supposto che entrambe le reazioni fossero rilevanti. Di conseguenza, i fattori di emissione sono stati considerati equivalenti.

3.4.3 Impatto sulle emissioni di inquinanti atmosferici e sulle emissioni di gas a effetto serra

Sulla base delle ipotesi e dei calcoli fin qui descritti, si ottengono le variazioni per le emissioni di ossidi di azoto (NO_x), particolato (PM10, scarichi dei veicoli) e CO₂ illustrate nella figura successiva. Per ciascun inquinante sono rappresentate le emissioni attuali (colonna di sinistra) e le emissioni relative allo scenario di riferimento senza TTPCP e senza limite di 40 tonnellate (colonna di destra).

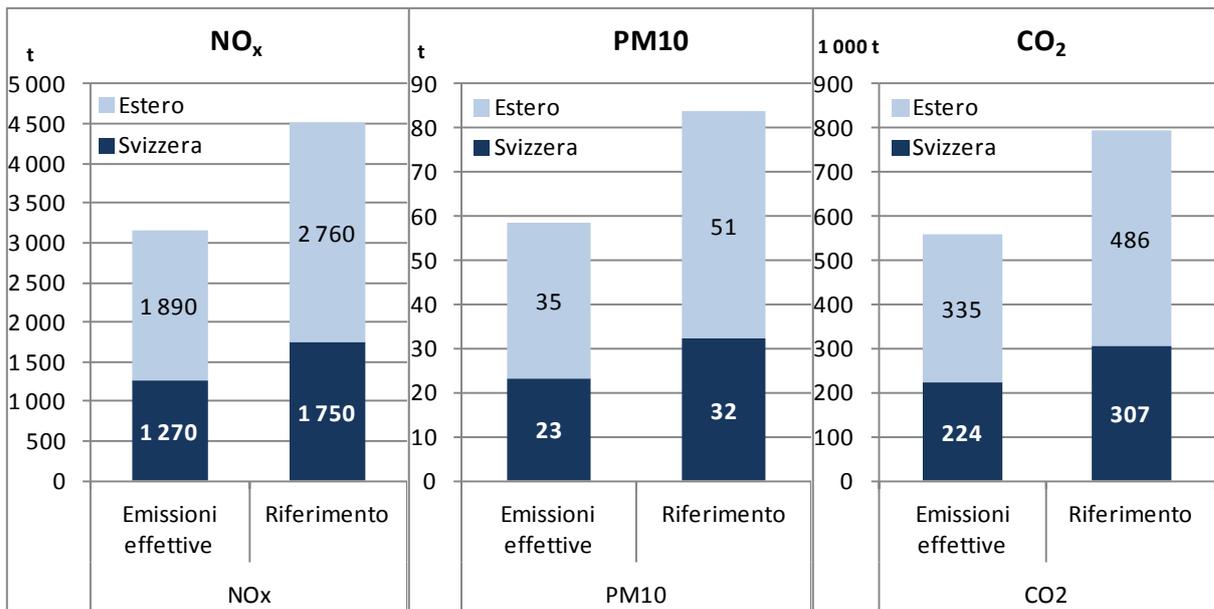


Figura 32: Impatto della politica di trasferimento sulle emissioni del traffico stradale nel 2010. *Nota bene:* le emissioni degli inquinanti atmosferici NO_x e PM10 sono indicate in tonnellate, quelle di CO₂ in migliaia di tonnellate.

Rispetto allo scenario di riferimento, nel 2010 il traffico merci transalpino su strada ha emesso in Svizzera circa il 27 per cento in meno di NO_x e il 28 per cento in meno di PM10. Anche le emissioni di CO₂, il principale gas a effetto serra, sono state inferiori di circa il 27 per cento. Le variazioni relative all'estero sono state ancora più elevate: meno 32 per cento circa per gli inquinanti atmosferici NO_x e PM10, meno 31 per cento per il CO₂.

3.4.4 Valutazione e conclusioni

La politica di trasferimento adottata finora ha aumentato notevolmente l'efficienza del traffico stradale e ciò ha avuto conseguenze anche dal punto di vista ambientale. Nel complesso le emissioni di inquinanti atmosferici e gas a effetto serra dovute al traffico merci stradale attraverso le Alpi sono diminuite quasi del 30 per cento rispetto allo scenario di riferimento senza TTPCP e limite di 40 tonnellate. All'estero la riduzione è stata ancora più marcata.

Considerando le emissioni complessive del traffico stradale con veicoli merci pesanti (> 3,5 t), la Svizzera registra comunque una riduzione del 4 per cento circa per gli inquinanti atmosferici e del 5 per cento per i gas a effetto serra.

4 Stato di attuazione degli strumenti per il trasferimento del traffico

4.1 Concetto di trasferimento secondo la legge sul trasferimento del traffico merci (LTrasf) – Panoramica

Le misure e gli strumenti adottati nell'ambito della politica di trasferimento sono stati confermati e integrati dalla legge sul trasferimento del traffico merci (LTrasf). La seguente tabella fornisce una panoramica dei principali strumenti di trasferimento e delle misure di sostegno.

Strumento/misura	Descrizione	Importanza	Capitolo
TTPCP	Raggiungimento della verità dei costi nel traffico merci stradale attraverso l'applicazione del principio «chi inquina paga»; finanziamento FTP.	Strumento centrale, introdotto il 1° gennaio 2001.	4.3
NFTA: modernizzazione dell'infrastruttura ferroviaria	Creazione delle capacità e delle condizioni necessarie per aumentare la produttività del traffico su rotaia.	Strumento centrale, in fase di attuazione (entrata in servizio della galleria di base del Lötschberg).	4.2
Riforma delle ferrovie: liberalizzazione del traffico merci su rotaia	Aumento della produttività del traffico su rotaia attraverso la concorrenza intramodale.	Strumento centrale, già ampiamente attuato.	4.4
Ordinazioni nel TCNA	Ordinazione e indennità per treni e invii TCNA.	Misura centrale (dal 2000), rappresenta più di 1/3 del traffico transalpino.	5.2
Ordinazioni nel trasporto combinato accompagnato (Rola)	Ordinazione e indennità per treni e invii che usano la Rola.	Misura integrativa.	5.2
Promozione degli investimenti nel trasporto combinato (investimenti nei terminali)	Contributi agli investimenti per il trasporto combinato in Svizzera e all'estero (terminali).	Le capacità dei terminali sono essenziali per un ulteriore sviluppo del trasporto combinato.	5.3
Intensificazione dei controlli sul traffico pesante	Garanzia che le prescrizioni rilevanti in materia di traffico stradale siano rispettate.	Misura centrale in ambito stradale per aumentare la sicurezza ed equiparare le condizioni di concorrenza rotaia/strada.	5.4

Tabella 11: Panoramica degli strumenti e delle misure di trasferimento.

Nei prossimi capitoli vengono illustrati i vari strumenti e le misure nonché la loro attuazione e il relativo contributo al processo di trasferimento del traffico.

4.2 NFTA (modernizzazione dell'infrastruttura ferroviaria)

4.2.1 Stato di attuazione

Per quanto riguarda il progetto del secolo, ovvero la nuova ferrovia transalpina (NFTA), nel periodo considerato sono stati raggiunti nuovi traguardi importanti. I progressi concreti sono documentati in modo dettagliato nei rapporti semestrali (annuali dal 2011) sullo stato di avanzamento del progetto¹¹.

Asse del San Gottardo

Dopo la caduta del primo diaframma principale nel tubo est della galleria di base del San Gottardo, avvenuta il 15 ottobre 2010, il 23 marzo 2011 la fresatrice ha raggiunto il punto di abbattimento del diaframma nel tubo a binario unico ovest tra Sedrun e Faido. Due mesi dopo, il 19 maggio, nel comparto di Faido è avvenuto l'ultimo brillamento nella galleria traverso banco 91. Si sono così conclusi dopo circa dodici anni i lavori di scavo nella galleria ferroviaria più lunga del mondo.

Nel primo semestre 2011 i lavori nei vari comparti della galleria avevano raggiunto stadi diversi: se nei comparti di Erstled e Amsteg (Canton Uri) lo scavo e il rivestimento della volta interna erano terminati e i tubi erano pronti per l'installazione della tecnica ferroviaria, in quelli di Sedrun e Faido bisognava ancora abbattere il secondo diaframma principale. Fino al 30 giugno 2011 tra Faido e Sedrun erano stati rivestiti quasi 7100 metri di volta interna. I lavori di rivestimento in questo comparto saranno ultimati entro fine 2011. Nel comparto di Bodio il rivestimento della volta è terminato ed è iniziata l'installazione degli impianti di tecnica ferroviaria. Nell'area operativa di Bodio sono state liberate ulteriori superfici che serviranno alla costruzione della base dei binari. Nel tubo ovest tra Faido e Bodio sono stati posati i binari fissi su una lunghezza di 15 chilometri.

Alla fine di agosto 2011 nella galleria di base del Ceneri erano stati scavati 14,3 chilometri di tubi (36 %) su un totale di 39,8 chilometri. Ora si scava nel portale nord, in quello sud e nel cunicolo d'attacco di Sigirino. Al portale nord presso Vigana si è concluso lo scavo sotto l'autostrada A2 e i lavori proseguono secondo programma in direzione sud. Da Sigirino in direzione nord e sud l'avanzamento principale fa segnare un ritardo di cinque-sei mesi rispetto al calendario. Il ritardo è riconducibile al protrarsi oltre le previsioni della fase di installazione, alle condizioni geologiche sfavorevoli e al mancato raggiungimento della velocità di avanzamento convenuta contrattualmente. I lavori in sotterraneo proseguono con il rivestimento interno della volta.

Asse Lötschberg-Sempione

Con i suoi 34,6 chilometri, la galleria di base del Lötschberg (GBL) è il tunnel più lungo delle Alpi. Il 15 giugno 2007 il primo treno merci ha attraversato la galleria e da allora una parte dei treni merci la utilizza regolarmente, soprattutto in direzione nord-sud. Dal cambiamento di orario del 9 dicembre 2007, che ha segnato l'entrata in servizio completa per il traffico merci e passeggeri, anche i treni passeggeri a lunga percorrenza soggetti a orario utilizzano la GBL. Il grado di affidabilità dell'infrastruttura sull'asse del Lötschberg è molto elevato. A inizio marzo 2011 è transitato dalla galleria il 100 000° treno. Il tasso di utilizzazione medio supera il 77 per cento ed è molto elevato anche per

¹¹ Cfr. i rapporti sullo stato dei lavori per la NFTA sulla pagina web: <http://www.bav.admin.ch/alptransit/01386/index.html?lang=it>

il traffico merci (cfr. anche il monitoraggio delle capacità per l'asse Lötschberg-Sempione di cui al numero 6.2.1). Finora 1770 treni (1,8 %) sono stati deviati sulla tratta di montagna soprattutto a seguito di ritardi. Meno dell'8 per cento delle deviazioni è riconducibile a problemi di infrastruttura della galleria di base.

L'Ufficio federale dei trasporti stima che, da qui alla conclusione del progetto, i costi complessivi della NFTA rimarranno invariati a 19,1 miliardi di franchi (prezzi del 1998, riserve comprese, senza rincaro, IVA e interessi intercalari). Per quanto riguarda le scadenze, il Consiglio federale prevede che la galleria di base del San Gottardo e quella del Ceneri entreranno in servizio rispettivamente a fine 2016 e a fine 2019.

4.2.2 Importanza della NFTA per il processo di trasferimento del traffico

La modernizzazione dell'infrastruttura ferroviaria e il relativo impatto su capacità e produttività sono indispensabili per un processo di trasferimento sostenibile. Solo mettendo a disposizione le capacità necessarie e migliorando sensibilmente la qualità dell'offerta è possibile garantire il trasferimento del traffico dalla strada alla rotaia senza perdita di qualità per gli utenti e senza svantaggi per l'economia svizzera. D'altra parte, solo un'infrastruttura ferroviaria di elevata qualità può costituire la base per offrire i necessari incentivi al trasferimento del traffico.

Gli effetti sulla produttività si concretizzano in adeguamenti a livello di produzione da parte delle imprese di trasporto ferroviario, che forniscono le loro prestazioni sulla base di un'infrastruttura ferroviaria modernizzata. Cambiano così le strutture dei costi e si presenta la possibilità di offrire ai clienti (operatori o spedizionieri) servizi di trazione nel traffico nord-sud a prezzi ridotti. In questo modo il traffico merci ferroviario diventa più attraente rispetto a quello stradale. Prezzi, tempi e qualità di trasporto migliori costituiscono chiari incentivi per un trasferimento del traffico dalla strada alla rotaia.

Per quanto riguarda l'entrata in servizio della NFTA, i guadagni di produttività derivano anche dalle riduzioni dei tempi di percorrenza, che si traducono in un risparmio di risorse centrali (locomotive e personale). Si possono quindi conseguire risparmi importanti soprattutto se tempi di percorrenza più brevi rendono possibile una pianificazione più efficace della circolazione .

Con la ferrovia di pianura, realizzata grazie alle gallerie di base del San Gottardo e del Ceneri, cambiano i parametri delle tracce orarie più importanti per l'esercizio, ovvero salita/discesa, raggi e sagma di spazio libero. Questo ha un impatto diretto sul limite massimo consentito per quanto riguarda la lunghezza e il peso dei treni. In particolare, i treni merci che finora nei tratti con forte pendenza hanno richiesto la doppia trazione e/o la spinta in coda dovrebbero presto poter utilizzare una sola locomotiva per tutto il tragitto.

Gli effetti sulla produttività e sul trasferimento del traffico che secondo le aspettative dovrebbero accompagnare l'entrata in servizio delle gallerie di base del San Gottardo e del Ceneri sono stati analizzati in modo approfondito proprio in vista di questo rapporto. I risultati sono documentati in maniera dettagliata al numero 7.2.2.

Gli effetti dell'entrata in servizio della galleria di base del Lötschberg sono stati invece analizzati dettagliatamente nel rapporto sul trasferimento del traffico 2009. In sostanza non è cambiato nulla: i più importanti effetti della GBL sulla produttività del traffico merci sono legati al risparmio di locomotive derivante dalla minore pendenza in galleria e dal consumo energetico più contenuto. Finora non sono stati registrati risparmi significativi in termini di tempo. Purtroppo, a causa del traffico misto merci/passeggeri e delle salite e discese comunque presenti, gli effetti sulla produttività sono piuttosto limitati. Ciononostante l'asse Lötschberg-Sempione risulta molto attraente per il traffico merci ferroviario. Oltre che alla disponibilità della galleria di base, questo è riconducibile al fatto che l'asse Lötschberg-Sempione è adatto anche a trasporti con un'altezza agli angoli fino a quattro metri. Un'offerta simile sull'asse del San Gottardo non è ancora possibile, ragion per cui si potrebbe incentivare ulteriormente il trasferimento del traffico (cfr. anche i numeri 7.2.2 e 7.5.3).

4.3 Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP)

4.3.1 Stato di attuazione

In seguito all'approvazione, nel febbraio 1994, dell'articolo costituzionale concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) e dopo il consenso espresso dal popolo svizzero, con votazione del 27 settembre 1998, in merito alla legge d'esecuzione, il 1° gennaio 2001 è stata introdotta la TTPCP. Da allora tutti i veicoli con un peso totale consentito di oltre 3,5 tonnellate circolanti sulle strade svizzere devono versare questa tassa. La TTPCP poggia sul principio «chi inquina paga» e viene calcolata in base al numero di chilometri percorsi, al peso totale consentito e alle emissioni di sostanze inquinanti del veicolo.

Il regime con la TTPCP e l'innalzamento del limite di peso fungono da base per la politica coordinata dei trasporti che dovrebbe proteggere la regione alpina. Tale politica è oggetto dell'accordo sui trasporti terrestri¹² tra la Svizzera e la Comunità europea, entrato in vigore il 1° giugno 2002, ed è quindi approvata dall'UE.

La tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) deve far sì che, a lungo termine, il traffico pesante copra i costi d'infrastruttura ad esso imputabili e quelli a carico della collettività. È inoltre finalizzata a incentivare il trasferimento dei trasporti merci dalla strada alla rotaia e a compensare il più possibile i guadagni di produttività del traffico merci stradale in seguito all'innalzamento del limite di peso da 28 a 40 tonnellate.

L'ultimo adeguamento della TTPCP è entrato in vigore il 1° gennaio 2008. Di concerto con il Comitato misto dell'accordo sui trasporti terrestri, il Consiglio federale ha stabilito che dalla data indicata devono essere applicate le seguenti aliquote:

¹² RS 0.740.72

Categoria tariffaria	Norma EURO	TTPCP per un autocarro di 40 tonnellate che percorre 300 km	Centesimi per tonnellata e chilometro
1	0, I e II	369 CHF	3.07
2	III (dal 1.1.2009)	320 CHF	2.66
3	III (fino al 31.12.2008) IV, V e VI	272 CHF	2.26

Tabella 12: Aliquote TTPCP attualmente in vigore (adeguamento del 1° gennaio 2008).

Come richiesto dagli autotrasportatori, il passaggio dei veicoli EURO 3 dalla categoria tariffaria più bassa a quella intermedia è stato rinviato al 1° gennaio 2009, in modo da prolungare la durata di ammortamento.

Da notare che, in seguito alla sentenza del 21 ottobre 2009 del Tribunale amministrativo federale, da settembre 2009 per gli autotrasportatori svizzeri e dal 4 novembre 2009 per gli stranieri le tariffe della TTPCP sono state riportate per sei mesi ai livelli vigenti dal 1° gennaio 2005. Dopo la sentenza del Tribunale federale del 19 aprile 2010 si è poi tornati alle tariffe più elevate in vigore dal 1° gennaio 2008.

Il 19 aprile 2010 il Tribunale federale ha accolto un ricorso presentato dal Dipartimento federale delle finanze contro la sentenza del Tribunale amministrativo federale, motivando tale decisione col fatto che, in base al testo della legge e dell'ordinanza, i costi causati al traffico viaggiatori dalle code dovute al traffico pesante devono essere inclusi nel calcolo dei costi esterni. Ciò rende legittimo l'aumento della tassa entrato in vigore il 1° gennaio 2008. Il Tribunale federale non ha però chiarito se debba prevalere la disposizione dell'articolo 7 della legge sul traffico pesante¹³, secondo cui non è ammissibile una sovracopertura dei costi del traffico pesante, oppure la disposizione dell'articolo 8.

Riguardo agli ultimi sviluppi occorre ricordare che il 15 marzo 2011 il Consiglio nazionale ha accolto la mozione Germanier (09.3133) con 112 voti a favore e 65 contrari. Come ha affermato il Consiglio federale nella sua risposta, tale mozione può essere interpretata nel senso che i veicoli appartenenti alle tre categorie tariffarie della TTPCP debbano rimanere per almeno sette anni nella categoria cui sono stati assegnati. Di conseguenza un veicolo non potrebbe essere retrocesso nella categoria tariffaria più cara prima della scadenza di un periodo minimo di quattordici anni (quindi per lo più durante tutto il suo periodo d'esercizio). Ciò finirebbe per vanificare gli incentivi creati con la TTPCP per l'acquisto di veicoli meno inquinanti. Il 2 settembre 2011 il Consiglio degli Stati ha proposto di adottare il limite di sette anni previsto dalla mozione solo per la categoria tariffaria più favorevole, avvicinandosi così alla presa di posizione del Consiglio federale. Il Consiglio degli Stati ritiene inoltre che il termine debba essere fissato partendo dal momento in cui in Svizzera sono stati messi in circolazione solo veicoli nuovi. La CTT-N ha accettato la proposta il 21 novembre. Fatta salva l'approvazione da parte dell'UE, il passaggio di categoria non potrà avvenire prima di ottobre 2013 per i veicoli di classe EURO 4 e prima di ottobre 2016 per quelli di classe EURO 5.

Alla fine di novembre 2011 il Consiglio federale ha deciso che gli autocarri di classe EURO 2 ed EURO 3 con filtro antiparticolato potranno ottenere una riduzione del 10 per cento sulla TTPCP a partire

¹³ RS 641.81

dal 1° gennaio 2012. Lo stesso Consiglio federale intende inoltre intavolare trattative con l'UE su una riduzione della tassa del 10 per cento per i veicoli EURO 6. L'adeguamento della TTPCP al rincaro, già stabilito in linea di principio, entrerà in vigore contemporaneamente alla riduzione per i veicoli EURO 6, ossia presumibilmente nel secondo trimestre del 2012.

4.3.2 Importanza per il processo di trasferimento del traffico

Dalla riscossione della TTPCP, che rappresenta uno strumento importante nell'ambito della politica di trasferimento, ci si aspetta innanzitutto una diminuzione dei transiti attraverso le Alpi. La tassa è stata introdotta anche per incentivare il rinnovo del parco veicoli, tuttavia questo obiettivo è secondario rispetto a quello di trasferimento del traffico.

L'applicazione della TTPCP ha effetto sia sui prezzi che sulla produttività. Se consideriamo i diversi mercati parziali del traffico merci su strada, l'impatto della tassa è stato differente. Ciò è riconducibile soprattutto all'effetto sulla produttività legato all'innalzamento del limite di peso a 40 tonnellate. In seguito a questo innalzamento, avvenuto in due fasi, il carico medio dei veicoli (inclusi i viaggi a vuoto) è aumentato del 15 per cento dal 2004 al 2010. Rispetto al 1999, la crescita è stata quasi dell'80 per cento. In molti settori è stato quindi possibile compensare l'effetto della TTPCP poiché con costi pressoché uguali per veicolo e autista è stata trasportata una quantità di merce superiore. A seconda del fattore limitante di un trasporto (volume di carico o peso), si è potuto sfruttare in modo diverso l'effetto sulla produttività.

La diminuzione dei transiti attraverso le Alpi osservata dal 2004 al 2006 è in gran parte riconducibile al cambiamento di regime del 1° gennaio 2005 (seconda fase della TTPCP e limite di peso di 40 tonnellate). Prima del 2005 questa evoluzione è stata in parte anticipata grazie alla disponibilità di contingenti di 40 tonnellate. Il cambiamento completo si è poi avuto nel 2005. Il calo del 2006 è quindi dovuto solo in minima parte al cambiamento di regime e all'innalzamento del limite di peso, anche perché lo sfruttamento medio dei veicoli è aumentato in misura trascurabile.

In generale, a posteriori si può dire che il calo dei transiti attraverso le Alpi legato alla seconda fase della TTPCP non è andato oltre l'effetto minimo che ci si aspettava dal cambiamento di regime. L'effetto sui prezzi è stato invece compensato in misura superiore alle aspettative iniziali grazie all'aumento di produttività reso possibile dal nuovo regime.

Con la terza fase della TTPCP (dal 1° gennaio 2008) non vi è stata alcuna accentuazione dell'effetto di trasferimento del traffico. Da questo punto di vista si è ottenuta soltanto una sua stabilizzazione.

Nell'ambito della legge sul traffico pesante attualmente in vigore e delle disposizioni dell'accordo sui trasporti terrestri, per il futuro si prevede, nel migliore dei casi, un ulteriore e graduale aumento del carico medio dei veicoli. Dal momento che un'elevata percentuale di transiti è ascrivibile al traffico interno e che i veicoli utilizzati a questo scopo sono più piccoli, non ci si può aspettare di raggiungere un livello pari a quello dei valichi alpini stranieri. Per fare un confronto, nel 2008 il carico medio registrato al Brennero è stato di circa 16 tonnellate per veicolo: quasi il 40 per cento in più rispetto al carico medio presso i valichi svizzeri.

4.4 Riforma delle ferrovie: liberalizzazione del mercato dei trasporti di merci su rotaia

4.4.1 Stato di attuazione

L'articolo 24 in combinazione con l'allegato 1 capoverso 4 dell'accordo sui trasporti terrestri rimanda alla direttiva 91/440/CEE del Consiglio, del 29 luglio 1991¹⁴, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie (direttiva 91/440/CEE). L'articolo 10 di questa direttiva prevede la completa liberalizzazione del trasporto merci combinato transfrontaliero. In base alla stessa disposizione viene liberalizzato anche il traffico merci transfrontaliero gestito da raggruppamenti internazionali, ovvero da associazioni comprendenti almeno due imprese ferroviarie stabilite in Stati membri diversi della Comunità europea o in Svizzera con lo scopo di fornire servizi di trasporto internazionale. Qualora una delle imprese associate abbia sede in Svizzera, al raggruppamento sono riconosciuti diritti di accesso e di transito. Ciò riguarda soprattutto il trasporto in carri completi. I diritti di transito dei raggruppamenti internazionali sussistono però anche nel caso in cui nessuna delle imprese associate abbia sede in territorio elvetico. Secondo l'articolo 9a Lferr, inoltre, il mercato del traffico merci su rotaia è completamente liberalizzato per le imprese ferroviarie svizzere. Di conseguenza, dato che qualunque impresa straniera ha il diritto di aprire una filiale in Svizzera, cosa fattibile in tempi brevi, dal punto di vista giuridico esiste anche un'ampia liberalizzazione del traffico interno.

Per proseguire il processo di apertura del mercato, alla fine del 2010 il Consiglio federale ha approvato e trasmesso al Parlamento il secondo pacchetto della riforma delle ferrovie 2¹⁵. Tale pacchetto ha lo scopo di migliorare l'interoperabilità delle ferrovie e la certezza del diritto nei bandi pubblici relativi al traffico viaggiatori regionale nonché di rafforzare la sorveglianza del mercato (Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria). Con questa riforma delle ferrovie vengono recepite nel diritto svizzero le direttive europee concernenti l'interoperabilità (direttiva 2008/57/CE) e la sicurezza (direttiva 2004/49/CE) nonché il primo e il secondo pacchetto ferroviario dell'UE, fatta eccezione per l'istituzione di un organo d'attribuzione delle tracce orarie indipendente dai gestori dell'infrastruttura. In questo modo non solo si possono rendere unitarie le prescrizioni tecniche e quelle rilevanti per la sicurezza, ma si possono anche creare i necessari uffici di valutazione della conformità, cui spetta il compito di attestare la conformità dei componenti ferroviari alle prescrizioni europee. Tutto questo permetterà di garantire un traffico ferroviario transfrontaliero senza intoppi e di realizzare le condizioni per una rete europea unitaria. Rafforzando ulteriormente la Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria mediante un ampliamento delle sue competenze (possibilità di avviare d'ufficio un'inchiesta, possibilità di pronunciare sanzioni) verrà assicurato un accesso all'infrastruttura ferroviaria senza discriminazioni. Attualmente l'affare si trova alla seconda Camera per la deliberazione (stato: ottobre 2011).

¹⁴ GU L 237 del 24.8.1991, pag. 25, modificata l'ultima volta dalla direttiva 2007/58/CE, GU L 315 del 3.12.2007, pag. 44.

¹⁵ <http://www.parlament.ch/i/dokumentation/dossiers/bahnreform-2-2/pagine/bahnreform-2-2-botschaft.aspx>, n. 05.028.

4.4.2 Importanza della riforma per il processo di trasferimento del traffico

Il traffico nord-sud lungo l'asse Paesi Bassi/Belgio-Milano attraverso la Svizzera rappresenta da diversi anni un mercato in forte crescita. Nei diversi periodi considerati questo ha riguardato soprattutto il trasporto combinato. Ciò è in parte riconducibile all'apertura del mercato. Nell'ambito della liberalizzazione, l'asse nord-sud si è dimostrato quello con la concorrenza più intensa tra le diverse imprese ferroviarie.

Nel periodo considerato per il presente rapporto la situazione di concorrenza già esistente è rimasta stabile, sia per il trasporto convenzionale sia per quello combinato. I cambiamenti osservati durante la liberalizzazione a livello di rapporti contrattuali e forme di produzione (impiego transfrontaliero di locomotive e macchinisti) si sono rivelati sostenibili e vincenti. Il tradizionale modello di trasportatori che si succedevano nel trasporto del carico è stato in gran parte sostituito dal nuovo modello di un trasportatore principale con subappaltatori. Gli operatori del trasporto combinato e i caricatori di treni completi hanno reagito a questi cambiamenti mettendo a concorso un numero sempre maggiore di servizi di trazione. Concretamente si osserva che nel traffico nord-sud la ripartizione delle quote di mercato tra i diversi attori non è fissa, ma varia di continuo (messa a concorso di nuovi traffici o scadenza dei contratti esistenti).

In seguito alla liberalizzazione tutte le imprese attive sul mercato subiscono la duplice pressione dell'incremento dell'efficienza e della riduzione dei costi. Ne conseguono processi di ristrutturazione e di raggruppamento a tutti i livelli della catena del valore aggiunto nel settore del trasporto. Da un lato si mira a abbassare i costi di produzione per poter proporre offerte più vantaggiose agli operatori del mercato. Dall'altro cresce anche la pressione per un miglioramento qualitativo (affidabilità, puntualità).

Nell'ambito della politica di trasferimento questa concorrenza funzionale presenta i seguenti effetti principali:

- per la produzione: miglioramento qualitativo in seguito alla riduzione dei ritardi;
- per la produzione: diminuzione dei costi in seguito all'ottimizzazione del materiale rotabile circolante, del personale utilizzato ecc.;
- per la domanda: miglior orientamento alla clientela in seguito all'individuazione del trasportatore responsabile e all'introduzione di un'unica catena di trasporto;
- per la domanda: presa in considerazione dei desideri concreti della clientela nell'ambito di un concorso di idee tra gli attori.

La concorrenza ha quindi dato un contributo basilare alla sostanziale crescita dei trasporti merci su rotaia nel traffico nord-sud. L'aumento del volume di trasporto dovuto proprio alla concorrenza ha portato anche all'impiego di risorse supplementari (soprattutto forze lavoro) nel traffico merci ferroviario.

4.4.3 Evoluzione delle quote di mercato e situazione del mercato

Quote di mercato

Il traffico merci ferroviario transalpino attraverso la Svizzera è dominato da tre imprese. A partire dal 2009 FFS Cargo e BLS Cargo sono state affiancate da Crossrail, che si è affermata sempre più come terzo attore significativo.

Nel periodo 2008-2010 le quote di mercato di FFS Cargo e BLS Cargo sono diminuite rispettivamente del 2,5 per cento e del 2,8 per cento, mentre quella di Crossrail è aumentata del 6,0 per cento. Nel 2009, anno della crisi, FFS Cargo e BLS Cargo hanno subito un calo in termini sia assoluti che relativi; Crossrail è stata l'unica impresa ferroviaria ad andare in controtendenza, non solo raddoppiando la propria quota di mercato, ma anche realizzando una maggiore crescita in termini assoluti. Nel 2010 FFS Cargo e BLS Cargo hanno registrato un'ulteriore perdita (rispettivamente -0,5 % e -0,7 %) nonostante nel complesso il mercato fosse in crescita. Proprio in virtù di tale crescita, comunque, le tonnellate trasportate dalle due imprese hanno avuto un aumento percentuale a due cifre.

Quote di mercato in % sulla base delle tonnellate nette-nette	2008			2009			2010		
	S. Got-tardo	Sempio- ne	Totale	S. Got-tardo	Sempio- ne	Totale	S. Got-tardo	Sempio- ne	Totale
FFS Cargo	67,0 %	23,6 %	50,1 %	66,2 %	25,3 %	48,1 %	64,4 %	22,4 %	47,6 %
BLS Cargo	28,9 %	65,4 %	43,1 %	29,9 %	54,8 %	41,0 %	30,9 %	54,3 %	40,3 %
CR Crossrail	0,4 %	10,9 %	4,5 %	0,4 %	19,9 %	9,0 %	1,9 %	23,3 %	10,5 %
Rail4Chem	1,8 %	0,0 %	1,1 %	2,2 %	0,0 %	1,2 %	0,8 %	0,0 %	0,5 %
TX Logistik	1,3 %	0,0 %	0,8 %	1,2 %	0,0 %	0,6 %	1,9 %	0,0 %	1,1 %
DB Schenker Rail DE AG	0,3 %	0,0 %	0,2 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
RTS	0,3 %	0,0 %	0,2 %	0,2 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %

Tabella 13: Quote di mercato nel traffico merci transalpino in percentuale (sulla base delle tonnellate nette-nette).

Grazie all'apertura del mercato e alla liberalizzazione gli attori del traffico merci ferroviario transalpino attraverso la Svizzera sviluppano costantemente i loro modelli imprenditoriali, avviando processi di ristrutturazione o modificando i modelli stessi. Ecco alcuni esempi riguardanti le principali imprese del settore:

- FFS Cargo SA: nell'ambito della sua strategia internazionale, FFS Cargo è stata la prima impresa ferroviaria a realizzare un'unica catena di trasporto ininterrotta dalla Germania all'Italia settentrionale attraverso la Svizzera. All'inizio del 2011 ha esternalizzato il settore internazionale a una sua filiale, la FFS Cargo International. Nel traffico transalpino questa nuova società si concentra sui trasporti combinati e sui treni completi, fungendo da impresa di trazione. L'offerta, che comprende anche traffici import-export, va dai porti del Mare del Nord e dalla regione della Ruhr fino all'Italia settentrionale. Il 25 per cento delle quote di SBB Cargo International è detenuto dall'operatore svizzero del trasporto combinato Hupac.
- BLS Cargo SA: dal 2001 BLS Cargo ha rafforzato e stabilizzato costantemente la sua posizione di mercato nel traffico merci ferroviario transalpino. Questo grazie al supporto di diversi azionisti internazionali, alla partecipazione di DB Schenker Rail e dello spedizioniere/operatore Ambrogio nonché a uno stretto partenariato con DB Schenker Rail e altri per un'offerta ininterrotta.

- Crossrail: nata da RM nel 2004, si è sviluppata fino a diventare il terzo attore più importante nel traffico merci transalpino. Dopo un passaggio di proprietà e una ristrutturazione, dal 2010 il 25 per cento delle quote di Crossrail è detenuto dall'operatore svizzero del trasporto combinato Hupac.

Situazione del mercato

Nel periodo di riferimento i costi del traffico merci transalpino attraverso la Svizzera sono rimasti pressoché invariati. Con l'aiuto di calcoli basati su modelli, l'Osservatorio del traffico merci Svizzera-UE ha quantificato i costi del traffico merci transalpino su strada e su rotaia, concentrandosi, per quanto riguarda il traffico ferroviario, sul TCNA e sulla Rola¹⁶. Dal rapporto attualmente disponibile risulta che nel periodo 2008-2009 sono state osservate variazioni minime per il TCNA (-0,5 %). Sul fronte delle entrate la situazione è però diversa: l'attuale debolezza dell'euro nei confronti del franco svizzero (CHF) ha avuto conseguenze negative per FFS Cargo International, BLS Cargo e Crossrail, tutte imprese ferroviarie attive nel traffico internazionale. Dato che una parte sostanziale dei costi (salari e prezzi delle tracce orarie in Svizzera) è calcolata in franchi, mentre i servizi sono venduti generalmente in euro, le imprese si trovano a dover fronteggiare una rilevante diminuzione dei proventi dovuta al tasso di cambio. Tale problema riguarda in parte anche gli operatori svizzeri del trasporto combinato. Nel 2012 la problematica evoluzione di queste condizioni quadro non influenzabili dovrà essere in parte compensata dalle imprese ferroviarie mediante aumenti tariffari. Per il trasporto combinato sono stati decisi provvedimenti per attenuare l'apprezzamento del franco (cfr. numero 5.2.2).

4.5 Conclusioni: stato, attuazione ed efficacia degli strumenti per il trasferimento del traffico

Gli strumenti di trasferimento decisi e in larga parte già attuati – NFTA, TTPCP e riforma delle ferrovie – hanno sortito e continuano a sortire il loro effetto, contribuendo a stabilizzare il numero dei transiti di veicoli pesanti attraverso le Alpi e a garantire un'elevata quota di mercato al trasporto ferroviario nell'ambito del traffico merci transalpino. Questo effetto di stabilizzazione e trasferimento non è venuto meno neanche durante la crisi congiunturale. Per quanto riguarda la politica di trasferimento, nel periodo considerato è apparso chiaro che nella loro forma attuale la TTPCP e la riforma delle ferrovie non hanno alcun potenziale residuo da poter sfruttare in futuro. Come si è visto, al piccolo aumento introdotto con la terza fase della TTPCP non è corrisposta una reazione del mercato in termini di calo della domanda¹⁷. Per il futuro l'effetto stabilizzante di questi strumenti avrà un'importanza decisiva, tuttavia si potrà dare nuovo impulso al processo di trasferimento del traffico solo e soltanto con l'apertura delle gallerie di base del San Gottardo e del Ceneri (quest'ultima in un secondo momento).

¹⁶ Osservatorio del traffico merci Svizzera-UE, rapporto annuale 2009 (Alpifret): http://www.bav.admin.ch/verlagerung/01529/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t.Inp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuc2Z6gpJCDeIB_hGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--

¹⁷ Per la categoria intermedia l'aumento è stato del 5,6 per cento. Questo rincaro è stato comunque ampiamente compensato dalla messa in circolazione di veicoli appartenenti a una categoria tariffaria inferiore.

5 Stato di attuazione delle misure di accompagnamento per il trasferimento del traffico

5.1 Mezzi finanziari

Con il decreto federale del 28 settembre 1999 concernente il limite di spesa per la promozione del traffico merci ferroviario il Parlamento ha approvato un limite di spesa di 2850 milioni di franchi per il periodo 2000-2010. Nell'ambito del programma di sgravio 03 è stato poi deciso un taglio di 20 milioni di franchi. I fondi sono stati impiegati per finanziare la riduzione dei prezzi delle tracce orarie (trasporto combinato fino al 2009, TCC fino al 2007) e le indennità per il trasporto combinato transalpino e non transalpino. In totale sono rimasti inutilizzati 225,5 milioni di franchi. Nel limite di spesa *non* sono compresi i contributi agli investimenti per i terminali, i contributi per la costruzione di binari di raccordo privati e l'intensificazione dei controlli sul traffico pesante.

Nel complesso, i consuntivi e il preventivo per le diverse misure adottate nel periodo di riferimento (2009-2011) si presentano come segue:

Misura	Credito	Consuntivo 2009 (mio. di CHF)	Consuntivo 2010 (mio. di CHF)	Preventivo 2011 (mio. di CHF)
Indennità per il trasporto combinato: ordinazioni TC, Rola inclusa; fino al 2009 anche riduzione dei prezzi delle tracce orarie	dal 2007 802.A2310.0214	213,6	205,5	179,5 ¹⁸
Riduzione dei prezzi delle tracce orarie per il trasporto in carri completi	dal 2007 802.A2310.0217	0	0	0
Contributi agli investimenti per i terminali	dal 2009 802.A4300.0141	28,6	9,9	33,3
Controlli di polizia sul traffico pesante ¹⁹	806.3600.007 dal 2007 806.A6210.0141	23,4	21,2	29,8
(Binari di raccordo)	dal 2007 802.A4300.0122	21,6	23,5	21,7

Tabella 14: Fondi federali per le misure di trasferimento del traffico dal 2009 al 2011.

Nel 2010 la Confederazione ha stanziato in totale 205,5 milioni di franchi per la promozione del trasporto combinato; per la prima volta i fondi sono stati erogati esclusivamente sotto forma di indennità d'esercizio per gli operatori. La riduzione dei prezzi delle tracce orarie per il trasporto combinato è stata abolita alla fine del 2009.

¹⁸ Esclusa la seconda aggiunta (A e B); dal 2011 indennità solo per il trasporto combinato transalpino (il TCNA non transalpino è finanziato mediante un credito separato).

¹⁹ In questo credito non sono compresi i costi per la costruzione e la gestione dei centri di controllo del traffico pesante.

Il limite di spesa per la promozione del traffico merci ferroviario nel periodo 2000-2010 è venuto meno alla fine del 2010. Nel dicembre 2008, nell'ambito dei dibattiti concernenti il progetto di legislazione sul traffico merci, il Parlamento ha fissato un nuovo limite di spesa di 1,6 miliardi di franchi per la promozione del traffico merci ferroviario transalpino. Con la prima aggiunta al preventivo 2010 il limite di spesa iniziale ha subito un taglio di 105 milioni ed è sceso a 1495 miliardi di franchi a causa dell'adeguamento del sistema dei prezzi delle tracce orarie del 2010 (abolizione del contributo di copertura nel traffico merci). Dal 2011 le indennità d'esercizio per il trasporto combinato non transalpino vengono erogate nell'ambito del limite di spesa per la promozione del traffico merci ferroviario non transalpino (nello stesso limite di spesa rientrano anche le indennità per il trasporto in carri completi).

Dal 2010 la promozione del traffico merci ferroviario transalpino avviene in base all'articolo 8 della legge sul trasferimento del traffico merci (LTrasf). Il piano finanziario della Confederazione prevede i seguenti mezzi:

Misura	2011 (mio. di CHF)	Prev. 2012 (mio. di CHF)	PF 2013 (mio. di CHF)	PF 2014 (mio. di CHF)	PF 2015 (mio. di CHF)
Indennità TC A2310.0214	182,7 ²⁰	174,5	174,5	164,5	161,9

Tabella 15: Indennità per il trasporto combinato, piano finanziario (PF) 2011-2015.

Sulla base delle decisioni in merito al progetto di legislazione sul traffico merci, il credito per le indennità del trasporto combinato transalpino è diventato oggetto di un graduale piano di abbattimento. L'obiettivo di tale piano è di fornire incentivi per aumenti di produttività da parte degli attori del trasporto combinato transalpino. D'altro canto, però, occorre fare tutto il possibile per evitare un ritrasferimento dei trasporti dal TC alla strada. Nell'elaborare il piano di abbattimento bisogna quindi prendere in considerazione anche le pesanti modifiche alle altre condizioni quadro del traffico merci ferroviario. Un esempio è rappresentato dal prossimo adeguamento del sistema dei prezzi delle tracce orarie: secondo i calcoli più recenti, le modifiche che entreranno in vigore nel 2013 (cfr. numero 6.1) porteranno a un aumento complessivo dei prezzi delle tracce per il traffico merci di circa 20 milioni di franchi. Per attenuare l'effetto di questo aumento, nel piano finanziario 2012-2013 non è stata prevista alcuna riduzione dei fondi.

²⁰ Nell'ambito della seconda aggiunta B al preventivo 2011 è stato richiesto al Parlamento di aumentare i fondi destinati agli operatori del trasporto combinato per il 2011, portandoli da 179,5 milioni a 182,7 milioni di franchi. Si potranno così erogare le indennità per il traffico transalpino, che nel 2011 ha fatto registrare un volume di trasporto superiore a quanto inizialmente preventivato. L'aumento di 3,2 milioni sarà completamente compensato da una riduzione del credito A4300.0141 per i terminali. Con la seconda aggiunta A (FF 2011 6749) al preventivo 2011 il Parlamento ha inoltre promesso, mediante questo credito, 28,5 milioni per attenuare l'apprezzamento del franco. I fondi, destinati in gran parte alle imprese ferroviarie, non sono compresi nei 182,7 milioni summenzionati.

5.2 Ordinazioni nel settore del trasporto combinato: TCNA e Rola

5.2.1 Stato di attuazione

Le indennità per il trasporto combinato (TC) transalpino sono finanziate con fondi a destinazione vincolata (imposta sugli oli minerali) che servono a promuovere il trasferimento del traffico merci dalla strada alla rotaia. Beneficiari delle indennità d'esercizio sono gli operatori del TC, che vengono rimborsati per i costi pianificati e non coperti del trasporto combinato accompagnato e non accompagnato. Il versamento delle indennità avviene sulla base delle prestazioni effettive. A tale proposito si distinguono due tipi di contributo: per treno e per invio. Il contributo per treno è determinato dal terminale di partenza/destinazione ed è concesso per ogni treno realmente effettuato dall'operatore. Il contributo per invio transalpino è invece fisso e viene concesso per ogni invio effettuato nel TCNA. Ecco come sono evolute le indennità massime negli ultimi anni:

	2008		2009				2010		2011	
	per sped.	per treno	Gen.-Apr.		Mag.-Dic.		per sped.	per treno	per sped.	per treno
			per sped.	per treno	per sped.	per treno				
Paesi Bassi	45	345	45	330	90	345	90	850	75	850
UK/Belgio/Lussemburgo/ Francia sett.	45	1150	45	1100	90	1150	90	1650	75	1600
Francia							90	1420	75	1350
Germania sett. Paesi scandinavi	45	1035	45	990	90	1035	90	1540	75	1540
Germania Reno-Ruhr/ Reno-Meno	45	1093	45	1045	90	1093	90	1600	75	1600
Germania sud-occ./ Basilea e Altopiano svizzero	45	1438	45	1375	90	1438	90	1940	75	1900

Tabella 16: Indennità massime in euro per invio e per treno in base alla regione (2008-2011).

Nel periodo di riferimento l'evoluzione delle indennità per il trasporto combinato è stata caratterizzata dalle due misure straordinarie presentate qui di seguito.

Aumento delle indennità in seguito alla crisi congiunturale

Nel 2009 il trasporto combinato non accompagnato è stato colpito in misura superiore alla media dalla crisi economica. Dopo aver analizzato i dati sull'evoluzione del traffico merci transalpino nei primi mesi dell'anno e aver preso coscienza della contrazione della quota di mercato del trasporto ferroviario, l'Ufficio federale dei trasporti ha ravvisato la necessità di un intervento urgente. Per evitare la sospensione di relazioni e/o di determinate offerte nel TCNA nonché la diminuzione delle risorse (in particolare per il materiale rotabile), l'UFT ha valutato diverse opzioni d'intervento e ha infine deciso di aumentare le indennità d'esercizio per gli operatori del trasporto combinato. Per il periodo da maggio a dicembre 2009 l'indennità massima per treno è stata innalzata al livello del 2008, mentre quella per invio è passata da 45 a 90 euro (cfr. Tabella 16). Negli anni successivi l'indennità per invio è stata poi riportata gradualmente verso il livello iniziale.

Tale misura ha permesso di evitare un calo ancora più sensibile del volume di traffico e conseguenti problemi di liquidità per gli operatori e le imprese ferroviarie. Grazie a questo sostegno straordinario e temporaneo il mercato si è ripreso, tanto che nel 2010 e nel 2011 ha potuto acquisire nuovi traffici e incrementare notevolmente il volume delle merci trasportate.

Trasferimento dei contributi per i prezzi delle tracce orarie

Oltre alle indennità d'esercizio, fino al 2009 la Confederazione ha concesso anche dei contributi per i prezzi delle tracce orarie per il trasporto combinato. Con l'entrata in vigore nel 2010 del progetto di legislazione sul traffico merci è venuta meno la base giuridica per il versamento di questi contributi. Secondo il nuovo limite di spesa per la promozione del traffico merci ferroviario transalpino nel periodo 2011-2018, ora si possono erogare solo le indennità d'esercizio per gli operatori del trasporto combinato. I contributi per i prezzi delle tracce orarie sono stati quindi eliminati, in modo da creare le condizioni per una promozione unilaterale degli operatori del TC. Dall'abolizione dei contributi le imprese ferroviarie devono versare l'intero prezzo delle tracce ai gestori dell'infrastruttura svizzera. I fondi liberati con l'eliminazione dei contributi per i prezzi delle tracce sono stati trasferiti verso le indennità d'esercizio per gli operatori del TC, che di conseguenza sono state aumentate. Grazie a questo «trasferimento» l'indennità per treno (per tutte le zone) è salita tanto da coprire anche i costi derivanti dall'aumento dei prezzi delle tracce nel TC (cfr. tabella 15, aumento delle indennità per treno tra il 2009 e il 2010).

Andamento del numero di invii effettuati nel TCNA

Dopo un 2009 caratterizzato da debolezza congiunturale, nel 2010 il TCNA transalpino ha ripreso a crescere. Per gli invii è stato registrato un incremento del 15 per cento, un risultato nettamente migliore rispetto a quello della strada (+6,5 %). Gli operatori attivi nel TCNA transalpino sono stati in tutto ventitré (di cui 3 nuovi). Nel 2010 hanno effettuato complessivamente circa 771 000 invii attraverso le Alpi, 101 000 in più rispetto al 2009 (+2430 treni). Per soli 9000 invii non è stato battuto il record del 2008. Per il 2011 è comunque prevista un'altra crescita marcata.

Ecco qual è stato l'andamento degli invii nel traffico transalpino dal 2002:

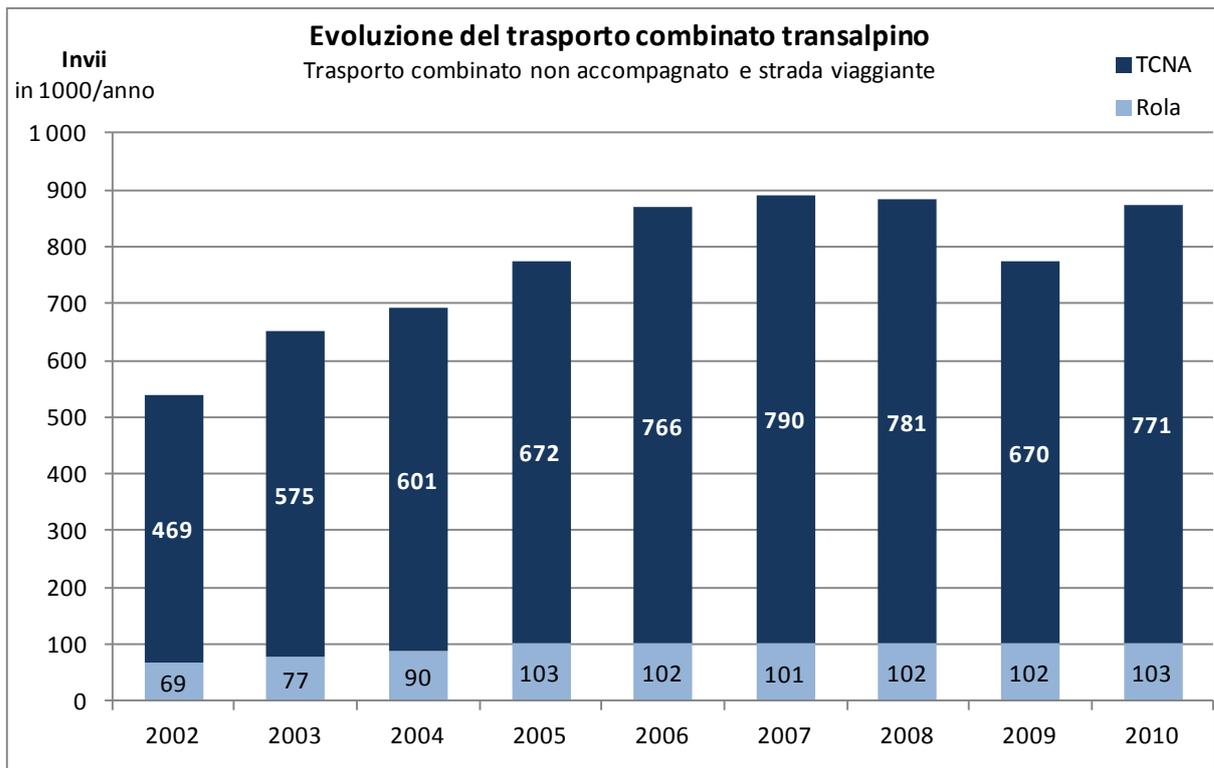


Figura 33: Numero degli invii transalpini dal 2002 al 2010.

Nel 2010 sono stati effettuati in media 29,5 invii per treno (nel 2009 erano 28,3). Per questa prestazione gli operatori sono stati rimborsati con circa 153 milioni di franchi. L'indennità media per invio transalpino nel TCNA è di 198 franchi. Grazie al sostegno finanziario della Confederazione gli effetti negativi della crisi economica sono stati quasi interamente compensati. Nel 2010 nel traffico merci transalpino la rotaia è riuscita a recuperare quote di mercato sottraendole alla strada. Questa tendenza dovrebbe proseguire per tutto il 2011.

Rispetto all'anno precedente, nel 2010 il numero degli invii nel TCNA non transalpino è cresciuto del 6 per cento. Nel traffico interno svizzero e nel traffico import-export con i Paesi a nord della Svizzera sono state trasportate in tutto circa 298 000 invii. La somma dei contributi è ammontata a 17 milioni di franchi.

Strada viaggiante (Rola)

Nel 2010 la strada viaggiante ha trasportato attraverso la Svizzera 102 720 autocarri, facendo registrare un miglioramento dello 0,3 per cento. Nello stesso anno la Confederazione ha versato circa 36 milioni di franchi per rimborsare le prestazioni della Rola. L'indennità per autocarro si è attestata sui 349 franchi.

5.2.2 Misure legate all'apprezzamento del franco

La debolezza dell'euro nei confronti del franco svizzero, accentuatasi nel 2011, riduce le entrate delle imprese ferroviarie attive nel traffico transalpino internazionale (per es. FFS Cargo, BLS Cargo e Crossrail) poiché una parte sostanziale dei costi (salari e prezzi delle tracce orarie in Svizzera) è calcolata in franchi, mentre i servizi sono venduti generalmente in euro. Se la diminuzione dei ricavi non

viene compensata o attenuata, le imprese ferroviarie dovranno far fronte a questa problematica evoluzione aumentando le tariffe. Bisogna chiedersi se ciò porterà a perdite di traffico e a un eventuale ritrasferimento dei trasporti dalla rotaia alla strada.

Nell'ambito del pacchetto di misure per attenuare l'apprezzamento del franco e migliorare la competitività

Nell'ambito del *Messaggio relativo alla legge federale sulle misure per attenuare la forza del franco e migliorare la competitività nonché al decreto federale concernente la seconda aggiunta A al Preventivo 2011*²¹ il Consiglio federale ha chiesto al Parlamento uno stanziamento supplementare di 28,5 milioni di franchi per reagire al problema dell'euro nel breve termine. Con un aumento del credito per le indennità destinate al trasporto combinato transalpino si possono infatti compensare almeno in parte le imprese ferroviarie che hanno visto diminuire i loro ricavi a causa della debolezza dell'euro.

Accogliendo la proposta del Consiglio federale, il 30 settembre 2011 il Parlamento ha stanziato altri 28,5 milioni di franchi. In via eccezionale questi fondi vengono versati direttamente alle imprese ferroviarie nella misura in cui queste ultime possono certificare una diminuzione dei ricavi legata al tasso di cambio. Nell'ottobre del 2011 l'Ufficio federale dei trasporti ha chiesto alle imprese ferroviarie di presentare un'offerta ai sensi dell'articolo 14 OPTMe²², in modo che sulla base di questa offerta possa essere versata un'indennità per i costi non coperti in seguito alla diminuzione dei ricavi dovuta all'andamento del tasso di cambio.

Nell'ambito della procedura d'indennizzo per gli operatori del TC transalpino

Dato che finora le indennità per il TCNA transalpino sono state versate in euro, esse non hanno permesso di compensare l'evoluzione del tasso di cambio. A metà 2011 l'importo delle indennità convenuto in base al tasso di riferimento per il preventivo 2011 della Confederazione (1.45 CHF/Euro) si era praticamente ridotto del 20 per cento a causa della debolezza dell'euro.

Già nell'autunno del 2010 l'UFT cercava di reagire alla straordinaria situazione determinata dal tasso di cambio proponendo di versare le indennità d'esercizio per il 2011 in franchi anziché in euro. Purtroppo le procedure interne all'amministrazione non hanno consentito una rapida applicazione di questa proposta, ragion per cui le indennità saranno versate in euro fino alla fine del 2011. A partire dal 2012, però, il versamento avverrà in franchi sia per gli operatori svizzeri sia per quelli stranieri. Questa conversione valutaria garantisce un certo margine di manovra finanziario per la definizione delle indennità del 2012. Le indennità d'esercizio per gli operatori del TC sono state fissate in modo che le imprese ferroviarie possano applicare sul mercato gli aumenti di prezzo resi necessari dall'evoluzione del tasso di cambio e continuare a fornire servizi in modo sostenibile e senza costi scoperti.

5.2.3 Rola: bando, negoziati

Come annunciato nel messaggio concernente il progetto di legislazione sul traffico pesante, nel marzo del 2009 l'Ufficio federale dei trasporti ha bandito un concorso internazionale per la gestione della strada viaggiante attraverso le Alpi svizzere dal 2012 al 2018. L'obiettivo è quello di migliorare

²¹ FF 2011 6749

²² RS 740.12

l'efficienza dei sussidi nonché l'offerta e la qualità dei servizi. La messa a concorso dovrebbe innanzitutto garantire una maggiore concorrenza all'interno del settore. L'orizzonte di pianificazione pluriennale dovrebbe inoltre creare migliori presupposti per investimenti e importanti adeguamenti a livello di struttura organizzativa o di produzione.

Attingendo dal limite di spesa approvato dal Parlamento per la promozione del trasporto di merci transalpino su rotaia, nell'ambito del capitolato d'onori del concorso la Confederazione ha messo a disposizione, per il periodo 2012-2018, 50 milioni di franchi annui da destinare all'ordinazione e all'indennizzo della Rola attraverso le Alpi svizzere. Questi fondi – in tutto 350 milioni di franchi – dovranno essere utilizzati nel modo più efficiente possibile per promuovere l'esercizio di una strada viaggiante che assicuri il trasporto di almeno 115 000 autocarri l'anno, con il conseguente trasferimento di oltre 800 000 veicoli merci pesanti nell'intero periodo 2012-2018.

Il termine per la presentazione delle offerte è scaduto il 30 settembre 2009. Entro questa data si sono fatte avanti RAlpin e Modalohr. Da un esame dettagliato è emerso che nessuna delle due offerte soddisfaceva le esigenze del capitolato d'onori. Più precisamente, l'offerta di RAlpin non rispettava i criteri vincolanti menzionati nel bando, mentre quella di Modalohr non costituiva nemmeno una vera e propria offerta. Per questo motivo la procedura è stata interrotta; gli offerenti sono stati informati e la notizia è stata regolarmente pubblicata sul FUSC.

L'offerta di RAlpin era inadeguata non solo dal punto di vista formale, ma anche nei contenuti. Al suo interno non era infatti ravvisabile alcun miglioramento rispetto all'offerta attuale: il rapporto tra indennità e invio era praticamente invariato, non si prospettavano innovazioni (per es. un ampliamento dell'offerta per l'asse del San Gottardo), non si prendeva in considerazione la possibilità di ottimizzare la domanda (per es. con nuovi punti di partenza), la composizione dei costi e le motivazioni relative agli importi rimanevano poco trasparenti e non si forniva alcuna garanzia per l'erogazione delle prestazioni. L'offerta di Modalohr era incompleta e di conseguenza inaccettabile, tuttavia presentava un margine di manovra per innovare il servizio e ridurre i costi.

Dopo l'interruzione della procedura di concorso per la promozione della Rola attraverso la Svizzera, si è deciso di procedere a un'assegnazione diretta degli aiuti finanziari per il periodo 2012-2018 (al massimo nella misura prevista dal capitolato d'onori). Prima di procedere è stato però necessario effettuare un adeguamento determinante, poiché con la modifica dei prezzi delle tracce orarie decisa nel frattempo ed entrata in vigore il 1° gennaio 2010 (abolizione del contributo di copertura e aumento delle sovvenzioni ai prezzi delle tracce orarie) sono cambiate anche le basi di calcolo. Inizialmente il capitolato d'onori prevedeva un contributo annuale per la strada viaggiante pari a 50 milioni di franchi. Per mantenere la possibilità di un aumento futuro, come previsto dal capitolato d'onori, si è deciso di partire con un importo annuale di circa 43 milioni di franchi.

Negoziati per la gestione della strada viaggiante

Quella presentata da Modalohr non poteva essere considerata un'offerta per la strada viaggiante in quanto riguardava soprattutto il trasporto combinato non accompagnato. Nonostante ciò l'UFT ha avviato un dialogo con Modalohr per sondare il potenziale della sua offerta. I risultati di questo dialogo sono illustrati al numero 6.4.3.

È stato contattato anche l'operatore Ökombi, il principale fornitore di servizi della strada viaggiante a livello europeo, per verificare se ci fosse da parte sua la volontà di avviare dei negoziati. Ökombi ha però risposto chiaramente di non aver alcun interesse a gestire la Rola attraverso la Svizzera.

I negoziati con RAlpin sono iniziati nell'aprile del 2010 e si sono conclusi con un accordo nel novembre dello stesso anno. Il Consiglio federale valuta tale accordo come segue: RAlpin ha affrontato i negoziati partendo da una posizione di forza, essendo praticamente l'unico fornitore possibile e detenendo perciò il monopolio. La società ha mostrato una certa propensione a evitare i rischi finanziari, preferendo lasciarli, laddove possibile, alla Confederazione. Per fare un esempio, l'offerta RAlpin prevede che gli investimenti in terminali e nuovo materiale rotabile siano ammortizzati entro il 2018. In questo modo la società evita di assumersi il rischio legato a una mancata promozione della Rola da parte della Confederazione dopo il 2018.

Nel complesso l'Ufficio federale dei trasporti ritiene di aver raggiunto gli obiettivi negoziali prefissati ed è quindi soddisfatto. Rispetto alla convenzione quadro 2001-2010 sono stati ottenuti miglioramenti determinanti. La nuova convenzione è formulata in modo più chiaro, gli oneri e gli obiettivi di prestazione possono essere controllati e rispettati. La gestione della Rola è ora garantita fino al 2018. È stata inoltre migliorata la qualità delle prestazioni: RAlpin ha investito in nuovo materiale rotabile e ha aumentato la sicurezza dei vagoni dedicati ai conducenti grazie alla videosorveglianza.

Per quanto riguarda prestazione e promozione, sono state negoziate due varianti che si distinguono l'una dall'altra per la creazione di un terminale a Domodossola. Nella variante completa (con terminale a Domodossola) la prestazione fino al 2018 mostra un aumento del 30 per cento, ma nel contempo il sussidio per invio diminuisce del 13 per cento. Nella variante ridotta (senza terminale a Domodossola) prestazione e sussidio rimangono invece praticamente invariati, cosa che l'UFT giudica insoddisfacente. Secondo RAlpin, l'investimento risiede soprattutto nei vagoni di accompagnamento, per cui viene a mancare un potenziale di riduzione dei sussidi. A causa dello sfruttamento dei terminali esistenti in Italia (nonché dell'elevato sfruttamento del corridoio SIM a sud di Domodossola), senza un nuovo terminale a Domodossola la prestazione della Rola non può essere migliorata. Adottare la variante completa era quindi nell'interesse sia di RAlpin che dell'UFT. L'unico impedimento era rappresentato dal RFI e dalla mancata autorizzazione all'utilizzo dei terminali di Domodossola per la strada viaggiante. Nonostante i colloqui tra RAlpin e RFI e tra l'UFT e il Ministero dei trasporti italiano nell'ambito dei gruppi di lavoro bilaterali già esistenti, l'idea di adattare o di costruire un terminale a Domodossola non è stata approvata. Di conseguenza si è dovuto optare per la variante ridotta. RAlpin si è impegnata a effettuare annualmente circa 105 000 invii dal 2012 al 2014 e circa 108 000 invii dal 2015 al 2018. Per l'indennizzo dei costi non coperti di tutti questi invii (quasi 750 000 in sette anni) l'UFT ha fissato un limite di spesa di 268 milioni di franchi. I fondi messi a disposizione dalla Confederazione per le indennità della Rola ammontano quindi, al massimo, a 37,6 milioni di franchi l'anno per il periodo 2012-2014 e a 38,8 milioni di franchi l'anno per il periodo 2015-2018. L'importo delle indennità per invio diminuisce da un anno all'altro.

L'unica alternativa all'accordo negoziato sarebbe sospendere la promozione della Rola attraverso le Alpi svizzere, cosa che probabilmente segnerebbe la fine dell'offerta in questo settore. Dal punto di vista del Consiglio federale, per la Svizzera è preferibile la stipula di una convenzione. Per poter rispondere a eventuali cambiamenti delle condizioni quadro formulate dalle Camere federali, tramite apposite clausole l'UFT si è riservata il diritto di adattare o denunciare l'accordo. Ciò significa che,

qualora le Camere federali dovessero apportare modifiche sostanziali alle condizioni quadro legali e finanziarie (per esempio, rinuncia o limitazione temporale della promozione della strada viaggiante, tagli al credito per la promozione del trasporto combinato transalpino, adeguamento del limite di spesa, prolungamento o riduzione della sua validità, modifica delle condizioni di promozione), l'accordo stipulato potrà essere rescisso.

5.2.4 Monitoraggio della qualità per il trasporto combinato transalpino

Il costante miglioramento della qualità del traffico ferroviario transalpino costituisce un fattore determinante per il successo della politica di trasferimento. Avendo il ruolo di committente nel trasporto combinato, l'UFT può vincolare l'assegnazione dei mezzi finanziari al rispetto di certi requisiti qualitativi. Il monitoraggio integrato della qualità per il trasporto combinato mira a:

- sorvegliare costantemente l'evoluzione della qualità (soprattutto nel trasporto combinato transalpino) e fornire informazioni sull'argomento con indicatori meno complessi;
- riconoscere precocemente deficit e punti deboli nell'evoluzione della qualità per poter adottare le necessarie misure.

Ai gestori della Rola e agli operatori del TC viene quindi chiesto di segnalare, per ogni relazione, la qualità del servizio e gli eventuali ritardi.

La seguente figura mostra l'evoluzione della puntualità:

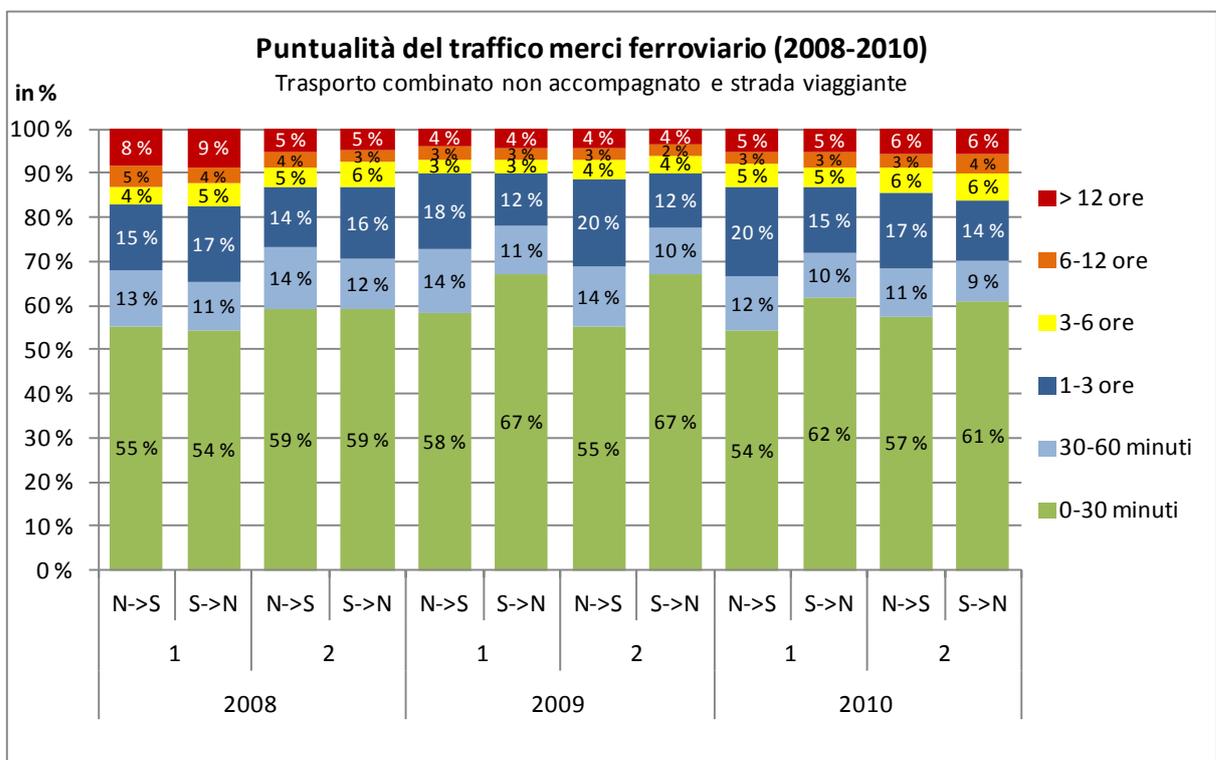


Figura 34: Puntualità del traffico transalpino dal 2008 al 2010. Fonte: risultati del rilevamento continuo (trimestrale e specifico per le diverse relazioni) effettuato presso gli operatori del TC.

In generale, tra il 2008 e il 2010 non sono stati rilevati miglioramenti sostanziali per quanto riguarda la puntualità. Nel periodo 2009-2010 i treni puntuali sono stati solo il 54-67 per cento (questa percentuale varia in base alla direzione e all'anno). La percentuale dei treni in forte ritardo (> 3 ore) è oscillata tra il 10 per cento circa del 2009 e il 15 per cento circa del 2010. Nel complesso si nota che i treni in direzione sud-nord sono stati più puntuali rispetto a quelli in direzione nord-sud.

Nel 2009 è stato però osservato un netto miglioramento, soprattutto nel traffico sud-nord. Il numero dei treni in grande ritardo (> 3 ore) è diminuito sensibilmente rispetto al 2008. Questo miglioramento della puntualità è in parte riconducibile al forte calo del traffico merci ferroviario, che ha liberato capacità a livello di terminali, infrastruttura e mezzi di trazione. In generale l'evoluzione della qualità è stata quindi positiva, anche perché i ritardi a catena sono stati meno frequenti e in parte recuperati grazie alle capacità libere.

Nel 2010 il miglioramento congiunturale ha portato a una maggiore utilizzazione dell'infrastruttura e, di conseguenza, a un nuovo peggioramento in termini di puntualità. Il 13-16 per cento dei treni ha fatto registrare un ritardo superiore alle tre ore. Questo peggioramento ha interessato anche il traffico in direzione sud-nord.

In generale il livello di qualità non è sufficiente per la conquista di nuovi segmenti di mercato attraverso il trasporto combinato e la creazione di nuovi potenziali di trasferimento.

5.3 Promozione degli investimenti per il trasporto combinato (investimenti nei terminali)

I terminali e gli impianti di trasbordo costituiscono un anello importante della catena di trasferimento del trasporto combinato. Sono luoghi dove, con l'ausilio di diversi mezzi di trasbordo (gru a ponte, gru mobili), si effettua il trasferimento di contenitori, casse mobili e semirimorchi dalla strada o dalla nave alla rotaia.

La partecipazione finanziaria della Confederazione a livello di impianti di trasbordo si fonda sulle disposizioni della legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUMin)²³. Gli impianti vengono cofinanziati con fondi federali sulla base dell'ordinanza sul promovimento del trasporto di merci per ferrovia (OPTMe). È tuttavia indispensabile che i richiedenti partecipino all'investimento con mezzi propri (art. 4 OPTMe). Dato che le basi legali prevedono solo un sostegno finanziario per i progetti, la Confederazione non si occupa della pianificazione dei terminali. I relativi progetti vengono esaminati e, se meritano di essere sostenuti, ricevono un finanziamento d'avvio. I richiedenti – esercenti e proprietari di terminali – sono tenuti a partecipare ai costi computati almeno nella misura del 20 per cento. Il contributo della Confederazione viene stabilito in base all'importanza del progetto sotto il profilo della politica dei trasporti, alla sua redditività nonché ai risultati di un'analisi costi-benefici. Secondo l'attuale programma pluriennale 2009-2013, i fondi per la promozio-

²³ RS 725.116.2

ne ammontano a circa 40 milioni di franchi l'anno. Le condizioni e i punti chiave sono riassunti in una guida pratica a disposizione dei richiedenti.

Terminali per il traffico transalpino

Grazie al cofinanziamento della Confederazione, nel 2010 ad Anversa è entrato in funzione un terminale che ha aumentato la capacità di trasbordo di almeno 175 000 TEU/anno. Già nell'anno dell'apertura sono stati trasbordati 142 000 TEU, tra cui 134 000 trasportati da/per e attraverso la Svizzera su rotaia. La Confederazione ha partecipato a questo progetto coprendo il 21 per cento dei costi computati. Ha inoltre cofinanziato un nuovo terminale a Duisburg, ormai ultimato e in grado di trasbordare 70 000 TEU all'anno. Nel 2010, primo anno di attività, i trasbordi effettuati presso questo terminale hanno riguardato 20 000 TEU trasportati attraverso la Svizzera nell'ambito del trasporto combinato transalpino. La Confederazione ha partecipato ai costi computabili nella misura del 60 per cento con un prestito rimborsabile senza interessi e contributi a fondo perso. A Melzo (Lombardia, Italia) è stato assicurato un contributo federale di cofinanziamento (2006) per aumentare le capacità di trasbordo di un terminale già esistente utilizzato per il traffico transalpino. L'ampliamento non è stato ancora concluso a causa di ritardi nel rilascio della licenza di costruzione, ciononostante, grazie alle misure già attuate, i trasbordi riguardanti la Svizzera sono aumentati da 75 000 TEU/anno (2005) a 94 000 TEU/anno (2010). La Confederazione coprirà al massimo il 35 per cento dei costi computabili.

Luogo	Funzione	Proprietario/ gestore	In attività dal	Capacità di	Trasbordi	Utilizzazio-
				trasbordo	effettivi	ne
				TEU	TEU	%
Anversa	terminale; import-export, transalpino Svizzera	Hupac Interno- dal BVBA (BE)	2010	175 000	84 000 ^{a)} 50 000 ^{b)} 8000 ^{c)}	81
Duisburg	terminale; transalpino Svizzera	DKT Duisburg Kombiterminal GmbH (DE)	2010	70 000	20 000 ^{a)} 50 ^{c)}	30
Busto Arsizio/ Gallarate	terminale; import-export, transalpino Svizzera	Termi SA, Chiasso	2005 (progetto di amplia- mento per Gallarate); nel 2012 conclusione dell'impianto nel suo complesso	750 000	492 000 ^{a)} 10 000 ^{c)}	67
Melzo	terminale; import-export, transalpino Svizzera	Sogemar Spa, Rho (IT)	progetto di ampliamento dal 2007; non concluso	280 000	94 000 ^{a)} 184 000 ^{c)}	100
Singen	terminale; transalpino Svizzera	Termi SA, Chiasso	metà anni '90			

Spiegazioni:
a) transalpino Svizzera
b) import-export Svizzera
c) Svizzera non interessata

Tabella 17: Capacità dei terminali esteri cofinanziati dalla Confederazione (stato 2010).

Terminali per il traffico interno e import-export

La densità dei terminali sta aumentando sensibilmente nel paesaggio svizzero. Dal 2009 a Sion e Renens, presso gli impianti di carico già esistenti, si utilizzano delle gru mobili (reach stacker) che garantiscono una capacità di trasbordo annua di 25 000 TEU, sfruttabile soprattutto nell'ambito del

trasporto combinato non transalpino. A Frenkendorf, grazie a una nuova gru a ponte supplementare, entro il 2012 la capacità di trasbordo per il traffico import-export passerà gradualmente da 50 000 TEU a 142 000 TEU. A Visp, terminale utilizzato per il traffico merci import-export in direzione nord e sud, la capacità di trasbordo è invece aumentata di 7500 TEU, arrivando a 20 000 TEU, in seguito al rinnovamento delle gru e al prolungamento dei relativi binari. La Confederazione ha partecipato a questi progetti di costruzione e ampliamento dei terminali svizzeri coprendo dal 60 al 75 per cento dei costi computabili mediante prestiti senza interessi e contributi a fondo perso.

In Svizzera i gestori di terminali sono organizzati per lo più privatamente. Gli impianti realizzati negli ultimi dieci-quindici anni sono frutto della sola iniziativa imprenditoriale. Nell'ambito di questi progetti vi è stato anche un notevole afflusso di mezzi privati nel mercato del trasporto combinato. La maggioranza dei terminali è nata da esigenze di trasporto concrete o dal coinvolgimento delle reti del trasporto combinato. La seguente tabella offre una panoramica dei terminali svizzeri cofinanziati dalla Confederazione e delle rispettive capacità di trasbordo.

Luogo	Funzione	Proprietario/ gestore	Capacità di trasbordo	Trasbordi effettivi	Utilizzazio- ne
			TEU	TEU	%
Basilea, porto 2	terminale trimodale	Contargo	60 000	57 000	95
Birsfelden	terminale trimodale	Swissterminal AG	33 000	33 000	100
Frenkendorf	terminale	Swissterminal AG	62 000	58 000	94
Niederglatt	terminale	Swissterminal AG	50 000	42 000	85
Rekingen	terminale	Hochrhein Terminal AG	66 000	64 000	97
Dagmarsellen	terminale	Galliker Transport AG	5000	2500	50
Birr	terminale	Bertschi AG	51 000	50 000	98
Chavornay	terminale	TERCO SA	22 000	13 000	60
Visp	terminale	Bertschi AG	20 000	13 000	65
Renens	reach stacker	FFS Cargo SA	25 000	5000	20
Sion	reach stacker	FFS Cargo SA	25 000	5000	20
Ginevra	terminale	CTG SA	12 000	12 000	100

Tabella 18: Capacità dei terminali svizzeri cofinanziati dalla Confederazione (stato 2009/2010).

Dipendenza dei progetti dall'evoluzione del settore

Nell'ambito del sostegno finanziario agli investimenti nei terminali, la Confederazione si impegna a individuare gli eventuali problemi e a dare la priorità ai progetti che potrebbero risolverli. Questo impegno si è tradotto nella politica di promozione attuata nel periodo di riferimento. In linea di massima bisogna però osservare che la pianificazione di nuovi progetti è pesantemente influenzata dalle prospettive economiche generali. In seguito alla crisi congiunturale del 2009 molti progetti sono stati accantonati o rielaborati. Per questo motivo nel periodo considerato ai fini del presente rapporto non è stato possibile utilizzare interamente i crediti disponibili. Con la ripresa economica sta però aumentando il numero dei nuovi progetti che vengono valutati dai richiedenti.

Anche la creazione di capacità aggiuntive a livello di terminali dipende da una serie di fattori, tra cui il grado di accettazione degli impianti da parte delle istituzioni e degli abitanti locali, la rapidità della pro-

cedura di autorizzazione ecc. Sebbene la Confederazione abbia da tempo evidenziato dei problemi legati alle capacità di trasbordo disponibili in Italia settentrionale, negli ultimi anni è stata possibile solo una parziale realizzazione di nuovi progetti. I motivi sono essenzialmente i seguenti: estrema lentezza nell'avviamento dei progetti, difficoltà nell'acquisto dei terreni e ritardi nelle procedure di autorizzazione dovuti al coinvolgimento di diverse autorità.

5.4 Intensificazione dei controlli sul traffico pesante

L'intensificazione dei controlli sul traffico pesante costituisce una misura accompagnatoria volta a realizzare gli obiettivi di trasferimento del traffico, garantisce pari opportunità al trasporto merci su gomma e su rotaia e, nel contempo, contribuisce a migliorare costantemente la sicurezza sulle strade, soprattutto lungo i grandi assi di transito. Per raggiungere questi obiettivi, l'applicazione delle prescrizioni giuridiche deve essere ancora più rigida, sulla base del principio «chi non è in regola, non si muove».

Durante la prima fase la misura accompagnatoria è stata attuata attraverso maggiori controlli mobili. In un secondo momento sono stati poi introdotti i centri di controllo del traffico pesante. Finora il DATEC ha stipulato accordi sulle prestazioni con ventuno Cantoni. Gli accertamenti riguardano ogni aspetto del traffico pesante: vengono sottoposti a controlli sia i veicoli (peso, dimensioni, freni, dispositivo di guida, stato tecnico generale, ecc.) che gli autisti (licenza di condurre, in particolare rispetto dei periodi di lavoro e di riposo prescritti). La polizia effettua anche test sul consumo di alcol e sostanze stupefacenti.

Nel 2010 l'intensificazione dei controlli sul traffico pesante ha richiesto una remunerazione di circa 24 milioni di franchi. I fondi necessari sono stati garantiti grazie dalle entrate della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP). Durante l'anno sono stati controllati in tutto circa 70 000 veicoli.

Il primo centro di controllo del traffico pesante è stato inaugurato nel 2003 sulla A2 a Stans (NW). È uno dei cosiddetti «mini centri», ovvero appartiene alla categoria dei centri di dimensioni ridotte, impiegati da forze d'intervento itineranti nel quadro di controlli mobili.

I «midi centri» sono generalmente ubicati in un edificio e dotati di diversi dispositivi di controllo. Vengono gestiti da forze di polizia stazionarie. Il primo midi centro, situato a Unterrealta (GR) lungo la A13, a nord della galleria del San Bernardino, è in funzione dal 2004. In seguito sono stati inaugurati altri due centri appartenenti a questa categoria, uno a Sciaffusa (SH) nel dicembre 2007, l'altro a Ostermundigen (BE) nel giugno 2008.

Il primo «maxi centro», ubicato a Ripshausen (UR) sulla A2, a nord della galleria stradale del San Gottardo, è in funzione dal 2009. In linea di massima i maxi centri sono equipaggiati come i centri di media grandezza, ma grazie alle loro dimensioni sono in grado di controllare un numero molto più elevato di veicoli. Dispongono inoltre di una superficie per la gestione del traffico pesante.

È previsto un secondo maxi centro sulla A2, precisamente a Monteforno (TI), a sud della galleria stradale del San Gottardo. Per la sua realizzazione, però, ci sono ancora degli ostacoli da superare. Il centro di medie dimensioni di St-Maurice (VS) è invece in fase di realizzazione avanzata e sarà inaugurato nel 2012. Sono poi in fase di pianificazione altre due strutture di questa categoria, una nei pressi di Oensingen (SO) e l'altra a Chavornay (VD).

5.5 Sintesi sulle misure di accompagnamento per il trasferimento del traffico

Le varie misure di accompagnamento si inseriscono in punti diversi della catena di creazione del valore aggiunto, sia nel traffico merci stradale che in quello ferroviario. Nel periodo considerato quasi tutte le misure sono state ulteriormente sviluppate. A seconda dell'impostazione, è stato così possibile contribuire a un miglioramento della capacità e della qualità del traffico merci su rotaia e a una limitazione dei relativi costi di gestione nonché a una più intensa attività di controllo del traffico merci stradale.

Le misure sono di per sé efficaci e rappresentano un elemento importante nella concezione complessiva della politica di trasferimento, ma nello stesso tempo – in modo analogo rispetto agli strumenti principali – non possono dare nuovo impulso e incentivo al trasferimento del traffico. Soprattutto per quanto riguarda il sostegno finanziario si osserva una certa assuefazione; per attenuare la crisi congiunturale e l'apprezzamento del franco sono stati quindi necessari speciali adeguamenti delle indennità. Il fatto che le diverse misure accompagnatorie non possano incentivare ulteriormente il trasferimento del traffico è determinato anche dagli sviluppi in ambito europeo, che vengono descritti in modo dettagliato nel capitolo 6.

6 Sviluppo delle condizioni quadro e del contesto in cui si svolge il traffico merci

6.1 Prezzi delle tracce orarie in Svizzera

In Svizzera, ma anche lungo l'intero asse nord-sud, il prezzo delle tracce orarie è sicuramente un elemento importante per la definizione del prezzo del traffico merci su rotaia. Ciò nondimeno, il Consiglio Federale è dell'avviso che non vada impiegato come strumento per favorire il trasferimento del traffico. Infatti, ha sempre sottolineato che il prezzo delle tracce orarie è in primo luogo un prezzo tecnico destinato a finanziare le infrastrutture e a promuovere l'efficiente utilizzo delle capacità²⁴.

Va altresì precisato che, sul costo totale di un normale treno merci in transito (in media 25 000 franchi per un treno del TC dalla Germania all'Italia), il prezzo svizzero delle tracce orarie rappresenta una percentuale molto piccola (circa il 10 % nel caso di un normale treno del TC) e che i prezzi delle tracce orarie versati per la tratta totale, ossia dalla partenza alla destinazione, costituiscono circa il 25 – 30 % dei costi totali. Già per questo motivo, va quindi esclusa una gestione del processo di trasferimento basata principalmente sul prezzo delle tracce orarie.

Adeguamenti del sistema di definizione dei prezzi delle tracce orarie per il 2010

Fino alla fine del 2009 la Confederazione ha corrisposto agli operatori del TC, oltre alle indennità d'esercizio, anche una quota del prezzo delle tracce orarie per il TC. Nel settembre 2009, il Consiglio federale si è riunito per discutere dei prezzi futuri delle tracce orarie nel traffico merci e ha deciso diverse modifiche per il 2010. Secondo questa decisione, i fondi stanziati a partire dal 2010 servono esclusivamente a finanziare le indennità d'esercizio destinate agli operatori del TC. Di conseguenza, a partire dal 1° gennaio 2010 sono stati soppressi i sussidi a favore del prezzo delle tracce orarie per il TC. Questa soppressione realizza la trasparenza auspicata da molto tempo nel sostegno finanziario al TC ed è conforme alle direttive contenute nel progetto di legislazione sul traffico merci adottato dal Parlamento nel dicembre del 2008. La soppressione dei sussidi al prezzo delle tracce orarie ne ha causato un incremento, addebitato dai gestori delle infrastrutture alle imprese di trasporto ferroviario (ITF) e pari a 0.0015 franchi per tonnellata-chilometro lorda. Al fine di evitare che questo aumento avesse un effetto negativo sulla situazione finanziaria delle ITF, sono state aumentate rispetto al 2009 le indennità di esercizio a favore degli operatori del TC per treno transalpino circolante in trasporto combinato non accompagnato (TCNA) (cfr. numero 5.2.1).

La soppressione dei sussidi ai prezzi delle tracce orarie nel TC non ha avuto alcun effetto finanziario per le ITF e per gli operatori, dato che contemporaneamente si è verificato un generale adeguamento nel calcolo dei prezzi delle tracce orarie per il traffico merci che dal 1° gennaio 2010 non è più tenuto a versare alcun contributo di copertura nell'ambito dei prezzi delle tracce orarie.

²⁴ Cfr., ad esempio, il messaggio concernente il progetto di legislazione sul traffico merci, FF 2007 3997 segg.

Adeguamenti del sistema di definizione dei prezzi delle tracce orarie per il 2013

Il 31 agosto 2011 il Consiglio federale, nell'ambito della revisione dell'ordinanza concernente l'accesso alla rete ferroviaria, ha deciso di adeguare a partire dal 2013 il sistema di definizione dei prezzi delle tracce orarie differenziandoli in funzione della domanda di trasporto e aumentando il buono insonorizzazione. A seguito di diversi cambiamenti intervenuti negli ultimi anni, contrariamente a quanto stabilito dall'articolo 9 Lferr²⁵, i treni non coprono più i propri costi (almeno quelli marginali): l'aumento del traffico ferroviario rende infatti più intenso l'utilizzo dell'infrastruttura, più onerosa la pianificazione, più brevi gli intervalli di successione dei treni e provoca quindi un aumento notevole dei costi di rinnovo e manutenzione. A ciò si aggiunge il rincaro, cui negli anni scorsi non è seguito un adeguamento dei prezzi delle tracce orarie. I calcoli recentemente effettuati hanno confermato questo aumento dei cosiddetti costi marginali. Per adempiere alle disposizioni di legge relative alla copertura dei costi marginali è indispensabile procedere a un aumento del prezzo delle tracce orarie, con un aggravio aggiuntivo complessivo pari a circa 20 milioni di franchi per il traffico merci su rotaia.

Gli adeguamenti del sistema di definizione dei prezzi delle tracce orarie introdurranno varie differenziazioni: i prezzi delle tracce orarie saranno stabiliti in funzione dell'orario e della qualità delle tracce; inoltre le modifiche al buono insonorizzazione punteranno a incentivare l'impiego di materiale rotabile poco rumoroso da parte delle ferrovie. Per quanto concerne la corrente di trazione, in futuro si intende migliorare l'efficienza energetica differenziando i prezzi per i veicoli dotati di freni rigenerativi (recupero dell'energia di frenaggio sotto forma di energia elettrica). La situazione specifica del traffico merci è stata considerata tenendo conto, nel calcolo dei prezzi, della qualità delle tracce (ad es. prezzi più bassi per treni merci non prioritari) e del volume di traffico (prezzi più bassi in orari marginali). La riduzione per i treni merci poco rumorosi è stata inoltre differenziata e sensibilmente aumentata. Sui treni merci che trasportano merci pericolose sarà riscosso un supplemento speciale per coprire i costi di misure di sicurezza specifiche, quali impianti di localizzazione di boccole surriscaldate o l'equipaggiamento dei servizi di emergenza delle imprese.

Qui di seguito è presentato il confronto tra il prezzo di traccia oraria valido fino al 2012 e quello in vigore a partire dal 2013 per un treno merci in transito (1000 tonnellate lorde, 600 tonnellate nette) sulla tratta di riferimento Basilea – Chiasso (321,6 km) e sono inoltre indicate le varie differenziazioni applicate.

²⁵ RS 742.101

Componente del prezzo	Base di misurazione	Ipotesi	Prezzo 2012	Prezzo 2013	Fattore ODP ¹	Prezzo totale		
			CHF	CHF		2012	2013 normale	2013 ODP
Unità			CHF	CHF		CHF	CHF	CHF
Es. treno merci	<i>Basilea - Chiasso</i>	<i>cat. C²</i>	<i>distanza in km:</i>		<i>321,6 km</i>			
Corrente (kWh)	tonnellate lorde	1000	0.0029	0.0028	1.10	1026.00	979.01	1174.81
PB peso (tkmL)	tonnellate lorde	1000	0.0025	0.0027		804.08	868.40	868.40
PB traccia (treno/km)³	distanza in km	321,6	0.53	0.99	1.45	170.46	319.70	462.38
Supplemento nodi/fermate⁴	numero	2	5.00	2.00		10.00	4.00	4.00
Supplemento merci pericolose	assi	24	0.00	0.02		0.00	154.38	154.38
Buono insonorizzazione⁵	assi	36	-0.01	-0.02		-115.79	-231.57	-231.57
Totale						1894.75	2093.92	2432.40
Media per treno-chilometro						5.89	6.51	7.56
Aumento del prezzo (art. 21 OARF)							+10,5 %	+28,4 %

Osservazioni

- 1) I fattori degli orari di punta medi (di nuova introduzione dal 2013) per corrente e prezzo di base per traccia (ipotesi Basilea - Erstfeld in orari di punta, con arrivo a Erstfeld ad es. alle ore 9; Erstfeld - Chiasso a tariffa normale).
- 2) Il prezzo di base per traccia viene moltiplicato per un fattore di qualità delle tracce. La cat. C con il fattore 0,7 corrisponde a una traccia oraria per il traffico merci veloce (la cat. D con il fattore 0,6 ha tempi di attesa > 15 min.).
- 3) Il prezzo ora è composto dal prezzo della traccia della rete B (rete principale; 1.42) moltiplicato per il fattore di qualità della traccia (0,7) e, negli orari di punta, per il fattore domanda (cfr. n. 2).
- 4) Secondo i cambi di gestione ecc.; ipotesi: fermata solo a Basilea e a Chiasso (entrambi sono grossi nodi del vecchio sistema di definizione dei prezzi delle tracce).
- 5) Buono insonorizzazione per freni in materiale composito, diametro ruota > 50 cm.

Tabella 19: Calcolo comparativo del sistema di definizione dei prezzi delle tracce (2012-2013).

Nel 2012 il prezzo di traccia oraria pagato da un treno merci in transito (1000 tonnellate lorde) è pari a 1894.75 franchi, mentre a partire dal 2013 tale prezzo sarà di 2093.92 franchi, corrispondenti a un aumento del 10,5 per cento. Invece, se il treno viaggia negli orari di punta, l'aumento del prezzo è pari al 28,4 per cento. Il treno indicato in questo esempio è composto da nove carri poco rumorosi e sei carri con merci pericolose. In assenza di merci pericolose il prezzo della traccia oraria sarebbe inferiore di 154.38 franchi, con un aumento limitato all'1 per cento rispetto al 2012; se si considera ad esempio un treno TCNA con 23 invii, l'incremento del prezzo di traccia oraria risulta essere pari a circa nove franchi per invio (sempre al di fuori degli orari di punta).

Le ITF compensano gli aumenti di prezzo previsti dal sistema di definizione dei prezzi delle tracce orarie migliorando la produttività oppure ricaricandoli sui clienti.

6.2 Sviluppo delle capacità ferroviarie sugli assi nord-sud

La disponibilità di sufficienti capacità nelle infrastrutture ferroviarie dei corridoi nord-sud della Svizzera e sulle tratte di accesso situate all'estero e la realizzazione di una migliore produttività tramite la modernizzazione dell'infrastruttura sono premesse basilari per una positiva prosecuzione della politica di trasferimento. Lo sviluppo delle infrastrutture è previsto da progetti politici attualmente in corso ed è oggetto di discussioni bilaterali con i Paesi confinanti. In vista della preparazione del rapporto sul tra-

sferimento si è provveduto ad analizzare, sulla base del monitoraggio dell'attuale utilizzo delle capacità ferroviarie, le modalità con cui questi progetti ovvero lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria in Svizzera e all'estero influenzano il processo di trasferimento.

6.2.1 Tasso di utilizzo delle capacità ferroviarie lungo gli assi nord-sud

Nell'ambito dell'«Observatoire des trafics marchandises transalpines» (Alpifret) è stato effettuato un rilevamento sistematico dell'utilizzazione delle tracce orarie disponibili. Le capacità attualmente disponibili per il traffico merci transalpino su rotaia su entrambi gli assi nord-sud sono le seguenti:

Asse	Capacità traffico merci numero treni/giorno in entrambe le direzioni
Asse Lötschberg-Sempione	110
Asse del San Gottardo	180
Totale	290

Tabella 20: Panoramica delle capacità delle tracce sugli assi nord-sud nel traffico merci transalpino (da confine a confine).

I seguenti grafici illustrano il tasso di utilizzo delle capacità ferroviarie nel periodo di riferimento 2008-2010 per l'asse del San Gottardo e per quello del Lötschberg/Sempione²⁶. Essi indicano anche in che misura si è fatto ricorso alle capacità tramite TCC, TCNA e Rola (strada viaggiante).

²⁶ Ogni settimana, sul San Gottardo sono disponibili circa 1035 tracce e sul Lötschberg/Sempione 633. Va precisato che la capacità nel fine settimana non è stata pienamente ponderata a causa della linea di andamento settimanale. Queste cifre relative alle tracce vengono considerate costanti, ma la disponibilità effettiva può essere inferiore a causa di lavori di costruzione e manutenzione e di chiusure dovute a intemperie o incidenti.

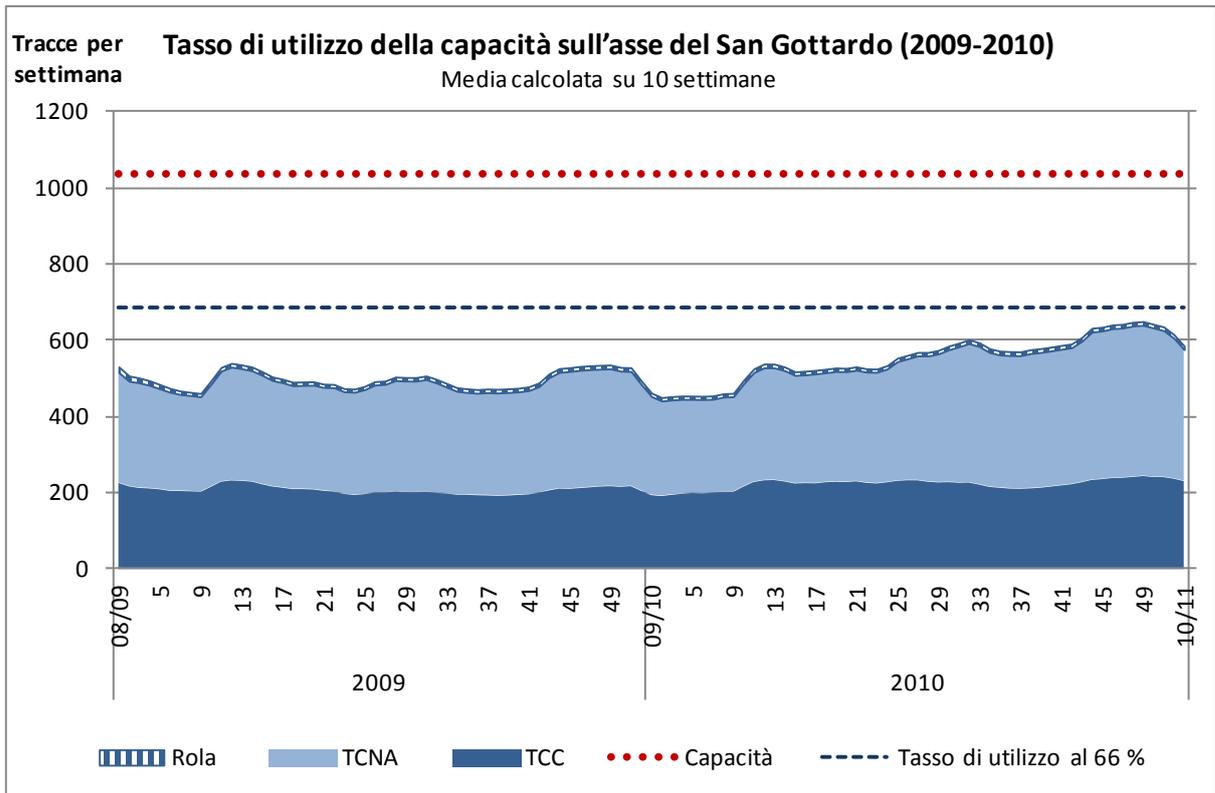


Figura 35: Tasso di utilizzo della capacità sull'asse del San Gottardo (2009-2010). Capacità: tracce per il traffico merci transalpino da confine a confine (Basilea – Chiasso/Luino).

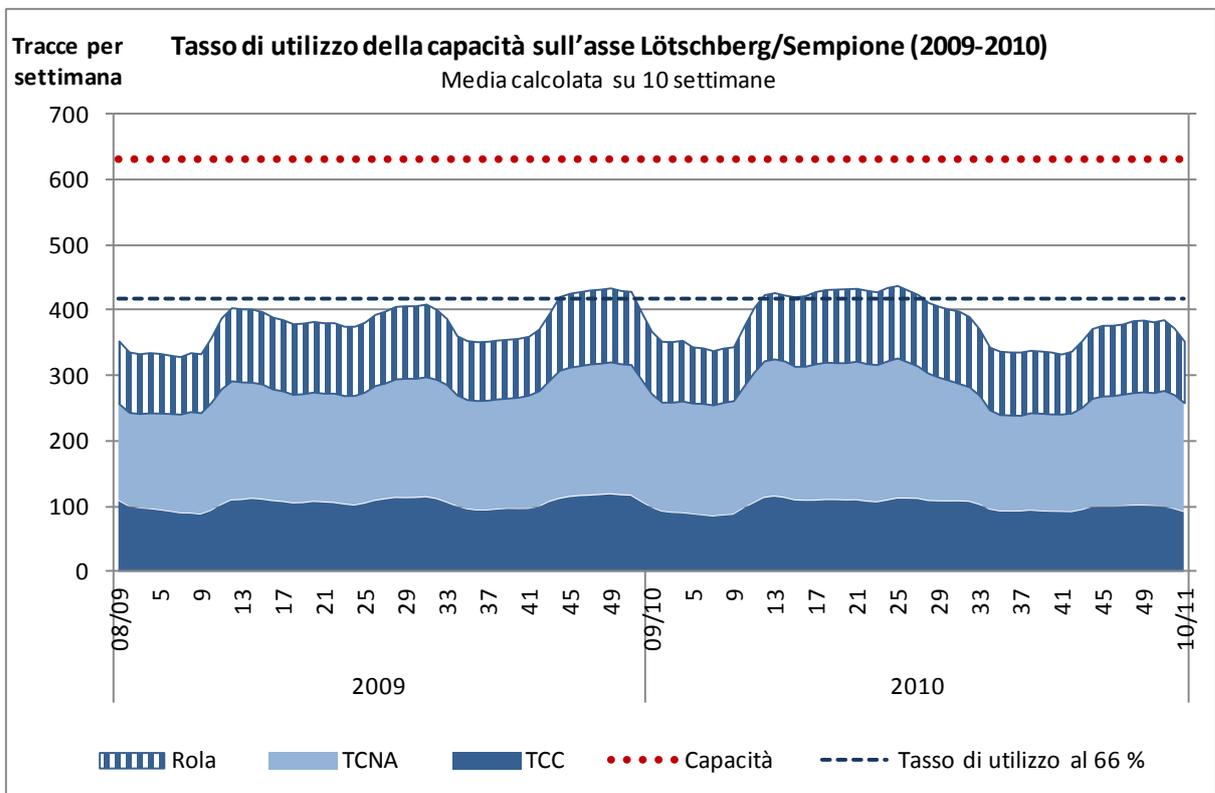


Figura 36: Tasso di utilizzo della capacità sull'asse Lötschberg/Sempione (2009-2010). Capacità: tracce per il traffico merci transalpino da confine a confine (Basilea – Domodossola).

Il tasso di utilizzo complessivo della capacità del traffico merci transalpino su rotaia del San Gottardo e del Lötschberg/Sempione nel 2009, anno della crisi economica e finanziaria, è stato pari ad appena il 53 per cento. Il tasso di utilizzo dell'asse del San Gottardo (48,1 %) è stato nettamente inferiore a quello dell'asse Lötschberg-Sempione (60,4 %). Nel 2010 si sono manifestati chiari segnali di ripresa: al San Gottardo si è registrato un incremento costante del tasso di utilizzo della capacità, dovuto tra l'altro anche ai lavori di costruzione della galleria elicoidale sull'asse Lötschberg-Sempione tra giugno e dicembre 2010, con conseguente deviazione dei treni sull'asse del San Gottardo. Nell'intero 2010 il San Gottardo è stato utilizzato in misura pari al 53,6 per cento, mentre il tasso medio di utilizzo del Lötschberg-Sempione, sempre nello stesso anno, è stato pari al 60,7 per cento (tasso di uso complessivo della capacità di entrambi gli assi: 56,3 %).

Il traffico merci su rotaia presenta un marcato andamento settimanale con un picco generalmente il mercoledì o il giovedì, mentre la domenica è il giorno che fa registrare il minor passaggio di treni. Per questa ragione, oltre al tasso medio di utilizzo, è stato di volta in volta valutato anche il tasso di uso nei giorni di punta. I seguenti grafici illustrano il tasso di utilizzo del corridoio del San Gottardo e del corridoio del Lötschberg/Sempione nella giornata del giovedì.

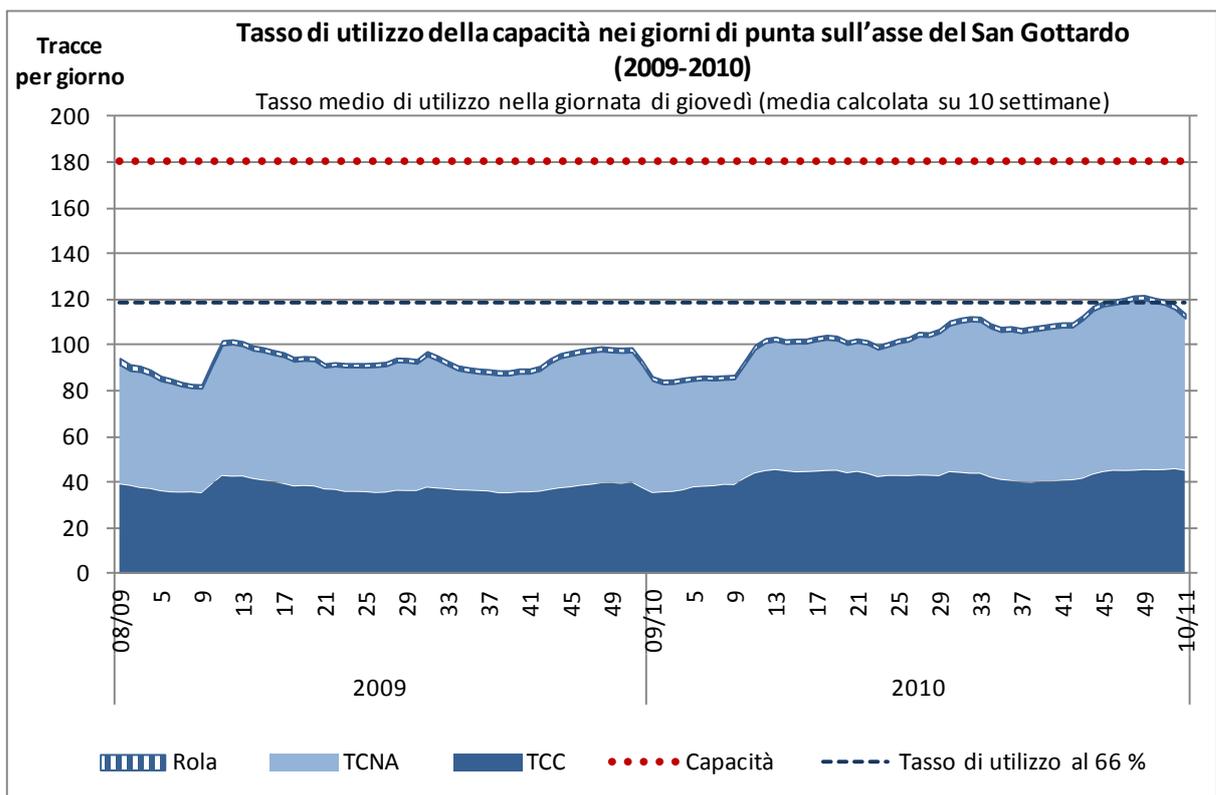


Figura 37: Tasso di utilizzo della capacità nei giorni di punta (giovedì) sull'asse del San Gottardo (2009-2010). Capacità: tracce per il traffico merci transalpino da confine a confine (Basilea – Chiasso/Luino).

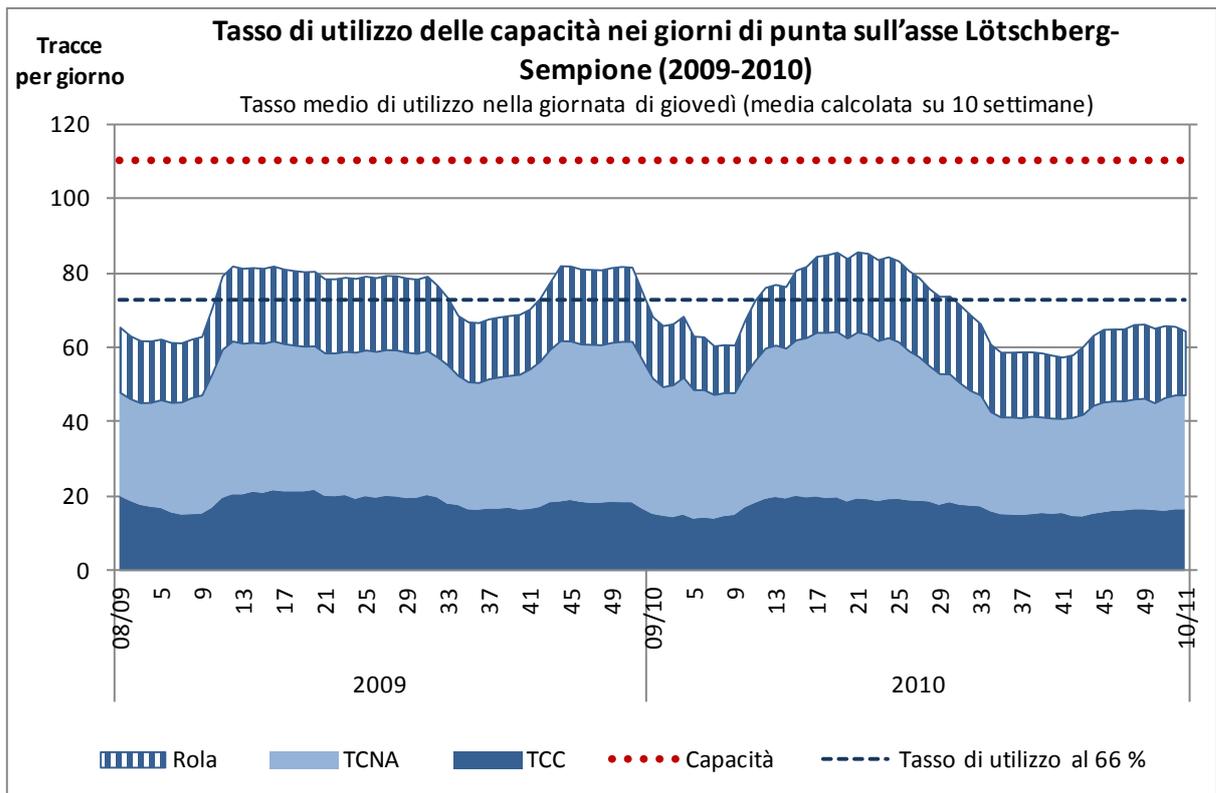


Figura 38 Tasso di utilizzo della capacità nei giorni di punta (giovedì) sull'asse Lötschberg-Sempione (2009-2010). Capacità: tracce per il traffico merci transalpino da confine a confine (Basilea – Domodossola).

Su entrambi gli assi si nota un tasso di utilizzo leggermente superiore nella giornata di giovedì rispetto ai valori medi complessivi. Tuttavia, l'analisi rivela che negli anni 2009 e 2010 anche nei giorni di punta erano ancora disponibili considerevoli riserve di capacità. Nel 2009 sul San Gottardo il tasso medio di utilizzo nelle giornate di giovedì è stato pari a circa il 52 per cento, mentre nel 2010 è aumentato raggiungendo circa il 58 per cento. Nello stesso anno l'asse Lötschberg-Sempione ha fatto registrare un tasso medio di utilizzo nei giorni di punta pari al 68 per cento, ridottosi nel 2010 al 63 per cento. È opportuno notare che l'analisi è basata sul tasso medio di utilizzo nei giorni di punta e che, a questo scopo, presenta un valore medio sull'arco di 10 giovedì. Di conseguenza, in determinati giorni ovvero in certi orari del giorno oppure in caso di limitata disponibilità dell'infrastruttura, la capacità massima dell'asse Lötschberg-Sempione può essere stata quasi raggiunta.

L'articolo 46 dell'accordo sui trasporti terrestri tra la Svizzera e l'UE prevede, in caso di gravi problemi nello smaltimento del traffico merci transalpino su strada dovuti a un insufficiente tasso di utilizzo delle capacità ferroviarie allestite nel nostro Paese (tasso di utilizzo inferiore al 66 % per un periodo di 10 settimane), che la Svizzera possa adottare misure unilaterali di salvaguardia e aumentare del 12,5 per cento le tariffe di uso previste all'articolo 40 (tariffa media di 325 franchi per il transito alpino). Nel corso del 2009 e del 2010 il tasso di utilizzo della capacità ferroviaria ha raggiunto un valore indicativo pari al 66 per cento solo sull'asse Lötschberg-Sempione e per un periodo di circa 16 settimane del 2010; nello stesso anno, il traffico merci su strada è stato smaltito senza difficoltà e quindi non si è verificata la condizione necessaria per l'adozione di misure unilaterali di salvaguardia ai sensi del suddetto articolo 46.

6.2.2 Limitazioni nell'utilizzo delle infrastrutture

Nel quadro dei lavori di risanamento e nel corso della preparazione della messa in servizio della NFTA, gli assi ferroviari nord-sud che attraversano la Svizzera sono interessati in misura crescente da limitazioni nell'utilizzo delle infrastrutture con conseguenti ripercussioni sia sulla capacità disponibile sia sulla qualità e puntualità del traffico merci su rotaia. Al contempo, anche lavori su altri assi ferroviari incidono sul regolare svolgimento dei trasporti attraverso la Svizzera. Per il prossimo periodo di riferimento vanno in particolare menzionati i lavori qui di seguito presentati.

- Risanamento della galleria del Sempione da dicembre 2011 a maggio 2014: la galleria del Sempione verrà rinnovata da gennaio 2012 a maggio 2014. Le misure di risanamento previste, che non hanno a che vedere con l'incendio del 9 giugno 2011, ridurranno di un terzo la capacità disponibile per il traffico merci sull'asse del Sempione. Durante circa 13 settimane (in due fasi) la capacità subirà una riduzione di addirittura due terzi (si renderà necessaria la chiusura di un'intera galleria). È probabile che il periodo del 2012 nel quale il Sempione sarà percorribile a corsia unica coinciderà con la chiusura totale del tunnel ferroviario del Brennero dal 6 agosto al 10 settembre 2012. All'atto della pianificazione della ripartizione delle tracce per il 2012 le forti limitazioni al Sempione, unitamente a un ulteriore incremento nella domanda di tracce orarie a profilo superiore, hanno portato a un aumento dei conflitti di ordinazione. L'organo di attribuzione delle tracce orarie, Traccia Svizzera SA ha quindi dovuto predisporre una vendita all'asta allo scopo di risolvere questi conflitti. I conflitti non risolti riguardano esclusivamente le tracce SIM (altezza agli angoli di 4 metri).
- Risanamento della galleria ferroviaria del Brennero da giugno a settembre 2012: la galleria ferroviaria del Brennero sarà rinnovata nel 2012. Secondo le informazioni attualmente disponibili, si verificheranno limitazioni nell'utilizzo delle infrastrutture da giugno a settembre 2012. Per diverse settimane il traffico si svolgerà a binario unico, inoltre in agosto/settembre si avrà un periodo di chiusura totale di cinque settimane e tra giugno e settembre diverse chiusure nei fine settimana. Secondo i piani della ÖBB i treni dovranno essere deviati di preferenza sulla tratta di Tauern più lunga di circa 300 km (quest'ultima consente come il Brennero il passaggio di trasporti di profilo superiore). Tuttavia, al fine di mantenere lo stesso volume di traffico nonostante i percorsi più lunghi, si renderà necessario utilizzare più vagoni e più locomotive. Al momento le conseguenze per la Svizzera sono incerte. Non ci sono comunque dubbi che la tratta di Tauern non sarà in grado di accogliere tutti i treni da deviare. A questo proposito, riveste particolare importanza il divieto settoriale di transito introdotto dal Governo del Tirolo nel maggio 2008 e in seguito gradualmente ampliato all'autostrada della Valle dell'Inn (Brennero). Attualmente presso la Corte europea è pendente un ricorso della Commissione europea contro l'Austria per l'abrogazione del divieto settoriale di transito. La decisione è attesa per l'estate 2012. Se dovesse permanere l'attuale divieto di circolazione durante il risanamento del Brennero e se, a seguito della chiusura, dovesse essere sospeso il funzionamento della strada viaggiante attraverso il Brennero, allora trasporti che di regola utilizzano questo valico sarebbero costretti a ripiegare su altri valichi alpini. Anche i valichi stradali svizzeri del San Gottardo e del San Bernardino potrebbero essere interessati da questi percorsi alternativi su strada.

6.2.3 Sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria (SIF), potenziamento delle tratte di accesso NFTA per il traffico merci ferroviario, con particolare riguardo alla realizzazione in tempi sufficientemente rapidi di progetti SIF1 già approvati

In risposta al postulato 10.3893 CTT-N, «Capacità sufficienti per il traffico merci ferroviario all'apertura della galleria di base del San Gottardo» (Numero 1: Potenziamento delle tratte d'accesso alla NFTA per il traffico merci ferroviario, con particolare riguardo alla realizzazione in tempi sufficientemente rapidi dei progetti SIF1 già approvati)

Nel 2009 le Camere federali hanno approvato la legge federale sullo sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria (LSIF). La legge è entrata in vigore il 1° settembre 2009 e rende possibile la realizzazione di 28 pacchetti di misure infrastrutturali in tutta la Svizzera nei prossimi due decenni.

Le capacità per la realizzazione del mandato di trasferimento vengono allestite tramite diverse misure in entrata e in uscita a nord e a sud della galleria di base del San Gottardo. Per il potenziamento delle tratte di accesso alla NFTA sugli assi nord-sud sono previsti circa 700 milioni di franchi, che renderanno possibile l'attuazione di misure per la riduzione degli intervalli di successione dei treni e l'ampliamento di nodi e tratte.

Grazie a un nuovo concetto di manutenzione per le gallerie di base del San Gottardo e del Ceneri (concentrazione dei lavori di manutenzione negli orari di traffico meno intenso nei fine settimana) è possibile un aumento delle tracce compreso tra 220 (secondo il messaggio FTP) e 260 al giorno. La riduzione degli intervalli di successione dei treni permetterà di aumentare l'accesso alla galleria di base del San Gottardo, sfruttando questo incremento di tracce resosi necessario in seguito alla crescita della domanda. Sarà così possibile accrescere la capacità del traffico merci evitando effetti negativi sulle offerte del traffico regionale e a lunga distanza. La più rapida successione dei treni consentirà lo svolgimento sia di un denso traffico passeggeri, regionale e a lunga distanza, sia di un traffico merci altrettanto intenso.

Sulla tratta in direzione di Milano via Luino si realizzeranno le condizioni per aumentare la lunghezza massima dei treni merci di 100 metri portandola a 650 metri. Su questa tratta sarà quindi reso possibile un considerevole incremento di produttività grazie al SIF. Inoltre verranno realizzate ulteriori tracce sulla linea di Luino per poter far fronte al previsto incremento di trasporti nei terminali della zona a nord-ovest di Milano.

Nell'ambito del SIF, la data di messa in esercizio dei singoli progetti sulle tratte di accesso alla NFTA è coordinata con l'entrata in servizio della galleria di base del San Gottardo nel 2016, così da assicurare la puntuale disponibilità delle capacità necessarie. I lavori di pianificazione, approvazione e realizzazione già in corso non consentono nessuna ulteriore accelerazione. Nella pianificazione dei progetti si deve inoltre tener presente che la piena capacità sulle tratte di accesso si renderà necessaria solo con l'entrata in servizio della galleria di base del Ceneri. Di questo aspetto è stato tenuto debito conto.

Per assicurare le capacità della NFTA non si rende quindi necessaria nessuna ulteriore misura o modifica delle priorità delle singole misure nell'ambito del SIF. Se la tratta Basilea – Chiasso sarà potenziata come corridoio da 4 metri e finanziata tramite il Fondo per il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici (FTP) ovvero successivamente con il Fondo per l'infrastruttura

ferroviaria (FInFer), detto potenziamento necessiterà di una integrazione della legge SIF (vedi numero 7.5.3).

6.2.4 Finanziamento e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (FAIF)

Negli ultimi anni la rete ferroviaria svizzera è stata costantemente potenziata. Di conseguenza i trasporti pubblici hanno migliorato la loro immagine e il traffico merci è aumentato. I costi di gestione e di mantenimento della qualità sono notevolmente cresciuti, il tasso di utilizzazione della rete è sempre maggiore e i mezzi disponibili non bastano più a garantire la manutenzione e il rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria. La domanda di trasporto di persone e merci continuerà a crescere e si intensificheranno i problemi di capacità, rendendo indispensabili un ulteriore potenziamento e nuovi mezzi finanziari.

Il progetto Finanziamento e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (FAIF) prevede un nuovo approccio al finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria. La gestione, il mantenimento della qualità e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria saranno finanziati tramite un nuovo Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FInFer), che realizzerà condizioni identiche per il finanziamento della gestione e del mantenimento della qualità da un lato e per il potenziamento dall'altro, migliorandone la coordinazione.

Questo fondo sarà alimentato da fonti di finanziamento già esistenti e da nuove fonti, che assicureranno la prosecuzione dei versamenti FTP limitati nel tempo e legati a un obiettivo, risorse ordinarie del bilancio nonché ulteriori versamenti da parte di utilizzatori e fruitori.

L'aumento dei prezzi delle tracce orarie deciso il 31 agosto 2011 dal Consiglio federale tramite modifica dell'ordinanza concernente l'accesso alla rete ferroviaria rappresenta una delle cause dell'aumento del finanziamento da parte degli utilizzatori. Ne deriva un onere aggiuntivo per il traffico merci pari a circa 20 milioni di franchi. Tendenzialmente il traffico merci beneficia della differenziazione dei prezzi su base oraria, ma per alcuni treni sono previsti oneri maggiori rispetto al passato sulla base del fatto-re domanda.

Queste misure consentono un potenziamento dell'infrastruttura ferroviaria commisurato ai fondi disponibili. È stata quindi elaborata una prospettiva di lungo periodo che pone l'accento sull'aumento delle capacità e sul miglioramento dell'offerta tramite la concretizzazione e l'attuazione di un Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (STEP). Esso copre un orizzonte temporale che giunge fino al 2040/50 e comprende investimenti per circa 43 miliardi di franchi. La sua attuazione avverrà in diverse fasi che saranno sottoposte all'esame del Parlamento ogni 4 - 8 anni; il progetto prevede una fase di attuazione da realizzare entro il 2025 per una spesa complessiva di 3,5 miliardi di franchi.

Lo STEP comprende anche misure per il traffico merci, il cui incremento è più forte di quanto previsto nella Panoramica FTP. La crescita attesa del traffico transalpino è pari a circa il 70 per cento (circa 44 milioni di tonnellate); questa percentuale include il traffico merci in transito e parti del trasporto restante. A seconda degli sviluppi possibili, nel lungo periodo il fabbisogno di tracce potrebbe aumentare di due per ora e direzione fino a raggiungere il numero di 11 tracce per ora e direzione. La pianificazione

è stata prudente dato che lo sviluppo non è certo e dipende in larga misura dalle decisioni nazionali e internazionali. Su entrambi i corridoi NFTA (Lötschberg e San Gottardo) è prevista una traccia aggiuntiva per ora e direzione affinché la capacità offerta sia sufficiente per il trasferimento. Stando alle previsioni, la crescita della domanda di carico per trasporti a grande profilo sarà superiore alla media e si renderà quindi necessario creare le relative capacità. Attualmente, le caratteristiche dell'infrastruttura ferroviaria non permettono il trasporto di contenitori aventi un'altezza agli angoli pari a 4 metri attraverso l'asse del Gottardo, come illustrato al numero 7.5.3.

FAIF è un controprogetto diretto all'iniziativa popolare «Per i trasporti pubblici», che chiede di utilizzare circa la metà delle tasse sui carburanti a favore dei trasporti pubblici. Tuttavia, nel medio termine anche l'infrastruttura stradale presenta un problema di finanziamento. Pertanto il Consiglio federale ritiene che questa iniziativa non rappresenti una soluzione sostenibile secondo una visione complessiva dei trasporti. Il FAIF, invece, garantisce il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria senza sottrarre mezzi alla strada.

Nell'estate 2011 il FAIF è stato sottoposto per consultazione ai Cantoni, ai partiti, alle associazioni e alle cerchie interessate raccogliendo in tali sedi per lo più giudizi positivi. In particolare il nuovo FInFer, ma anche il programma di ampliamento, sono stati accolti favorevolmente. Tuttavia, a seconda degli interessi regionali o settoriali, viene richiesto un potenziamento maggiore e più rapido. Le nuove fonti di finanziamento sono criticate e sia gli utilizzatori che i fruitori sono disposti a pagare solo in misura limitata.

All'inizio del 2012, dopo una rielaborazione del progetto che terrà in particolare considerazione le fonti di finanziamento, il Consiglio federale trasmetterà alle Camere il messaggio riguardante l'iniziativa popolare «Per i trasporti pubblici» e il Finanziamento e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria FAIF (controprogetto diretto). Dopo la trattazione da parte delle Camere, la relativa votazione popolare dovrebbe tenersi nel 2014.

6.2.5 Tratte di accesso situate all'estero

La realizzazione della NFTA come pure la pianificazione e l'attuazione dei necessari ampliamenti delle tratte di accesso a nord e a sud assicureranno nel lungo termine le capacità necessarie per il traffico merci su rotaia attraverso la Svizzera. La Svizzera, al fine di garantire anche la disponibilità del traffico merci transfrontaliero su rotaia, coordina regolarmente le proprie previsioni di domanda e le conseguenti misure di incremento delle capacità necessarie con i paesi confinanti a nord e a sud in comitati direttivi bilaterali e gruppi di lavoro (adattamenti tecnici, potenziamento di tratte esistenti o costruzione di nuove).

Tratte di accesso meridionali

L'attuale collaborazione con l'Italia concernente la continuazione a sud della NFTA è basata sulla convenzione tra DATEC e il Ministero dei trasporti e della navigazione della Repubblica Italiana concernente la garanzia delle capacità delle principali linee che collegano la NFTA alla rete italiana ad alta capacità (RS 0.742.140.345.43), convenzione ratificata dalle Camere federali nel 2001. Il comitato

direttivo bilaterale e i relativi gruppi di lavoro si incontrano regolarmente, si scambiano informazioni circa lo stato dei lavori in corso ed effettuano il coordinamento delle pianificazioni.

Nell'ambito di questa convenzione sono garantite, a breve, medio e lungo termine, le tratte di accesso meridionali alla NFTA sia sulla tratta Lötschberg-Sempione sia sull'asse del San Gottardo via Chiasso o Luino. A breve scadenza, l'Italia realizzerà le cosiddette misure «leggere» per una spesa complessiva pari a circa 60 milioni di euro (ad es. quattro incroci tra Premosello e Oleggio, nonché la riduzione degli intervalli di successione dei treni sulla tratta Parabiago – Gallarate). Grazie a queste misure, l'Italia sarà in grado di assicurare le necessarie capacità entro il 2015 o il 2020; esse sono previste anche nel Contratto di Programma, anche se il loro finanziamento non è ancora garantito.

Al fine di assicurare le capacità richieste, sono inoltre necessari l'ampliamento a quattro binari tra Bivio Rosales e Monza e la costruzione della nuova tratta Seregno-Bergamo (Gronda Est). Per motivi finanziari il Governo italiano prevede di rinviare al 2025 l'ampliamento a quattro binari. Al fine di assicurare comunque le necessarie capacità in previsione dell'aumento del traffico fino al 2020, l'Italia intende eseguire ulteriori adeguamenti tecnici (ad es. riduzione degli intervalli di successione dei treni) tra Bivio Rosales e Monza nell'ambito delle misure «leggere».

Gli ampliamenti aggiuntivi all'infrastruttura previsti nell'ambito della pianificazione comune tra la Svizzera e l'Italia potrebbero fornire capacità sufficienti per far fronte all'incremento della domanda previsto per il 2030. Tuttavia, in Italia gran parte delle misure necessarie non è ancora stata finanziata e la loro realizzazione presenta un certo margine di incertezza.

In Svizzera e in Italia sono stati portati a termine gli studi di fattibilità e di opportunità per definire il futuro tracciato a sud della NFTA. In Svizzera riguarda la tratta tra Lugano e Chiasso e in Italia le possibili varianti delle tratte di accesso meridionali alla NFTA via Bellinzona – Luino – Laveno in direzione di Milano (il cosiddetto studio «Gronda Ovest»).

La pianificazione concordata con l'Italia prevede che due terzi del traffico merci su rotaia si svolga sul San Gottardo via Chiasso e un terzo via Luino (all'incirca secondo l'attuale ripartizione). Di conseguenza, a lungo termine, sia per la Svizzera che per l'Italia il collegamento via Lugano – Chiasso – Gronda Est (ossia in direzione Seregno/Bergamo) rappresenterà il percorso principale del traffico merci lungo l'asse del San Gottardo; le misure a breve, medio e lungo periodo sulla linea di Luino saranno realizzate come integrazioni per assicurare la capacità necessaria.

Tratte di accesso settentrionali

Le tratte di accesso alla NFTA situate a nord sono regolamentate dall'«Accordo di Lugano» del 1996. Esso costituisce il fondamento della collaborazione della Svizzera con la Germania per quanto riguarda le tratte di accesso comuni alla NFTA.

L'obiettivo è assicurare l'efficienza dell'infrastruttura ferroviaria per il trasporto transfrontaliero tra la Germania e la Svizzera. La tratta della valle del Reno tra Karlsruhe e Basilea è indicata nell'accordo come tratta principale di accesso alla NFTA, mentre le altre servono principalmente al trasporto regionale, ma anche come tratte locali di decongestionamento degli accessi alla NFTA.

L'ampliamento di questa tratta principale di accesso alla NFTA in Germania procede bene in alcuni tratti, mentre in altri si prevedono ritardi rispetto al programma stabilito:

- la tratta a quattro binari da Offenburg fino a Rastatt è in servizio, per diverse altre tratte manca il diritto di superficie e quindi non è possibile indicare nessuna data certa di inaugurazione;
- attualmente si stanno effettuando i lavori di tecnica ferroviaria nella galleria del Katzenberg, i raccordi settentrionali con la rete esistente sono in costruzione e quelli meridionali fanno parte della tratta Haltingen/Weil am Rhein, dove i lavori di ampliamento sono iniziati alla fine del 2010;
- nella tratta meridionale tra Efringen-Kirchen e Basilea Bad. Bhf il diritto di superficie è stato concesso e i lavori di ampliamento avranno inizio alla fine del 2011;
- contro il tracciato proposto dalla Deutsche Bahn (DB) nelle altre tratte sono state inoltrate circa 180 000 opposizioni provenienti dalla regione interessata, molte delle quali tuttavia di identico tenore; le sei richieste fondamentali della regione richiedono pianificazioni completamente nuove per certe tratte, comportano costi aggiuntivi non coperti per circa 1 mia. di euro e, allo stato attuale, rendono impossibile la definizione della data di entrata in servizio delle tratte contestate.

Per tutte queste richieste è necessario ora elaborare dei progetti, discuterli presso il comitato consultivo e, dopo l'eventuale decisione positiva dello stesso, portare a termine la procedura di pianificazione con la relativa definizione delle scadenze. Ciò comporterà ritardi di diversi anni.

Ne consegue che un aumento della capacità su questa tratta principale di accesso alla NFTA non è da considerarsi realistica prima del 2025.

6.2.6 Il sistema ETCS sul corridoio nord-sud

Al fine di promuovere l'interoperabilità nel corridoio 1 Rotterdam-Genova, i ministri dei trasporti dei Paesi interessati si sono espressi a favore dell'adozione del sistema di protezione dei treni ETCS (European Train Control System) nelle tratte di rispettiva competenza entro la fine del 2015. A questo proposito sono state firmate le relative dichiarazioni (marzo 2006 / maggio 2009 / giugno 2010). Dotando i veicoli con l'ETCS, le motrici sono in grado di operare sul corridoio nord-sud con un unico sistema di protezione. Ciò permette di ridurre nel lungo periodo i costi di equipaggiamento ed esercizio delle locomotive, consentendo anche di migliorare la produttività del traffico merci transalpino su rotta.

Entro il 2015 (assi nord-sud) o il 2017 (rete restante) la Svizzera passerà dalla rete a scartamento normale all'ETCS (Livello 2 e L1 LS). Per quelle date le locomotive operanti in Svizzera nel traffico merci transalpino dovranno essere equipaggiate con l'ETCS. Nell'autunno del 2011 il Ministero federale tedesco dei trasporti, delle costruzioni e dello sviluppo urbano (BMVBS) ha reso noto che per diversi motivi l'implementazione dell'ETCS sulle tratte del corridoio situate in Germania (tranne la galleria del Katzenberg e la tratta Emmerich-Oberhausen) sarà possibile solo dopo il 2015 e che invece, per realizzare entro i termini stabiliti la percorribilità del corridoio 1 con motrici idonee all'ETCS, si rende necessario dotarle del cosiddetto STM (Specific Transmission Module). I ritardi nonché la decisione di favorire la soluzione STM in Germania hanno conseguenze anche per gli altri Paesi lungo gli assi nord-sud. Questi ultimi devono rivedere le loro scadenze nonché le soluzioni tecniche ai valichi di

frontiera per la realizzazione dell'ETCS sulle tratte che si trovano sul loro territorio. Non è quindi possibile prevedere quando si concretizzeranno gli incrementi di produttività e si ottimizzeranno i costi dei veicoli tramite il passaggio al sistema ETCS nel traffico merci su rotaia.

Il Consiglio federale prende atto che l'attuale sviluppo sulle tratte di accesso ai corridoi ferroviari nord-sud della Svizzera non consente una puntuale e piena attuazione dei risultati a livello di capacità e produttività propri di una infrastruttura ferroviaria ampliata e rinnovata per il traffico merci su rotaia.

6.2.7 Le procedure doganali nel corridoio nord-sud

In linea di principio le merci UE trasportate via terra attraverso la Svizzera devono essere dichiarate alla dogana. Dal 1971 si applica come procedura doganale, in particolare per il transito attraverso la Svizzera, la procedura di transito comune (PTC) semplificata per i trasporti delle ex-ferrovie statali nell'ambito della Convenzione CE-AELS relativa a un regime comune di transito. Nella maggior parte dei casi la lettera internazionale di vettura ferroviaria CIM vale anche come documento doganale di transito. Un particolare vantaggio offerto dal trasporto in transito attraverso la Svizzera secondo la PTC semplificata consiste nel fatto che gli invii con merci comunitarie dell'UE (ossia merci in libero trasporto UE, denominate «merci T2») non devono essere dichiarate alla dogana né alla partenza né alla destinazione all'interno dell'UE. Formali controlli doganali vengono per lo più eseguiti successivamente presso i servizi centrali delle ferrovie per il computo delle merci.

Nel 2004 è stata introdotta la procedura «corridoio svizzero T2» su iniziativa dei Ministeri dei trasporti di Paesi Bassi, Italia, Germania e Svizzera. Con questa procedura di corridoio tutte le ITF possono trasportare le merci comunitarie in altri Stati membri dell'UE attraverso la Svizzera senza ulteriori formalità doganali così come avviene con la PTC semplificata. La procedura si basa su di un accordo in forma di memorandum d'intesa e interessa i trasporti a cui partecipano Italia, Germania, Paesi Bassi, Belgio, Francia e Svizzera.

Nell'ambito della modernizzazione della normativa doganale UE questa procedura dovrebbe essere abrogata. A partire da giugno 2013, anche nel trasporto ferroviario dovrebbe essere utilizzato come procedura di transito doganale solo l'«NCTS - nuovo sistema di transito computerizzato», introdotto nel 2001 nel trasporto internazionale su strada. Poiché la Svizzera è ancora un territorio doganale autonomo, si dovrebbero aprire procedure di transito NCTS per tutti i trasporti merci ferroviari. Il sistema NCTS rende più gravoso il disbrigo delle pratiche ferroviarie ed è causa di oneri e costi supplementari. Tra l'altro nella procedura NCTS è necessario uno scambio elettronico di informazioni con le autorità doganali sia del Paese di partenza (apertura della procedura) sia del Paese di destinazione (chiusura della procedura). Il Consiglio federale ritiene che, senza i vantaggi offerti dalla PTC semplificata, il trasporto ferroviario sarà ulteriormente penalizzato nella competizione con il trasporto su strada. Circa l'80 per cento del traffico di transito transalpino su rotaia riguarda merci comunitarie UE (merci T2). A partire dalla metà del 2013, quando verrà a mancare la procedura semplificata e in assenza di una procedura alternativa all'NCTS simile a quella applicata nelle procedure di corridoio, le procedure NCTS dovranno essere applicate a tutti questi trasporti. Si prevede che saranno effettuate da 400 000 a 800 000 procedure NCTS annue con un sovraccarico finanziario e amministrativo per il

traffico merci su rotaia. Da questo autunno l'Amministrazione federale delle dogane prende parte attivamente ai primi colloqui a livello di esperti a cui partecipano le ferrovie e le amministrazioni doganali dei Paesi limitrofi e la Commissione UE TAXUD, al fine di trovare una soluzione accettabile sia per le imprese ferroviarie sia per le autorità doganali.

Dato che il traffico merci su rotaia, per le sue caratteristiche intrinseche, assicura trasporti sicuri e costantemente controllati, il Consiglio federale è dell'opinione che in futuro dovrà essere possibile disporre di una procedura distinta, in deroga all'NCTS, che sia notevolmente più efficiente e più conveniente in termini di costi per le ITF e gli operatori. Il Consiglio federale si adopera quindi con gli organismi UE e le autorità doganali dei Paesi confinanti affinché si mantenga una soluzione speciale per il transito attraverso la Svizzera. Se ciò non fosse possibile, ne deriverebbero costi aggiuntivi e oneri supplementari dovuti alle procedure NCTS con il pericolo di un ritorno al trasporto su strada. Queste conseguenze potrebbero essere evitate solo aumentando la produttività del traffico merci su rotaia.

6.2.8 Sviluppo del concetto di corridoio nel traffico merci europeo su rotaia

Diversi organismi e gruppi di lavoro internazionali si occupano dei temi centrali del traffico merci su rotaia e in particolare delle misure utili per realizzare in tempi brevi i miglioramenti necessari per la qualità del traffico merci transalpino su rotaia. A questo proposito la Svizzera è particolarmente interessata ai corridoi che attraversano il proprio territorio e che riguardano il traffico merci nord-sud.

Cooperazione della Svizzera nei corridoi A e C

Il miglioramento dell'interoperabilità e della qualità del traffico merci su rotaia sugli assi nord-sud è nell'interesse della politica di trasferimento e del traffico merci svizzero. L'iniziativa per la cooperazione nel corridoio A è venuta, tra gli altri, dal Consiglio federale svizzero e dal 2003 l'UFT svolge un'intensa attività di cooperazione con diversi organismi che si occupano di questo corridoio²⁷. Nel 2006 è stata avviata anche la cooperazione per il corridoio C²⁸.

Il programma del gruppo di lavoro per i corridoi A e C comprende importanti misure qualitative:

- miglioramento generale del coordinamento e della cooperazione tra i gestori delle infrastrutture nei diversi Paesi e armonizzazione delle loro attività;

²⁷ La cooperazione avviene sulla base del cosiddetto memorandum d'intesa (Mdl), che i ministri dei trasporti di Paesi Bassi, Germania, Svizzera e Italia hanno sottoscritto nel 2003 a Lugano al fine di migliorare la qualità del traffico merci su rotaia nel corridoio nord-sud.

Nel marzo 2006 i ministri dei trasporti di questi Paesi hanno sottoscritto la «Letter of Intent ERTMS deployment on Rotterdam – Genoa corridor» (LoI), allo scopo di dotare di ERTMS / ETCS l'infrastruttura ferroviaria del corridoio Rotterdam – Genova entro il 2015. Successivamente il gestore dell'infrastruttura ha nominato un Management Committee e ha istituito un EEIG (European Economic Interest Group) allo scopo di coordinare il processo di implementazione.

Nell'ambito di due incontri (a Genova nel 2009 e a Rotterdam nel 2010), i ministri dei trasporti dei Paesi interessati hanno confermato l'intenzione di equipaggiare al più presto il corridoio con l'ERTMS e sono stati compiuti passi importanti verso l'implementazione (ad es. stabilendo gli standard tecnici rilevanti). Tuttavia non è stato possibile impegnarsi su scadenze precise per la realizzazione, soprattutto perché a tutt'oggi da parte tedesca il finanziamento dell'ERTMS non è assicurato in maniera definitiva.

²⁸ Per quanto riguarda il corridoio C, la cooperazione dei rappresentanti dei Ministeri di Belgio, Lussemburgo, Francia e Svizzera è stata avviata con la cosiddetta «Lettre d'Intention» del 9 giugno 2006. L'obiettivo principale per il corridoio C consiste nell'implementazione dell'ERTMS. Analogamente al corridoio A, è stato istituito un Comité Executif dei rappresentanti dei Ministeri e un GEIE dei gestori delle infrastrutture.

- istituzione e gestione di un «One-stop-shop» (sportello unico) per le richieste internazionali di tracce orarie (tracce orarie transfrontaliere) (a cura dei gestori delle infrastrutture);
- pianificazione integrata degli orari delle tracce per il traffico merci su rotaia nel corridoio (a cura dei gestori delle infrastrutture);
- monitoraggio della qualità e analisi dei ritardi (ad es. nell'ambito di circoli internazionali per la qualità) (a cura dei gestori delle infrastrutture);
- miglioramento della puntualità del traffico merci internazionale su rotaia (ad es. definizione di misure specifiche sulla base dell'identificazione dei motivi dei ritardi) (a cura dei gestori delle infrastrutture);
- armonizzazione dello sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria attraverso una pianificazione coordinata delle capacità (a lungo termine) e procedure concertate per l'identificazione e l'eliminazione delle difficoltà (a cura dei gestori delle infrastrutture con il coinvolgimento dei Ministeri dei trasporti);
- semplificazione delle procedure doganali (a cura delle autorità doganali con il coinvolgimento dei Ministeri dei trasporti) (cfr. anche il numero 6.2.7);
- riconoscimento reciproco dei macchinisti e delle procedure di omologazione per il materiale rotabile (a cura delle autorità nazionali preposte alla sicurezza ovvero dei Ministeri dei trasporti);
- armonizzazione delle prescrizioni d'esercizio (a cura dei gestori delle infrastrutture e delle autorità nazionali preposte alla sicurezza);
- armonizzazione delle misure riguardanti i terminali, in particolare le capacità e la qualità (soprattutto il cosiddetto «ultimo miglio»), e armonizzazione delle interfacce tra infrastruttura ferroviaria e terminale (nel quadro di una «Terminal platform» con rappresentanti dei diversi livelli della catena del valore aggiunto);
- armonizzazione delle misure per la riduzione del rumore provocato dal traffico merci su rotaia nel corridoio, ad esempio tramite l'introduzione di incentivi nei sistemi di definizione dei prezzi delle tracce nei diversi Paesi attraversati dai corridoi (a cura dei gestori delle infrastrutture e dei Ministeri dei trasporti).

Specialisti dei Paesi interessati dai corridoi si occupano di tutti gli ambiti tematici all'interno di gruppi di lavoro dei gestori delle infrastrutture, delle autorità di vigilanza nazionali oppure anche di gruppi di lavoro misti (ad es. la cosiddetta piattaforma sui terminali).

Regolamento (UE) n. 913/2010²⁹

Il regolamento (UE) n. 913/2010 del 22 settembre 2010 relativo alla rete ferroviaria europea per un traffico merci competitivo è entrato in vigore il 9 novembre 2010. In conformità al regolamento (UE) n. 913/2010 i corridoi A e C già esistenti sono recepiti nei nuovi corridoi 1 e 2:

- corridoio 1: Zeebrugge-Anversa/Rotterdam-Duisburg-[Basilea]-Milano-Genova (finora corridoio A: Rotterdam – Genova);
- corridoio 2: Rotterdam-Anversa-Lussemburgo-Metz-Digione-Lione/[Basilea] (finora: corridoio C: Anversa – Basilea/Lione).

Le disposizioni del regolamento devono essere implementate nei corridoi 1 e 2 entro due anni.

²⁹ GU L 276 del 20.10.2010, pag. 22.

Il regolamento prevede per ciascun corridoio una determinata struttura di governance. I Ministeri si organizzano in un «executive board» (comité exécutif/comitato esecutivo), nel quale vengono trattati tutti temi dei rispettivi corridoi riguardanti i Ministeri. Secondo il regolamento (UE) n. 913/2010 i più importanti compiti del comitato esecutivo sono i seguenti:

- sorveglianza, approvazione e sostegno del processo di implementazione nonché della realizzazione dei compiti spettanti ai gestori delle infrastrutture (allestimento di un piano di investimento, elaborazione di uno studio di mercato, dotazione ERTMS ecc.);
- definizione delle regole quadro per l'attribuzione delle tracce del traffico merci internazionale su rotaia;
- presentazione di rapporti alla Commissione UE e ai governi nazionali;
- garanzia di collaborazione con le autorità nazionali preposte alla sicurezza e alla regolamentazione.

Ai fini della costituzione degli organismi, nell'ambito di un «mission statement» (énoncés de mission / linee guida) sono stati definiti i capitoli d'onere per l'attuazione dei nuovi compiti del comitato esecutivo. Nel frattempo, questi capitoli sono stati approvati dai Ministeri dei diversi Paesi attraversati dai corridoi. L'approvazione da parte della Svizzera assicura dal punto di vista formale la possibilità di cooperare all'interno dei gruppi di lavoro. Ciò vale anche per la cooperazione da parte dei gestori svizzeri delle infrastrutture nonché di traccia.ch negli organismi che si occupano delle infrastrutture ferroviarie. La Svizzera avrà quindi ancora la possibilità di influenzare l'implementazione dell'ERTMS nonché le misure per il miglioramento della qualità e l'interoperabilità.

Il Consiglio federale approva il regolamento e la sua impostazione, dato che faciliterà la cooperazione internazionale e migliorerà il coordinamento. Molti elementi del regolamento si basano su importanti esperienze maturate attraverso i lavori nei corridoi A e C (ad es. One-stop-shop, Terminal platform). La Svizzera è fortemente interessata a continuare a partecipare agli organismi preposti alle decisioni sul corridoio A, anche dopo l'entrata in vigore e l'attuazione del regolamento. Questo risultato è stato raggiunto con l'approvazione del «mission statement». Il Consiglio federale auspica la definizione, unitamente all'UE e in tempi molto brevi, dei successivi passi formali nell'ambito della commissione mista Svizzera-UE al fine di recepire il regolamento. Inoltre la Svizzera coopera anche con l'unità operativa per l'implementazione del regolamento nei corridoi, che analizza e definisce i passi necessari per il processo di implementazione nel futuro corridoio 1. Anche questa collaborazione contribuisce a una sollecita attuazione del regolamento per la Svizzera.

6.3 Sviluppo degli strumenti di gestione del traffico pesante: risultati di lavori e ricerche nell'ambito dei «Suivi de Zurich»

L'organismo dei Paesi alpini «Suivi de Zurich» è stato fondato alla fine di novembre 2001 dopo i devastanti incendi nei trafori stradali del Monte Bianco, di Tauern e del San Gottardo e sulla base della «Dichiarazione congiunta d'intenti adottata a Zurigo in merito al miglioramento della sicurezza della circolazione sulle strade e in particolare nelle gallerie della regione alpina» (30 novembre 2001). A

questo organismo partecipano oltre alla Svizzera anche gli altri Paesi della regione alpina: Germania, Francia, Italia, Austria e Slovenia. La Commissione europea è rappresentata con lo statuto di osservatore permanente.

Fin dall'inizio, oltre al miglioramento della sicurezza della circolazione stradale, un obiettivo fondamentale di questo organismo è stato il trasferimento del traffico e uno svolgimento ecocompatibile del traffico merci nella regione alpina. Nel periodo di riferimento 2009-2011, che ha coinciso con la presidenza della Svizzera (fino alla primavera 2012), i «Suivi de Zurich» hanno approfondito le basi esistenti. Ciò è stato possibile dopo un'analisi delle diverse misure di gestione del trasporto pesante nei singoli Paesi e la stesura di un rapporto di base sul tema «Sistemi di gestione del traffico pesante transalpino» da parte di un consorzio di consulenti.

Uno studio sugli effetti dei diversi strumenti di gestione del traffico pesante (borsa dei transiti alpini, sistema di scambio di quote di emissioni nella regione alpina, sistema di pedaggio modulato Toll+) ha permesso di esaminare numerosi scenari. I risultati hanno in primo luogo mostrato che la borsa dei transiti alpini, strumento limitativo di gestione del traffico pesante, ha effetti sensibili sulla scelta del percorso nella regione alpina ed è potenzialmente efficace per il trasferimento del traffico dalla strada alla rotaia.

Su questa base è stato possibile effettuare anche uno studio sugli effetti economici di questi strumenti di gestione del traffico pesante, in particolare a livello regionale e con riferimento ai singoli settori economici nonché alle attività connesse al trasporto su strada. Secondo i primi risultati, in linea generale gli effetti non sono molto forti e tuttavia vi sono regioni più colpite di altre, in particolare sulle Prealpi a sud e sud-est e regioni particolarmente distanti dal crinale alpino. I motivi sono da ricercarsi nella posizione topografica e nella struttura economica o nella catena logistica.

Contemporaneamente è stata avviata anche un'analisi della compatibilità giuridica di questi strumenti di gestione del traffico pesante con il diritto dell'UE, con gli accordi multilaterali e bilaterali e con il diritto interno di ciascun Paese.

I primi risultati sembrano indicare che per quanto riguarda gli strumenti limitativi in linea generale si presenta un grande potenziale di conflittualità con il diritto dell'UE, con l'accordo sui trasporti terrestri Svizzera-UE e con il diritto nazionale, mentre un sistema senza limitazioni quantitative come Toll+ comporta solo poche divergenze.

I risultati definitivi di questi studi, insieme con quelli di altri campi di attività (meno direttamente coinvolti nella politica di trasferimento), confluiranno in un documento di sintesi destinato ai Ministri dei trasporti dei Paesi della regione alpina. In questa sintesi saranno abbozzati ed elencati le tappe successive a medio e lungo termine.

Un incontro tra ministri con passaggio della presidenza prevedibilmente alla Germania avrà luogo nella primavera del 2012.

6.4 Perfezionamento della promozione del trasporto combinato

Nel corso del periodo di riferimento l'Ufficio federale dei trasporti ha condotto diverse ricerche al fine di ottimizzare e perfezionare la promozione del trasporto combinato. L'obiettivo era da un lato di aumentare l'efficacia dei sussidi per le misure di promozione già esistenti e dall'altro di sfruttare il potenziale delle innovazioni tecniche per il processo di trasferimento.

6.4.1 Possibilità di differenziazione nella promozione finanziaria del TCNA

Nel 2011 l'UFT ha esaminato in modo approfondito le diverse possibilità di adeguamento e differenziazione delle indennità relative al TCNA. In particolare ha verificato se l'introduzione di ulteriori differenziazioni nell'importo delle indennità di esercizio permette di ottenere sia miglioramenti degni di nota nell'efficacia dei sussidi e nell'equiparazione di relazioni o di forme produttive analoghe sia nuovi incentivi per i segmenti di mercato che presentano il maggiore potenziale di trasferimento. Allo stesso tempo, tuttavia, eventuali nuove differenziazioni non devono comportare distorsioni della concorrenza tra i diversi operatori. È comunque necessario non perdere di vista l'aumento degli oneri amministrativi derivante dall'eventuale introduzione di differenziazioni, dato che le risorse di personale disponibili per le procedure connesse all'attribuzione delle indennità sono limitate.

A tutt'oggi l'analisi delle possibilità di differenziazione dell'attuale sistema delle indennità indica che nessuna delle opzioni prese in esame porta a un miglioramento netto e duraturo. Al contrario, l'introduzione di altre differenziazioni porta con sé il pericolo di un aumento delle spese di registrazione e controllo e della comparsa di nuove distorsioni del mercato. Su un totale di dieci opzioni di differenziazione sottoposte a verifica, come ad esempio differenti tassi di indennità secondo gli assi di trasporto (San Gottardo - Luino, San Gottardo - Chiasso, Lötschberg - tratta di montagna oppure Lötschberg - galleria di base) oppure indennità più alte per i nuovi trasporti, solo due sono state considerate interessanti: una differenziazione a seconda che si tratti di trasporti marittimi o continentali del TC (2013) e una differenziazione secondo il peso dei diversi contenitori del TC. In Austria sono già state introdotte differenziazioni simili riguardanti l'importo delle indennità. Sono ancora necessarie discussioni approfondite con gli operatori di mercato al fine di valutare meglio gli effetti nel campo finanziario e del trasporto. Si tratta soprattutto di stabilire di quanto è possibile ridurre l'indennità degli invii marittimi rispetto a quelli continentali senza che ciò porti a considerevoli ritrasferimenti sulla strada. I mezzi così liberatisi potrebbero essere utilizzati per trasferimenti mirati supplementari oppure per l'attuazione del programma di riduzione dei sussidi deciso dal Parlamento.

6.4.2 Risultati di uno studio su tendenze e innovazioni nel trasporto combinato

Nel 2010 l'Ufficio federale dei trasporti ha commissionato uno studio esterno sulle tendenze attuali e le innovazioni nel trasporto combinato allo scopo di definire le premesse infrastrutturali necessarie e le condizioni quadro idonee per il perfezionamento e la futura elaborazione degli strumenti per la promo-

zione del TC³⁰. Il rapporto redatto nell'aprile 2010 dalla comunità di lavoro KombiConsult / K+P Transport Consultants aveva come obiettivo l'analisi delle probabili evoluzioni del mercato per quanto riguarda le tendenze logistiche e le innovazioni tecnologiche nell'ambito del TCNA, per poi valutarne la rilevanza dal punto di vista qualitativo e quantitativo per i requisiti tecnici dell'infrastruttura ferroviaria e dei terminali. Gli effetti delle più importanti tendenze analizzate si possono riassumere come segue:

- dato che è previsto un aumento delle dimensioni e del peso massimo consentito dei veicoli merci pesanti³¹, è da considerare probabile anche un più forte impiego di semirimorchi con un'altezza interna pari a 3 metri (i cosiddetti megatrailer); si calcola che in ambito continentale la quota di trasporti a casse mobili diminuirà rispetto alla quota di semirimorchi a profilo superiore;
- il mercato continentale cresce in modo più dinamico rispetto a quello marittimo e guadagna quote di mercato;
- il TCNA potrà acquisire quantità supplementari di trasporti di considerevole entità grazie soprattutto ai progressi tecnologici del trasporto di merci a temperatura controllata e a condizione che le condizioni richieste vengano realizzate per tempo.

Dopo l'analisi e la validazione delle altre tendenze come le tecnologie di trasbordo orizzontale, la (semi-) automazione dei processi di trasbordo nei terminali nazionali, le tecnologie Cargo-Sprinter, l'impiego della trazione diesel e delle locomotive ibride, gli esperti non hanno identificato nessun effetto considerevole sulla struttura quantitativa del trasporto di transito.

Per quanto riguarda gli effetti infrastrutturali, l'aumento delle quantità provoca una domanda complessiva superiore di tracce orarie, segnatamente per le unità di carico a profilo superiore. Questa richiesta di capacità supplementari viene trattata in particolare ai numeri 6.2 e 7.5.3, dove viene analizzata in modo approfondito sotto l'aspetto del corridoio da 4 metri.

6.4.3 Esame dell'impiego di materiale rotabile innovativo nel trasporto combinato transalpino

In risposta al postulato 11.3490 Savary «Autocarri su rotaia. Si può fare meglio!»

Sulla base delle conoscenze delle tendenze e delle innovazioni nel trasporto combinato, l'Ufficio federale dei trasporti ha effettuato delle verifiche approfondite nel corso del periodo di riferimento al fine di stabilire in che misura l'impiego di materiale rotabile e di offerte di tipo innovativo consenta di sfruttare nuovi potenziali di trasferimento. Esempi di offerte innovative sono i progetti tecnici e logistici delle imprese CargoBeamer e Modalohr che impiegano modalità di trasbordo alternative rispetto al TC tradizionale. Queste offerte potrebbero in parte sostituire le misure infrastrutturali (segnatamente il corri-

³⁰ «Trends und Innovationen im unbegleiteten kombinierten Verkehr in der und durch die Schweiz» (Tendenze e innovazioni nel trasporto combinato non accompagnato in e attraverso la Svizzera), Kombiconsult / K+P Transport Consultants, aprile 2010. http://www.bav.admin.ch/verlagerung/01518/03062/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t.Inp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuc2Z6gpJCDeH15gWym162epYbq2c_JjKbNoKSn6A--

³¹ Lo studio indica come scenario realistico l'aumento del limite di peso da 40 a 44 tonnellate nella UE entro il 2015.

doio da 4 metri) e potrebbero quindi fungere da soluzione transitoria. La Confederazione è in trattative con le imprese che forniscono questi prodotti.

Queste innovazioni puntano in particolare al trasporto dei semirimorchi. La maggioranza dei veicoli del trasporto pesante transalpino su strada è costituita da autoarticolati nei quali un veicolo trattore traina un semirimorchio. Finora, il trasferimento dei semirimorchi è fallito a causa dei due impedimenti tecnici qui di seguito illustrati.

- L'attuale sagoma di spazio libero non permette di trasportare su rotaia sull'asse del San Gottardo i semirimorchi con un'altezza agli angoli di quattro metri, che oggi invece è lo standard per i semirimorchi omologati per il traffico merci su strada. Sull'asse Lötschberg-Sempione le capacità per il trasporto di questi semirimorchi standard sono limitate e ampiamente sfruttate dalla Rola e dalle offerte di TCNA già esistenti. Anche dopo la messa in servizio della galleria di base del San Gottardo, questi semirimorchi standard non potranno essere trasportati sull'asse del San Gottardo a causa dell'insufficiente sagoma di spazio libero sulle tratte di accesso. In linea di massima si prospettano due soluzioni: l'adattamento della sagoma di spazio libero sull'intero corridoio del San Gottardo (cfr. numero 7.5.3) oppure l'impiego di tecnologie innovative per il materiale rotabile del traffico merci su rotaia – (provvisoriamente) senza ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria. Entrambe le soluzioni renderebbero possibile il trasporto di semirimorchi standard sull'asse del San Gottardo.
- Attualmente la maggior parte di questi semirimorchi standard non sono movimentabili tramite gru, e ciò rende impossibile il trasbordo (verticale) nei terminali TCNA convenzionali. Per trasportare i semirimorchi su rotaia è necessario risolvere il problema del trasbordo dalla strada alla rotaia. I sistemi Modalohr e CargoBeamer sono esempi di innovative tecnologie di trasbordo per il carico orizzontale. Altre tecnologie come Mega-Swing non sono ancora sufficientemente progredite e non rappresentano quindi una soluzione praticabile nel medio termine.

Qui di seguito, queste tecnologie innovative vengono confrontate con il TCNA convenzionale e valutate riguardo al trasporto dei semirimorchi standard.

Trasbordo verticale

Nel TCNA è possibile solo il trasporto di semirimorchi movimentabili tramite gru, che però sono attualmente la minoranza. Ciò potrebbe derivare dal fatto che, a causa dell'insufficiente sagoma di spazio libero, le offerte interessanti in TCNA per semirimorchi aventi un'altezza agli angoli di quattro metri sono scarse. Questo è esattamente ciò che avviene in Europa: la quota di semirimorchi movimentabili tramite gru è limitata in tutti i Paesi dove la sagoma di spazio libero è molto bassa, condizione che rende impossibile il trasporto dei semirimorchi con un'altezza pari a quattro metri. Al contrario nei Paesi scandinavi dove vi sono porti per traghetti, la quota di semirimorchi movimentabili tramite gru è molto alta³². Tecnicamente è possibile rendere i semirimorchi movimentabili tramite gru senza una

³² «Trends und Innovationen im unbegleiteten kombinierten Verkehr in der und durch die Schweiz» (Tendenze e innovazioni nel trasporto combinato non accompagnato in e attraverso la Svizzera), Kombiconsult / K+P Transport Consultants, aprile 2010, pag. 49 (testo disponibile solo in tedesco).
http://www.bav.admin.ch/verlagerung/01518/03062/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,Inp6I0NTU042I2Z6In1acy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCDeH15qWym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A-

grossa spesa – il peso e i costi supplementari sono accettabili, se i veicoli vengono poi impiegati regolarmente nel TCNA.

Il problema dell'insufficiente sagoma di spazio libero rimane con il materiale rotabile abitualmente utilizzato nel TCNA. L'attuale sagoma di spazio libero sulle tratte di accesso non consente a nessun carro TCNA di trasportare sull'asse del San Gottardo i semirimorchi con un'altezza agli angoli di quattro metri.

Trasbordo orizzontale

Di recente sono state sviluppate diverse nuove tecnologie per rendere possibile il trasbordo orizzontale di semirimorchi non movimentabili tramite gru. Queste soluzioni sono da considerare come alternative al tradizionale TCNA con trasbordo verticale tramite gru e apparecchiature mobili di trasbordo.

Il sistema Modalohr consente il trasporto di semirimorchi non movimentabili tramite gru senza veicolo trattore. Il carico orizzontale avviene in terminali dotati di tecnologia speciale. Il carico verticale di semirimorchi movimentabili tramite gru su carri Modalohr è tuttavia possibile anche in terminali convenzionali. In Francia e in Italia il sistema Modalohr viene sperimentato da diversi anni nel settore commerciale su due relazioni (Bettembourg - Perpignan e Aiton - Orbassano). Secondo quanto indicato dal costruttore, i carri Modalohr con gli opportuni adattamenti sono in grado di trasportare i semirimorchi di altezza agli angoli fino a quattro metri sull'asse del San Gottardo (senza bisogno di modificare l'infrastruttura). Del nuovo carro Modalohr non esiste tuttavia alcun prototipo e quindi non è omologato.

CargoBeamer è una tecnologia per il carico orizzontale dei semirimorchi che richiede materiale rotabile speciale e terminali specializzati. Il principio è simile a quello di Modalohr con alcuni vantaggi indicati dal fabbricante stesso: caricamento molto veloce del treno e impiego di benne movimentabili tramite gru atte a contenere i semirimorchi. In questo modo CargoBeamer è in grado di caricare verticalmente nei terminali convenzionali anche i semirimorchi non movimentabili tramite gru. La CargoBeamer dispone a Lipsia di un terminale di collaudo, dove nel 2010 ha iniziato la sperimentazione. Questa tecnologia non è stata ancora definitivamente verificata dal punto di vista commerciale né per il trasporto di grandi quantità.

Stato degli accertamenti

Modalohr

In seguito all'interruzione della gara pubblica per l'attribuzione del finanziamento relativo all'offerta della strada viaggiante attraverso la Svizzera per gli anni dal 2012 al 2018, l'UFT ha avviato negoziati con la comunità di lavoro Modalohr, LorryRail e SNCF-Geodis in qualità di possibili gestori di una nuova offerta del TC con il sistema Modalohr. La comunità di lavoro ha presentato un piano per il trasporto transalpino su rotaia di semirimorchi. Questo piano presuppone un forte potenziale di domanda che non è basato su dati certi, visto che non sono definite concretamente le modalità di acquisizione dei clienti. Inoltre i sussidi fin qui richiesti dalla comunità di lavoro per i terminali e la gestione sono molto alti. Il potenziale commerciale del sistema Modalohr appare interessante, per contro la sua realizzazione dipende da fattori imponderabili. In primo luogo devono essere chiarite le questioni tecniche relative all'omologazione del materiale rotabile e alla fattibilità dei trasporti in Germania, Italia e Svizzera. Al momento, l'UFT sta analizzando in modo approfondito i parametri tecnici dei nuovi carri

nell'ambito delle decisioni sul corridoio da 4 metri. La comunità di lavoro dovrà poi fornire la prova dell'effettivo interesse del mercato e della fattibilità operativa da parte dei trasportatori. Infine dovranno essere prodotte le necessarie autorizzazioni per la costruzione dei terminali, segnatamente in Italia e in Germania.

CargoBeamer

Nel maggio 2011, l'UFT ha omologato il materiale rotabile di CargoBeamer per la rete svizzera a scaricamento normale. Non è noto se la CargoBeamer è in grado di adeguare i suoi carri in modo da permettere il trasporto di semirimorchi standard sulle tratte di accesso dell'asse del San Gottardo con l'attuale sagoma di spazio libero; questo aspetto è tuttora oggetto di chiarimenti tra l'impresa CargoBeamer e l'UFT. Anche la realizzazione della tecnologia CargoBeamer è caratterizzata da forti incertezze, poiché si tratta di una tecnica non ancora sufficientemente sperimentata, i cui aspetti finanziari e commerciali non sono stati ancora chiariti. L'UFT continua le trattative con i rappresentanti della CargoBeamer allo scopo di valutare la fattibilità di questa tecnologia.

Secondo lo studio sopra citato sulle tendenze e le innovazioni, i carri CargoBeamer e Modalohr sono più costosi e più pesanti rispetto a quelli della tecnologia convenzionale del TCNA. Questo svantaggio si spiega con l'integrazione di componenti di trasbordo. I sistemi di trasbordo orizzontale sono, così come la strada viaggiante, soluzioni tecnologiche isolate che hanno lo stesso scopo, ossia quello di essere utilizzati come «sistemi navetta» ad alta frequenza tra due punti di consolidamento in un corridoio a forte tasso di utilizzazione³³.

Non è dato prevedere se le innovazioni tecnologiche permetteranno di accedere a considerevoli potenziali di trasferimento. Le grandi quantità vengono trasportate in modo standardizzato e l'attuale TCNA offre perlopiù soluzioni adeguate. In questo senso le offerte di Modalohr o di CargoBeamer potrebbero essere considerate come misure integrative. Queste offerte innovative potrebbero quindi integrare efficacemente le misure di trasferimento esistenti se consentissero il trasporto combinato di unità di carico con altezza agli angoli di quattro metri, supportando così la costruzione di un corridoio da 4 metri sull'asse del San Gottardo. Allo stato attuale, tuttavia questa possibilità di impiego non è stata dimostrata.

³³ «Trends und Innovationen im unbegleiteten kombinierten Verkehr in der und durch die Schweiz» (Tendenze e innovazioni nel trasporto combinato non accompagnato in e attraverso la Svizzera), Kombiconsult / K+P Transport Consultants, aprile 2010, pag. 51 (testo disponibile solo in tedesco).
http://www.bav.admin.ch/verlagerung/01518/03062/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,Inp6I0NTU042I2Z6In1acy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJcDeH15qWym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A-

6.5 Condizioni quadro negli Stati confinanti e nelle zone di origine-destinazione del traffico transalpino

6.5.1 I pedaggi in Europa: direttiva sull'eurovignetta

Nel quadro delle consultazioni per la modifica della direttiva 1999/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 1999, relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture³⁴ (direttiva sulla tariffazione per l'uso delle infrastrutture stradali), sono state adeguate anche le prescrizioni relative ai sistemi nazionali di pedaggio. Secondo la direttiva, in futuro gli Stati membri potranno configurare i propri sistemi di pedaggio nazionali per il traffico pesante includendo anche certi costi esterni. Gli Stati membri restano liberi di applicare o meno questo sistema di pedaggio. Per lungo tempo non è stato possibile trovare un accordo completo sul tipo e l'ammontare dei costi esterni imputabili.

In particolare è stato deciso di permettere agli Stati membri di addebitare al traffico pesante, in aggiunta ai costi infrastrutturali per l'utilizzo delle strade, i costi legati all'inquinamento atmosferico e fonico. Al contrario della TTPCP svizzera, non è previsto l'addebito dei costi esterni, come ad esempio quelli relativi a incidenti stradali, danni al patrimonio naturale e paesaggistico nonché al clima. Di conseguenza l'importo dell'addebito supplementare sarà solo di circa 3-4 centesimi di euro per veicolo/km a seconda del tipo di veicolo, e quindi considerevolmente più basso della TTPCP. A proposito della controversa attribuzione dei costi causati dalle code, è stato deciso di consentire che la tassa per l'utilizzazione stradale sia resa variabile, a condizione che rimanga neutrale sotto il profilo del gettito: per non più di 5 ore al giorno la tassa di utilizzazione potrà essere fino al 175 per cento più elevata della tassa normale, ma dovrà essere ridotta rispetto a quest'ultima nelle ore vuote. Inoltre nelle regioni di montagna potrà essere percepito un pedaggio supplementare per l'addebito dei costi legati all'inquinamento atmosferico e fonico.

D'ora in poi il campo di applicazione della direttiva si estenderà a tutte le reti autostradali dell'UE; sarà anche possibile estendere la sua applicazione alla restante rete stradale di ciascun Paese. La direttiva è in vigore per i veicoli a partire da 3,5 t. Gli Stati membri che desiderano riscuotere i pedaggi solo a partire da 12 t (come fa ad es. attualmente la Germania) lo possono fare, ma devono motivare la deroga nei confronti della Commissione.

Le tasse di utilizzazione stradale variano secondo il tipo di veicolo e la categoria di emissioni nonché secondo il luogo e l'orario (code). Il Consiglio dei ministri ha inoltre deciso di esentare dal pagamento della tassa sull'inquinamento atmosferico i veicoli di categoria Euro V fino alla fine del 2013 e quelli di categoria Euro VI fino alla fine del 2017. Nel trasporto transalpino in Svizzera la quota di veicoli Euro V supera attualmente il 55 per cento e sulle autostrade tedesche addirittura il 60 per cento. Per questo motivo, almeno nel medio termine, l'eventuale introduzione di una tassa di utilizzazione stradale negli Stati dell'Unione Europea avrebbe effetti trascurabili sul traffico merci transalpino in Svizzera. Il compromesso proposto dal Parlamento impegna gli Stati membri a investire il 15 per cento delle entrate dei pedaggi nel potenziamento della rete transeuropea di trasporto (RTE-T). Il resto servirebbe alla

³⁴ GU L 187 del 20.7.1999, pag. 42, modificata l'ultima volta dalla direttiva 2011/76/UE, GU L 269 del 14.10.2011, pag. 1.

riduzione dell'impatto ambientale negativo del traffico merci pesante e al finanziamento di sistemi di trasporto più sostenibili, efficienti e sicuri. Tra queste misure rientra anche la realizzazione di parcheggi sicuri per gli autocarri pesanti. Nella direttiva il Parlamento ha sancito per gli Stati membri l'obbligo di presentare regolarmente alla Commissione dei rapporti al fine di garantire la trasparenza e un dibattito pubblico sulle entrate dei pedaggi nazionali e sull'utilizzo di questi fondi³⁵.

6.5.2 I pedaggi in Germania

Dal 1° gennaio 2005 in Germania i veicoli a partire da 12 t di peso complessivo consentito sono soggetti a un pedaggio su tutte le autostrade e su alcune strade federali. L'importo è calcolato in base alla distanza percorsa sulla strada a pedaggio, al numero degli assi e alla classe d'emissione.

Dal 1° gennaio 2009 questo pedaggio ha subito un aumento oscillante tra il 40 al 90 per cento secondo la classe d'emissione; l'incremento è stato particolarmente forte per gli autocarri più vecchi. Nel settembre 2010, il Governo federale ha sospeso un ulteriore adeguamento e un leggero aumento nella categoria d'emissione C (Euro III), la cui entrata in vigore era prevista per il 1° gennaio 2011. A metà dicembre 2010 ha deciso di estendere a partire da metà 2011 il pedaggio alle strade federali a quattro corsie, ossia a circa 2 000 km su un totale di 40 200 km di cui si compone la rete di strade federali in Germania. Le entrate supplementari previste sono nell'ordine di centinaia di milioni. Con questa misura si intende impedire che gli autocarri utilizzino l'estesa rete di strade federali per evitare le autostrade a pedaggio.

Tuttavia la coalizione di governo e, nel maggio 2011, anche il Bundesrat hanno nuovamente ridotto il numero di strade a pedaggio in modo che solo circa 1000 km di strade federali saranno a pagamento. Al momento non è chiaro quando questo pedaggio entrerà in vigore, dato che le condizioni tecniche per la riscossione non sono state ancora realizzate. A questo proposito è in corso una controversia tra il gestore del sistema di pedaggio Toll Collect e il Governo federale e per questa ragione non bisogna attendersi l'introduzione del pedaggio prima della fine del 2011. Secondo i calcoli del Governo, l'estensione del pedaggio alle strade federali porterà entrate supplementari per circa 100 milioni di euro.

Le seguenti tabelle illustrano i pedaggi attualmente in vigore:

³⁵ http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20110606IPR20809/20110606IPR20809_it.pdf

	2005-2008	dal 01.01.2009	Aumento program- mato dal 01.01.2011 (sospeso nel settem- bre 2010)
<i>in €/km</i>			
Nella categoria A (attualmente: Euro 5)	0.100 Euro	0.141 Euro.	0.140 Euro
Nella categoria B (attualmente: Euro 4, Euro 3 con FAP)	0.120 Euro	0.169 Euro.	0.168 Euro
Nella categoria C (attualmente: Euro 3)	0.145 Euro	0.190 Euro.	0.210 Euro
Nella categoria D (attualmente: Euro 0/1/2)	0.145 Euro	0.274 Euro	0.273 Euro

Tabella 21: Pedaggio al chilometro per veicoli soggetti al pagamento oppure per combinazioni di veicoli fino a 3 assi. FAP = filtro antiparticolato.

	2005-2008	dal 01.01.2009	Aumento program- mato dal 01.01.2011 (sospeso nel settembre 2010)
<i>in €/km</i>			
Nella categoria A (attualmente: Euro 5)	0.110 Euro	0.155 Euro	0.154 Euro
Nella categoria B (attualmente: Euro 4, Euro 3 con FAP)	0.130 Euro	0.183 Euro	0.182 Euro
Nella categoria C (attualmente: Euro 3)	0.130 Euro	0.204 Euro	0.224 Euro
Nella categoria D (attualmente: Euro 0/1/2)	0.155 Euro	0.288 Euro	0.287 Euro

Tabella 22: Pedaggio al chilometro per veicoli soggetti al pagamento oppure per combinazioni di veicoli a 4 o più assi. FAP = filtro antiparticolato.

6.5.3 I pedaggi e il regime dei trasporti stradali in Austria

Pedaggi

Il 1° gennaio 2004, in Austria su tutte le autostrade e le strade a scorrimento veloce è stata introdotta una tassa obbligatoria per tutti i veicoli con un peso massimo consentito superiore a 3,5 t. L'importo del pedaggio, che ha sostituito la vignetta, è stato aumentato il 1° luglio 2007, il 1° maggio 2008 e il 1° gennaio 2011. Le tariffe, differenziate secondo il numero di assi e calcolate al chilometro (al netto di IVA al 20 %), sono le seguenti a partire dal 2011:

Tipo di veicolo (veicolo e rimorchio)	EURO EEV e VI <i>in €/km</i>	EURO IV e V <i>in €/km</i>	EURO da 0 a III <i>in €/km</i>
A 2 assi	0.1460 Euro	0.1560 Euro	0.1780 Euro
A 3 assi	0.2044 Euro	0.2184 Euro	0.2492 Euro
A 4 o più assi	0.3066 Euro	0.3276 Euro	0.3738 Euro

Tabella 23: Pedaggi su autostrade e strade a scorrimento veloce in Austria (situazione al 1.1.2011).

Tratte a pedaggio speciale in Austria

In Austria vi sono sei tratte a pedaggio speciale nelle quali le tariffe applicate sono più alte; il Brennero è una di queste. La costruzione, l'ampliamento e la manutenzione di questa tratta presenta, in conformità con le direttive CE, costi mediamente elevati e quindi in questo caso è possibile riscuotere

pedaggi per chilometro più alti. Inoltre viene applicata una tariffa notturna maggiorata. Sulla A13 lungo il Brennero, nel tratto di 35 km tra Innsbruck Amras e il Brennero, si applicano i seguenti pedaggi:

Tipo di veicolo (veicolo e rimorchio)	EURO EEV e VI in €/tragitto	EURO IV e V in €/tragitto	EURO da 0 a III in €/tragitto
A 2 assi	22.18 Euro	23.64 Euro	27.07 Euro
A 3 assi	31.06 Euro	33.08 Euro	37.90 Euro
A 4 o più assi	46.59 Euro	49.64 Euro	56.86 Euro
Tariffa notturna	93.18 Euro	99.28 Euro	113.72 Euro

Tabella 24: Pedaggi sul Brennero (situazione al 1.1.2011).

Regime dei trasporti stradali in Austria

Il Governo del Tirolo, d'intesa con il ministro federale dei trasporti, dell'innovazione e della tecnologia ha ordinato un *divieto settoriale di transito* sull'autostrada A12 della Valle dell'Inn. Questo divieto è entrato in vigore il 1° maggio 2008 e riguarda i trasporti di rifiuti, pietre, terra, materiale di scavo; dal 1° gennaio 2009 è stato esteso anche a legname in tronchi, sughero, autoveicoli e rimorchi; e dal 1° luglio 2009 a minerali ferrosi e non-ferrosi, acciaio (ad eccezione dell'acciaio da armatura e da costruzione destinato ai cantieri), marmo e travertino nonché piastrelle di ceramica.

Al momento presso la Corte di giustizia europea (CGE) è pendente un ricorso della Commissione europea contro il divieto settoriale di transito imposto dall'Austria. L'avvocato generale della CGE ha criticato in particolare la mancanza di itinerari alternativi e la scarsità di soluzioni di ricambio come ad esempio la strada viaggiante³⁶. Inoltre, nella richiesta conclusiva la Commissione domanda se il divieto settoriale di transito sia lo strumento idoneo per ridurre la concentrazione di NO₂ lungo l'autostrada della Valle dell'Inn. Costata una forte ingerenza nel diritto alla libera circolazione delle merci; questa restrizione impedisce il 6,6 per cento dei transiti di veicoli pesanti sulla A12, ma riduce le emissioni di NO₂ solo in misura pari all'1,5 per cento. In un primo momento il verdetto del giudice era atteso per la primavera del 2011. L'esperienza indica che nel 70 per cento dei casi il giudice accoglie la richiesta dell'avvocato generale. Tuttavia, al momento attuale (18 agosto 2011) la decisione del giudice non è stata ancora pubblicata.

Se la CGE dovesse accogliere la richiesta dell'avvocato generale, il divieto settoriale di transito sarebbe definitivamente annullato e l'Austria dovrebbe trovare altre soluzioni per assicurare l'osservanza della direttiva europea contro l'inquinamento atmosferico. Il partito ecologista tirolese chiede nuovamente una borsa dei transiti alpini con la limitazione dei passaggi di autocarri sul Brennero a 1,1 milioni all'anno³⁷.

³⁶

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=sektorales%2Bfahrverbot&docid=83083&pageIndex=0&doclang=IT&m ode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=848015>

³⁷ <http://tirol.orf.at/stories/487718/>

6.5.4 I pedaggi in Francia

In Francia su molte autostrade tutti i veicoli sono tenuti a pagare pedaggi (péage). In Alsazia, in Lorena e in Bretagna l'utilizzo delle autostrade è per lo più gratuito. L'autostrada A75 che attraversa il Massiccio Centrale (Clermont-Ferrand – Montpellier) è gratuita fino al Viadotto di Millau, e gratuite sono le autostrade che attraversano agglomerati urbani o che li aggirano. L'importo del pedaggio dipende dalla distanza percorsa, dal tipo di veicolo e anche dai costi di costruzione della tratta. Il 1° febbraio 2011 il pedaggio degli autocarri ha subito un aumento medio del 3 per cento; a partire dal 1° gennaio 2011 anche i pedaggi delle gallerie del Monte Bianco e del Fréjus hanno subito un rincaro di circa il 5 per cento.

A metà 2010 è stata sospesa l'estensione dell'obbligo di pedaggio per gli autocarri su quasi tutte le strade nazionali e sulle tratte autostradali ancora gratuite, la cui entrata in vigore era prevista per il 1° gennaio 2011. Le principali motivazioni adottate sono di carattere tecnico: non è ancora stato chiarito chi deve gestire il sistema di pedaggi e come questi devono essere registrati e riscossi. Infine l'8 settembre 2011 è stata annunciata l'introduzione di una cosiddetta «ecotassa sul traffico pesante» per la metà del 2013, che dovrebbe ammontare in media a circa 12 centesimi di euro per veicolo-km.

6.5.5 Tariffe dei trafori del Monte Bianco e del Fréjus

In Francia le tariffe dei trafori del Monte Bianco e del Fréjus per un veicolo di classe 4 con più di 3 assi e a motore Euro 5 ammontano a circa 255.30 euro per un viaggio di sola andata e a 413.50 euro per un viaggio di andata e ritorno.

	Sola andata		Andata e ritorno	
	Euro 1	Euro 2, 3, 4, 5	Euro 1	Euro 2, 3, 4, 5
Classe 3: 2 assi, altezza > 3m	€ 134.40	€ 127.10	€ 215.70	€ 203.90
Classe 4: 3 o più assi, altezza > 3m	€ 270.20	€ 255.30	€ 437.50	€ 413.50

Tabella 25: Tariffe per il passaggio nei trafori del Monte Bianco e del Fréjus (situazione al 1.1.2010).

L'ordine di grandezza di queste tariffe corrisponde approssimativamente all'importo della TTPCP riscosso per un transito attraverso la Svizzera.

6.5.6 I pedaggi in Italia

Su gran parte delle autostrade italiane si applica un pedaggio. La maggior parte delle tratte è gestita a sistema chiuso; l'importo del pedaggio è calcolato in base alla distanza percorsa, alla strada utilizzata e alla classe del veicolo. Pedaggi più alti sono riscossi nelle tratte caratterizzate da costi elevati di costruzione e di manutenzione. Poche tratte sono gestite a sistema aperto, ossia su una tratta o su un'intera autostrada è riscosso un importo forfetario indipendente dalla distanza percorsa.

6.6 Sviluppo di una concezione globale per la promozione del trasporto di merci su tutto il territorio svizzero (Mo. 10.3881 della CTT-S)

Nel corso del periodo di riferimento, il traffico merci ferroviario non transalpino è stato al centro del dibattito politico accanto alle misure rivolte al trasferimento del traffico merci attraverso le Alpi.

Nell'autunno del 2010 la CTT-S ha presentato la mozione 10.3881 «Futuro del traffico merci ferroviario sull'intero territorio svizzero»³⁸; il Consiglio federale ha successivamente raccomandato l'accettazione di questa mozione che nel frattempo è stata accolta dalle due Camere. Il Consiglio federale è stato quindi incaricato di presentare al Parlamento un progetto contenente una concezione globale per la promozione del traffico merci ferroviario su tutto il territorio svizzero. Il Consiglio federale prevede di rispondere alla mo. 10.3881 insieme alla mo. Hutter 11.3284³⁹. La mozione 11.3284 incarica il Consiglio federale di indicare i mezzi necessari per potenziare le capacità dei terminali del trasporto combinato per garantire uno sviluppo dei trasporti import-export razionale dal punto di vista economico ed ecologico⁴⁰.

La risposta alle mozioni è elaborata indipendentemente dalla valutazione e gestione del processo di trasferimento ai sensi dell'articolo 4 LTrasf e in conformità alle diverse basi legali e alle differenze dei mercati considerati. È tuttavia evidente che diversi strumenti del trasferimento come la TTPCP e la riforma delle ferrovie esercitano un'influenza sul trasporto di merci ferroviario su tutto il territorio identica all'influenza delle condizioni quadro essenziali del traffico merci a livello nazionale sul trasferimento del trasporto di merci transalpino. Tali condizioni quadro servono in primo luogo alla protezione degli uomini e dell'ambiente, come ad esempio il divieto di circolazione di notte e di domenica.

Il Consiglio federale prevede di rispondere alle mozioni citate nel corso del prossimo periodo di riferimento. Se vi saranno punti di contatto tra le misure proposte per la politica di trasferimento e gli strumenti e i provvedimenti di trasferimento, il Consiglio federale provvederà a identificarli e a coordinarli.

³⁸ http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20103881

³⁹ http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20113284

⁴⁰ Nell'ambito del progetto di ricerca sul traffico merci diretto dall'USTRA «Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz» (Strategie per un impiego sostanzialmente corretto dei mezzi di trasporto nel traffico merci svizzero), nel progetto parziale G attualmente in corso («Effizienzsteigerungspotenziale in der Transportwirtschaft durch integrierte Bewirtschaftungsinstrumente aus Sicht der Infrastrukturbetreiber», Potenziale di incremento dell'efficacia nell'industria dei trasporti tramite strumenti integrati di gestione dal punto di vista degli operatori dell'infrastruttura) vengono elaborati, tra l'altro, i principi di un sistema di obiettivi coerente e comune a diversi modi di trasporto nel traffico merci.

7 La futura politica di trasferimento della Svizzera e le opportunità e i rischi del processo di trasferimento

7.1 Orientamento e fasi del trasferimento secondo la legge sul trasferimento del traffico merci

Obiettivi e strumenti della LTrasf

Entrata in vigore il 1° gennaio 2010, la legge sul trasferimento del traffico merci (LTrasf) ribadisce il concetto di trasferimento del traffico adottato nell'Accordo sui trasporti terrestri e nella legge di durata limitata sul trasferimento del traffico. Al fine di proteggere la regione alpina, la LTrasf prevede il trasferimento sostenibile del traffico merci transalpino dalla strada alla ferrovia. Scopo del trasferimento del traffico (art 3 LTrasf) è, come in precedenza, il mantenimento del limite di 650 000 viaggi di autoveicoli pesanti destinati al trasporto di merci attraverso le Alpi. Tale obiettivo è stato tuttavia posticipato a due anni dopo la messa in esercizio della galleria di base del San Gottardo. A partire dal 2011 si applica l'obiettivo intermedio di al massimo 1 000 000 di viaggi annui attraverso le Alpi.

Per raggiungere l'obiettivo di trasferimento del traffico, la Confederazione può adottare misure promozionali, in primo luogo nell'ambito del traffico combinato non accompagnato su lunghe distanze. Tali misure non possono essere discriminanti nei confronti delle imprese di trasporto svizzere o estere.

Dai dibattiti parlamentari è emerso che le misure finora adottate si sono rivelate efficaci e in questi termini si è espresso pure il Consiglio federale nel messaggio: tali misure vanno pertanto mantenute e – qualora fosse possibile e necessario – intensificate.

La LTrasf contiene la base legale per l'introduzione della borsa dei transiti alpini. Questo strumento conforme all'economia di mercato permette di regolare in modo non discriminante il volume del traffico pesante transalpino. Per limitare il numero dei viaggi autorizzati di mezzi pesanti attraverso le Alpi viene ripartito il numero di viaggi su periodi diversi. I diritti di viaggio sono messi all'asta benché in linea di principio è ammesso il mercato secondario.

Per gestire i flussi di traffico occorre coordinare la politica di trasferimento mediante l'introduzione di una borsa dei transiti alpini concertata tra i Paesi di tutto l'arco alpino. L'articolo 6 LTrasf costituisce la base legale su cui il Consiglio federale può fondare la conclusione di trattati internazionali concernenti una borsa dei transiti alpini coordinata con l'estero. Ai fini dell'attuazione esso sottopone all'Assemblea federale un disegno di legge con il relativo messaggio.

Fasi di trasferimento del traffico

La LTrasf disciplina un obiettivo concreto in materia di trasferimento del traffico, prevedendo un obiettivo intermedio di 1 000 000 di viaggi annui attraverso le Alpi nel 2011 e un obiettivo di trasferimento di 650 000 viaggi al più tardi entro due anni dall'apertura della galleria di base del San Gottardo. La riduzione richiede la ricerca di potenziali di trasferimento supplementari e durevoli.

Già nel rapporto del 2009 sul trasferimento del traffico, il Consiglio federale era giunto alla conclusione che andasse mantenuto uno sguardo critico sulla realizzazione dell'obiettivo intermedio di 1 000 000 di viaggi attraverso le Alpi nel 2011, non essendo disponibili a breve o medio termine misure supplementari atte a incentivare nuovamente il trasferimento⁴¹. Tali circostanze hanno indotto il Consiglio federale a definire i seguenti orientamenti per il periodo in rassegna 2010–2011:

- proseguire l'applicazione a lungo termine degli strumenti adottati per attuare il trasferimento del traffico, vale a dire la TTPCP, la NFTA (ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria) e la riforma delle ferrovie 2;
- proseguire l'attuazione delle misure collaterali di trasferimento e lo sfruttamento di tutti i potenziali di ottimizzazione;
- esaminare misure supplementari nel settore della cooperazione internazionale, misure rilevanti dei processi e della comunicazione, divieti di circolare per alcuni gruppi di merci e classi di veicoli particolarmente nocivi per l'ambiente.

Fondandosi su questi orientamenti, il Consiglio federale ha svolto un'analisi allargata sui potenziali di trasferimento delle misure già esistenti o decise, nonché sull'evoluzione contestuale, affinché si potesse stimare le fasi di trasferimento future. Questo segnatamente in vista dell'entrata in servizio della galleria di base del San Gottardo nel 2016, nonché degli effetti futuri espliciti dalle misure già esistenti. Nel contempo, nell'ambito di colloqui e discussioni con i diversi servizi coinvolti nel processo di trasferimento e, sul piano internazionale, all'interno di gruppi di lavoro binazionali e multinazionali, organi e istituzioni, si sono delineate nuove ipotesi di misure supplementari, nonché valutate le relative potenzialità nel processo di trasferimento ma anche in relazione alle opportunità politiche che rendano fattive l'adozione e l'attuazione di tali misure.

7.2 Analisi e ulteriore sviluppo del futuro processo di trasferimento

7.2.1 Risultati riguardanti il periodo di riferimento 2009 – 2011

Nel periodo di riferimento tra il 2009 e il 2011 non è stato possibile fornire nuovi stimoli durevoli al processo di trasferimento. L'evoluzione del numero i viaggi di automezzi pesanti per il trasporto di merci attraverso le Alpi ha riflettuto in gran parte l'andamento della congiuntura: dopo la flessione del numero di viaggi nel 2009, parallela alla crisi economica che ha visto coinvolte diverse aree europee, il 2010 e il 2011 hanno visto un incremento dei viaggi. Grazie alle condizioni quadro favorevoli per il traffico merci transalpino, durante questo periodo la rotaia ha potuto recuperare quote di mercato.

Questo sviluppo ribadisce le conclusioni cui è giunto il Consiglio federale analizzando l'evoluzione dei viaggi dal 2007, cioè nei due precedenti periodi di rapporto: l'inversione di tendenza riscontrata dal

⁴¹ Cfr. rapporto sul trasferimento del traffico 2009 (disponibile nelle lingue tedesca e francese), pag. 85 segg. della versione tedesca).

2000 al 2006 riguardo al numero di viaggi transalpini (2000: 1,404 mio. di viaggi; 2006: 1,180 mio. di viaggi) non si è più ripresentata nel 2007. L'evoluzione del volume di viaggi è direttamente correlata alla situazione congiunturale.

Il volume dei trasporti su strada denota a corto termine una scarsa reattività alle variazioni di prezzo. In particolare, i periodi di rapporto precedenti sono stati caratterizzati da notevoli cali di prezzo della benzina diesel (cfr. n. 2.4.4), nonché dal corso del cambio franco-euro (cfr. n. 2.4.3) a loro volta connessi a flessioni sulla struttura dei costi e del prezzo dei trasporti nel traffico merci su strada. Da questo si deduce in ultima analisi che la domanda di viaggi di mezzi pesanti attraverso le Alpi è scarsamente sensibile ai prezzi a corto termine e reagisce con scarsa elasticità a un incremento degli stessi. Non da ultimo si constata una scarsa incidenza dei prezzi anche nell'ambito della terza fase di attuazione della TTPCP. Il Consiglio federale aveva pronosticato un'ulteriore riduzione della domanda a seguito del rialzo dei costi dei trasporti, intervenuto con la terza fase di attuazione della TTPCP. Contrariamente alle previsioni, la domanda non ha subito flessioni e la terza fase di attuazione della TTPCP ha esercitato un effetto meramente stabilizzante.

Già nei numeri 4.5 e 5.5 si è constatato che l'attuale ventaglio di misure non permette di prevedere ulteriori potenziali di trasferimento supplementari. Questo significa che, a medio termine, la tendenza generale di crescita si ripercuoterà significativamente sull'evoluzione dei viaggi; di conseguenza, nonostante gli strumenti e le misure definiti, non può essere garantita una stabilizzazione del volume dei viaggi al livello odierno. Gli strumenti esistenti, in particolare la TTPCP, nonché le misure collaterali esplicano invero un effetto stabilizzante e attenuano la crescita del numero di viaggi transalpini con mezzi pesanti. Essi non sono tuttavia in grado di generare un'ulteriore riduzione del numero di viaggi.

7.2.2 Pertinenza della NFTA per la realizzazione dell'obiettivo di trasferimento: analisi dell'effetto potenziale della messa in servizio della galleria di base del San Gottardo e di un'eventuale realizzazione di un corridoio di 4 metri sull'asse del San Gottardo

L'ultimazione della galleria di base del San Gottardo e la sua conseguente messa in servizio, nonché il completamento della NFTA produrranno effetti rilevanti sulla produttività e permetteranno un trasferimento di trasporti dalla strada alla rotaia. La valutazione degli effetti sulla produttività e sul trasferimento derivanti dalla piena entrata in servizio della NFTA è stata al centro dei lavori di analisi del processo di trasferimento nel periodo in rassegna.

Nell'ambito di queste analisi sono stati elaborati, valutati e sintetizzati le basi scientifiche esistenti e gli effetti disponibili, da cui è risultato un modello indipendente. I risultati della modellizzazione sono stati verificati nel quadro di colloqui peritali e inchieste presso vari agenti sul mercato del traffico merci. Obiettivo di tale verifica è una presentazione in forma quantitativa e qualitativa con l'indicazione:

- dell'influsso esercitato da singoli fattori sulla scelta dei mezzi di trasporto e dell'integrazione di tali fattori in un modello sviluppato per valutare in modo trasparente gli effetti,

- degli effetti esercitati dai potenziamenti infrastrutturali sulle condizioni di produzione (formazione dei convogli ferroviari, percorsi ferroviari, rotazione, logistica della catena di trasporti),
- degli influssi concreti sulle condizioni di produzione, esercitati dagli ampliamenti delle infrastrutture previsti (FTP, CBT, accessi Svizzera/SIF), dagli ampliamenti infrastrutturali in esame (corridoio di 4 m sull'asse del San Gottardo), nonché dagli accessi all'estero,
- delle incertezze (anche in merito alle opportunità e ai rischi) riguardo a tali ripercussioni,

nell'intento di considerare tali effetti e influssi (effetti di trasferimento) soprattutto per l'asse del San Gottardo, nonché di rilevare il contributo apportato all'obiettivo di trasferimento.

Miglioramenti sulla produttività derivanti dall'entrata in servizio della NFTA (gallerie di base del Monte Ceneri e del San Gottardo)

Mediante i cambiamenti apportati nei concetti di trazione e nella pianificazione delle rotazioni nonché sul piano dell'utilizzazione energetica specifica, si calcola una riduzione fino al 30 per cento dei costi complessivi d'esercizio e di personale presso le aziende trazionarie. Riguardo ai costi complessivi occasionati mediamente dal trasporto merci transalpino lungo l'asse Nord-Sud, si calcola una riduzione del 10 per cento al massimo. I cambiamenti dei principali fattori di produzione derivanti dall'entrata in servizio della NFTA sono schematizzati nella figura seguente:

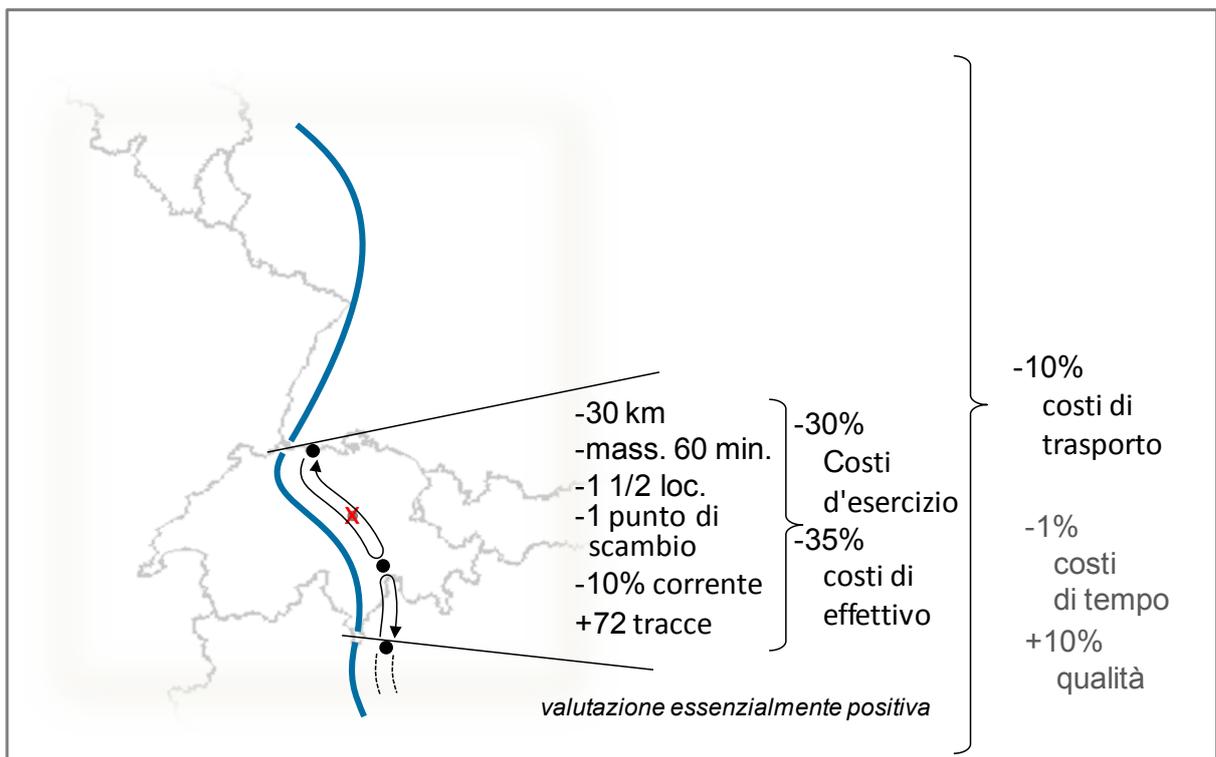


Figura 39: Effetti sulla produttività e sui costi dell'entrata in servizio delle gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri

La figura Figura 39 illustra in dettaglio i miglioramenti concreti prevedibili nel trasporto merci transalpino su rotaia, derivanti dall'entrata in servizio delle gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri. Con la NFTA la distanza dei percorsi attraverso la Svizzera si accorcerà di 30 km e i tempi di viaggio per un treno merci si ridurranno in genere – a seconda delle tracce disponibili – nella misura di 30

– 45 minuti fino a un massimo di 60 minuti. Riguardo alla trazione si calcola un risparmio massimo di una locomotiva e mezza: ciò implica che, dall'entrata in esercizio della NFTA in poi, tutti i treni di 1600 t transitanti tra Basilea e Chiasso potranno essere trainati da una sola locomotiva al posto di due e che sulle rampe particolarmente ripide si può rinunciare ai servizi di spinta. Sono inoltre possibili risparmi del 10 per cento sui costi energetici (riferiti al percorso totale di 285 km), con un relativo risparmio del 30 per cento tra Erstfeld e Chiasso.

Gli effetti menzionati sulla produttività generano un effetto di trasferimento qualora siano recepiti dal mercato in quanto variazioni di costo dei trasporti ferroviari. Accanto alla riduzione dei costi d'esercizio e di personale, assumono rilevanza anche i costi causati dalla perdita di tempo, la disponibilità generale di capacità (innanzitutto ferroviaria), l'offerta relativa ai diversi parametri infrastrutturali (carico per asse, lunghezza dei treni, in particolare anche l'offerta disponibile nel settore del grande profilo, ossia fino a quattro metri di altezza agli angoli) nonché la stabilità del sistema, vale a dire la puntualità in quanto aspetto della qualità di un'offerta. I fattori di trasferimento menzionati si iscrivono nel modello di effetti sviluppato in forma di costi generalizzati dipendenti dai fattori tempo e distanza. In tale contesto si è presupposto un effetto di riduzione sui costi legati al tempo nell'ordine dell'1 per cento (riferito alla distanza complessiva dei trasporti) e di aumento della qualità (puntualità) del 10 per cento circa.

Effetti di trasferimento dell'entrata in servizio della NFTA (gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri)

Anche se gli effetti derivanti dall'entrata in servizio della galleria del San Gottardo e del Monte Ceneri sulla produttività e sui costi appaiono evidenti e incisivi se riferiti al tronco ferroviario svizzero da Basilea a Chiasso, rapportati alla distanza complessiva dei trasporti sul corridoio Nord-Sud si presentano come relativamente deboli. Anche gli effetti di trasferimento valutati nell'ambito del modello basato sulle variazioni dei costi di trasporto si presentano contenuti. Soltanto mediante gli ampliamenti infrastrutturali della NFTA sarà possibile evitare nel 2020 circa 90 000 viaggi di mezzi pesanti su strada; questo numero rimarrà stabile anche nel 2030. Il mercato del TCNA progredirà rispettivamente di circa 100 000 spedizioni nel 2020 e 110 000–120 000 spedizioni nel 2030.

Per la variante di un ampliamento dell'Asse del San Gottardo con un corridoio di quattro metri, non ancora decisa sul piano politico, si prevede un raddoppio di questo volume aggiunto del TCNA; con il corridoio di quattro metri, l'effetto di trasferimento – ossia la riduzione dei viaggi del traffico pesante su strada appare parimenti raddoppiato situandosi a circa -180 000 viaggi.

Di qui al 2030 il traffico merci continuerà certamente ad aumentare in maniera molto dinamica, specialmente nel traffico transalpino da Nord a Sud che riveste un'importante funzione di collegamento per le economie europee fortemente interconnesse tra loro. L'evoluzione globale del mercato figura alla base dei risultati quantificati in questa sede e compensa in ampia misura l'effetto NFTA. Per il 2020, nonostante l'entrata in servizio della ferrovia di pianura continua, transiteranno attraverso le Alpi svizzere fino a 1,4 milioni di veicoli merci pesanti. Tali previsioni valgono se le condizioni quadro rimangono immutate e se non intervengono modifiche delle misure collaterali di trasferimento del traffico.

Con l'ampliamento dell'asse del San Gottardo a un corridoio di quattro metri si conteranno pur sempre circa 1,35 milioni di veicoli pesanti negli anni 2020 e 2030. Nella migliore delle ipotesi, per l'anno 2020

si prevede un divario di circa 700 000 viaggi di veicoli pesanti rispetto agli obiettivi prefissati; nel 2030 il numero di viaggi supererà in misura analoga l'obiettivo di trasferimento secondo la LTrasf.

Il TCNA trarrà evidente vantaggio dalla crescita complessiva del mercato. Il suo volume aumenterà prevedibilmente sugli assi ferroviari attraverso le Alpi svizzere a circa 1,05 milioni di spedizioni entro il 2020, e a 1,15 milioni di spedizioni entro il 2030. In altre parole, nel prossimo decennio è atteso un raddoppio dell'attuale volume di spedizioni. Nella variante di un corridoio di transito di 4 metri si prospetta ancora un aumento del volume pari a 100 000 spedizioni.

Il Consiglio federale constata che, sulla base delle attuali analisi, l'entrata in servizio della NFTA comporterà un notevole effetto di trasferimento, il quale permetterà tuttavia, nella migliore delle ipotesi, a stabilizzare il numero di viaggi dei mezzi pesanti attraverso le Alpi al livello odierno.

7.2.3 "Colloqui sul trasferimento" con le cerchie interessate

Il rapporto di valutazione sulla politica in materia di trasferimento e traffico merci⁴² presentato nell'ambito del rapporto sul trasferimento 2009, proponeva il miglioramento di misure rilevanti per i processi e la comunicazione, ponendo in primo piano la concezione relativa allo svolgimento dei trasporti.

Nella primavera del 2011 l'UFT ha invitato a tale scopo agenti del settore (operatori, aziende trazzionarie, imprese di trasporto, rappresentanti di gruppi d'interesse) a tre manifestazioni sul trasferimento del traffico merci transalpino. I dibattiti condotti in tali occasioni si sono focalizzati sulle questioni relative alla struttura, all'attuazione e alle misure collaterali di una borsa dei transiti alpini, su misure alternative in materia di gestione del traffico pesante, sulle potenziali misure supplementari di trasferimento, sulla questione degli impegni assunti dal settore medesimo, nonché sugli sviluppi sul corridoio Nord-Sud.

In tali colloqui i rappresentanti del settore non hanno definito né proposto misure nuove o da esaminare, suscettibili di realizzare a corto termine gli obiettivi quantitativi fissati dalla legge in materia di trasferimento. In particolare, gli impegni assunti dal settore, considerati come degni di essere esaminati nel rapporto di valutazione, sono stati valutati come non realizzabili da parte dei partecipanti. Un coordinamento più stretto dei singoli agenti è stato tuttavia considerato fattibile.

Dai dibattiti è emerso rapidamente che le principali esigenze sollevate dai rappresentanti del settore riguardano l'infrastruttura. Per rafforzare le capacità occorre adeguare la rete ferroviaria e migliorare segnatamente le vie d'accesso alla futura galleria di base del San Gottardo. I partecipanti si sono detti preoccupati della situazione relativa agli ampliamenti infrastrutturali in Germania e in Italia e hanno espresso il timore che tali Paesi non approntino i necessari collegamenti a tempo debito. Il trasporto merci su rotaia potrebbe funzionare soltanto se i corridoi tra il Mare del Nord e il Mediterraneo sono adeguatamente equipaggiati. I partecipanti ritengono di conseguenza che sarebbe necessario rispet-

⁴² Büro Vatter, synergo: Evaluation Verlagerungspolitik / Güterverkehr (Valutazione della politica di trasferimento / traffico merci). Berna 2009.

http://www.bav.admin.ch/verlagerung/01518/03062/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t.lnp610NTU042I2Z6In1acy4Zn4Z2qZpnO2Yug2Z6gpJCDd4F_g2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A-

tare l'accordo pattuito e che la Svizzera dovrebbe intervenire in maniera più offensiva nei confronti dell'UE.

7.2.4 Potenziali della politica di trasferimento nell'evoluzione del contesto

Accanto al potenziale di trasferimento risultante dall'entrata in servizio completa della NFTA e da altre misure di ampliamento, nonché dall'ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria in Svizzera, anche l'evoluzione generale – in particolare nei Paesi limitrofi europei che sono punto di partenza, destinazione come pure regioni di transito del traffico merci – è determinante per il successo o l'insuccesso della futura politica di trasferimento del traffico. Il Consiglio federale constata a tale riguardo che diversi sviluppi all'estero rendono difficile il processo di trasferimento e ostacolano il raggiungimento degli obiettivi. Vanno menzionati in particolare i seguenti fattori:

Evoluzione della fiscalità per il traffico merci stradale in Europa

Il Consiglio federale ha supposto che la fiscalità nell'ambito del traffico merci su strada in Europa fosse più simile a quella della Svizzera. I decreti concernenti la cosiddetta direttiva sull'eurovignetta e la direttiva sulla tariffazione per l'uso delle infrastrutture stradali conferiscono invece ai Paesi membri dell'UE margini di manovra più ampi per la fissazione dei prezzi; quest'ultimi non sono tuttavia vincolanti e si situano molto al di sotto del livello svizzero. Di conseguenza, la politica svizzera di trasferimento non è sostenuta dall'evoluzione riscontrata nell'UE. Gli adeguamenti del livello e della struttura dei prezzi per i pedaggi stradali che permettono l'attuazione delle direttive sull'eurovignetta non apportano modifiche supplementari significative al rapporto di prezzo strada/ferrovia; di conseguenza, anche a livello europeo non si verifica un trasferimento supplementare del traffico.

Contemporaneamente, la crisi congiunturale intervenuta nel 2009 ha fatto scendere drasticamente il livello salariale nel settore del traffico merci europeo. Malgrado la ripresa della congiuntura, i prezzi dei trasporti nel traffico merci stradale sono rimasti al di sotto dei livelli raggiunti prima della crisi congiunturale.(cfr.n. 2.4.4)

Sviluppo del traffico merci su rotaia in Europa

Il Consiglio federale aveva parimenti supposto che la liberalizzazione del mercato nel traffico merci ferroviario in Europa come pure l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria a livello europeo si sarebbero instaurati con maggiore rapidità ed efficacia e avrebbero favorito durevolmente il processo di trasferimento del traffico grazie al miglioramento della produttività e della qualità.

Il Consiglio federale constata invece che gli sviluppi intervenuti sono in netto contrasto con le sue supposizioni. La crisi congiunturale seguita dalle crisi finanziaria e dell'indebitamento nell'area UE hanno contribuito ad arrestare i progetti sulle infrastrutture ferroviarie soprattutto in Europa. Tali progetti riguardano in particolare le linee d'accesso a Nord e a Sud della Svizzera, l'applicazione del sistema di controllo e di protezione dei treni ETCS lungo l'intero corridoio e, più in generale, l'esigenza di recuperare terreno nell'ammodernamento delle reti infrastrutturali ferroviarie, di eliminare i problemi di capacità nelle reti ferroviarie, di provvedere a una dotazione sufficiente di impianti di trasbordo per il traffico combinato, nonché di aumentare l'efficienza nella gestione delle capacità. Il periodo in rasse-

gna ha visto nel contempo un aumento dei prezzi delle tracce in diversi Paesi, soprattutto in Germania.

Sul piano delle offerte concrete del traffico ferroviario si constata, in particolare nel traffico a carro completo, una riduzione delle offerte che interessa, accanto all'Italia e alla Francia, importanti Paesi di partenza e d'arrivo nel traffico ferroviario transalpino. Problemi finanziari costringono inoltre in particolare modo le ex ferrovie statali, ad adottare ampie misure di ristrutturazione. Per il Consiglio federale è difficile valutare se tali misure condurranno a un ritrasferimento dalla ferrovia alla strada contrastando in tal modo il processo di trasferimento del traffico. Tali circostanze non hanno comunque permesso miglioramenti qualitativi, che presumibilmente non interverranno nemmeno nei prossimi anni.

Interazione tra gli strumenti e le misure di trasferimento e l'evoluzione del contesto

Come constatato a seguito degli sviluppi intervenuti, gli attuali strumenti di trasferimento del traffico, in particolare la TTPCP e le misure adottate in applicazione della LTrasf (proseguimento della promozione finanziaria del traffico combinato transalpino) non hanno potuto dare ulteriore impulso al processo di trasferimento del traffico. Gli strumenti e le misure esistenti servono piuttosto a compensare in buona parte l'assenza di misure a livello europeo di provvedimenti miranti a un trasferimento sostenibile del traffico merci dalla strada alla ferrovia.

Il Consiglio federale constata che l'evoluzione nel contesto europeo non può sostenere il processo svizzero di trasferimento del traffico. Tale evoluzione limita anche la possibilità di effetti di trasferimento supplementari degli strumenti e delle misure attuali.

7.3 Mancato raggiungimento dell'obiettivo intermedio nel 2011

L'obiettivo intermedio di al massimo 1 000 000 di viaggi annui per il traffico merci pesante transalpino, formulato nell'articolo 3 capoverso 4 LTrasf è stato chiaramente mancato. Anche se il periodo considerato dal rapporto sul trasferimento del traffico include soltanto il primo semestre del 2011, già a metà 2011 era evidente che siffatto obiettivo non avrebbe più potuto essere raggiunto. Sulla base dell'analisi effettuata sui potenziali di trasferimento delle misure decise e attuate, nonché dell'evoluzione generale riscontrata, il Consiglio federale ritiene che l'obiettivo intermedio di 1 000 000 viaggi annui non potrà essere raggiunto nemmeno nei prossimi anni.

Motivazione

Le ragioni del mancato raggiungimento dell'obiettivo intermedio sono desumibili dai risultati del rapporto sull'evoluzione del traffico (n. 2.4), nonché dallo stato di attuazione dei diversi strumenti di trasferimento del traffico e delle misure collaterali (capitoli 4 e 5). Le misure attuate non hanno in alcun modo generato l'effetto di trasferimento supplementare prospettato di 250 000 – 300 000 viaggi transalpini dalla strada alla rotaia durante il periodo in rassegna. Le misure e gli strumenti esistenti hanno permesso tutt'al più una stabilizzazione, la quale è tuttavia fortemente dipendente dall'evoluzione congiunturale. L'introduzione della terza fase di attuazione della TTPCP che avrebbe dovuto incentivare il trasferimento del traffico non ha prodotto gli effetti auspicati. Il promovimento finanziario del traffico combinato, in particolare un'intensificazione durante la crisi congiunturale (cfr. n. 5.2.2), ha fatto sì che, nel contesto della crisi e della forte pressione dei prezzi sulla strada non si perdessero ulteriori

quote di mercato nel traffico stradale e che per il 2011 si possa nuovamente instaurare una quota di mercato su rotaia come negli anni precedenti alla crisi economica. In particolare, l'evoluzione della fiscalità stradale in Europa ha tuttavia impedito alle misure e agli strumenti adottati di esplicare un effetto duraturo di trasferimento del traffico in favore della ferrovia.

Il Consiglio federale constata che l'obiettivo intermedio di 1 000 000 di viaggi annui transalpini, previsto per il 2011, non ha potuto essere raggiunto. L'interazione delle misure attuali con l'evoluzione del contesto non permette di ipotizzare una realizzazione di tale obiettivo intermedio nei prossimi anni.

7.4 L'obiettivo di trasferimento del traffico non potrà essere raggiunto nel 2018

7.4.1 Mancata raggiungibilità con le misure decise e già attuate

Dal momento che l'obiettivo intermedio secondo l'articolo 3 capoverso 4 LTrasf non sarà raggiunto nei prossimi anni e nella consapevolezza che gli effetti di produttività e trasferimento attesi con l'entrata in servizio della NFTA non permetteranno di raggiungere una netta riduzione del numero di viaggi nel traffico merci su strada attraverso le Alpi, il Consiglio federale giunge alla conclusione che l'obiettivo di al massimo 650 000 viaggi nel traffico merci transalpino, contenuto nell'articolo 3 capoversi 1 e 2 LTrasf, non potrà essere raggiunto con le misure attuali.

Motivazione

Le misure decise e adottate in applicazione della LTrasf non offrono alcun margine di manovra per un'ulteriore riduzione dei viaggi transalpini nel traffico merci. È quanto attestano gli sviluppi intervenuti nell'ultimo periodo in rassegna. Anche il trasferimento del traffico dalla strada alla ferrovia, prospettato con l'entrata in servizio delle gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri, non sarà sufficiente a colmare il divario esistente – pari a 600 000 viaggi – tra il numero odierno di viaggi e l'obiettivo di 650 000 viaggi. In base ai risultati presentati nel numero 7.2.2 si può ipotizzare unicamente un effetto di stabilizzazione. Sull'insieme delle misure adottate in materia di politica di trasferimento, l'entrata in servizio della NFTA rappresenta tuttavia l'unico strumento che esplicherà sicuramente entro il 2018 gli effetti supplementari ricercati.

Il Consiglio federale constata che le misure decise e adottate non permetteranno di raggiungere entro il 2018 (due anni dopo l'apertura della GBG) l'obiettivo di trasferimento di 650 000 viaggi attraverso le Alpi.

7.4.2 Mancata raggiungibilità nel quadro della Costituzione federale e delle convenzioni internazionali

Constatato che le misure attuali non permettono di raggiungere l'obiettivo di trasferimento, il Consiglio federale è invitato, sulla base dell'articolo 4 LTrasf, ad adottare le misure supplementari necessarie a

tale scopo e a proporre all'Assemblea federale misure supplementari affinché l'adempimento dell'obiettivo sia assicurato nella misura del possibile.

Nel quadro del rapporto sul trasferimento e in vista delle attività che interesseranno il prossimo periodo di rapporto, il Consiglio federale ha esaminato diverse misure e modalità d'intervento. A tale riguardo, ha sottolineato fermamente la sua convinzione di proseguire gli sforzi per l'adempimento del mandato costituzionale di trasferimento del traffico e l'attuazione delle misure efficaci adottate, nonché per l'adempimento del mandato sulla negoziazione di accordi internazionali inerenti alla borsa dei transiti alpini. Tuttavia, riguardo all'obiettivo di trasferimento di 650 000 viaggi, constatata in modo inequivocabile che non intravede possibilità alcuna di raggiungere questo risultato nei termini stabiliti mediante misure supplementari che rientrano nel quadro della Costituzione federale o degli accordi internazionali vigenti, segnatamente dell'Accordo sui trasporti terrestri con l'UE.

Motivazione

Nel messaggio concernente il progetto di legislazione sul traffico merci dell'8 giugno 2007, il Consiglio federale era ancora del parere che l'obiettivo di trasferimento finale come pure quello intermedio fossero raggiungibili, pur avendoli comunque già allora valutati come molto ambiziosi⁴³. In vista della concretizzazione e dell'attuazione di misure supplementari, in particolare delle possibilità offerte dall'articolo 6 LTrasf di concludere trattati internazionali concernenti una borsa dei transiti alpini coordinata con l'estero, il Consiglio federale constata che le condizioni quadro costituzionali svizzere e internazionali limitano notevolmente il margine di manovra escludendo la possibilità di adottare gli strumenti idonei a conseguire un significativo effetto di trasferimento supplementare.

Nei numeri 7.2.1 e 7.2.2 del rapporto si è constatato che nel traffico merci transalpino su strada il volume del traffico denota una scarsa ricettività al cambiamento dei prezzi. Parimenti si è rilevato che l'evoluzione generale in Europa non sostiene in modo significativo il processo di trasferimento in Svizzera mediante misure relative ai prezzi, alla capacità e alla qualità. Di conseguenza sarebbe necessario:

- prendere misure che limitino il volume del traffico merci transalpino su strada; oppure
- procedere a una correzione assai significativa del rapporto tra i prezzi del traffico merci rispettivamente su strada e su rotaia mediante l'introduzione di tasse o emolumenti supplementari per il traffico pesante, nella misura in cui la Svizzera eserciti un influsso sull'importo delle tasse inerenti unicamente all'utilizzazione dell'infrastruttura stradale svizzera; o, ancora,
- indurre effetti supplementari e incisivi in termini di produttività nel traffico merci transalpino su rotaia, che supererebbero nettamente gli incrementi della produttività realizzabili con la NFTA.

Limiti posti dalla Costituzione federale e dagli accordi internazionali agli strumenti supplementari per il traffico merci transalpino su strada

Nella prospettiva di misure di limitazione, l'articolo 6 LTrasf attribuisce al Consiglio federale il mandato di concludere trattati internazionali riguardanti lo strumento della borsa dei transiti alpini. Per quanto possano essere adottati ulteriori strumenti gestionali di limitazione del traffico pesante con il consenso degli Stati limitrofi e dell'Unione europea, il Consiglio federale considererebbe siffatti strumenti come

⁴³ Cfr. in particolare FF 2007 4051 segg.

rientranti in tale mandato e sottoporrebbe all'Assemblea federale un messaggio corredato di un disegno di legge.

La LTrasf costituisce uno strumento di controllo del rapporto tra i prezzi del traffico merci su strada e su rotaia. Affinché tale strumento possa costituire uno stimolo supplementare al trasferimento del traffico occorrerebbe aumentare ulteriormente la TTPCP per il traffico merci su strada o introdurre una tassa supplementare per i transiti alpini su strada (ad es. una tassa sul transito alpino).

Tali misure sono limitate dalle disposizioni della Costituzione federale e dagli accordi internazionali vigenti. Secondo il Consiglio federale, i limiti posti alla realizzazione dell'obiettivo di trasferimento nel quadro della Costituzione federale e degli accordi internazionali sono determinati principalmente dai fattori seguenti:

Restrizioni della Costituzione federale

Conformemente all'articolo 85 Cost. la TTPCP e in generale la riscossione di tasse relative al traffico merci su strada sottostanno al principio di copertura dei costi. Un netto incremento dell'importo della TTPCP riscossa sull'intero territorio per il traffico pesante comporta inevitabilmente una sovracopertura dei costi, poiché la TTPCP genera un aumento dei proventi notevolmente superiore ai costi causati dal traffico pesante alla collettività. Lo stesso problema si pone con l'introduzione di una tassa speciale sul traffico pesante per il transito alpino, seppure in forma più attenuata, dato che una tassa riscossa unicamente per il transito alpino genera entrate più esigue. Anche l'introduzione di una borsa dei transiti alpini implica una sovracopertura dei costi, nella misura in cui si tratti di una tassa destinata a coprire i costi generati dal traffico pesante alla collettività.

Le disposizioni della Costituzione federale sulla copertura dei costi nel traffico merci su strada limitano notevolmente le possibilità del Consiglio federale di proporre ulteriori misure di trasferimento efficaci, in particolare l'introduzione di una TTPCP più elevata o di una borsa dei transiti alpini.

Restrizioni degli accordi internazionali (Accordo sui trasporti terrestri)

Come già sottolineato dal Consiglio federale nel messaggio dell'8 giugno 2007⁴⁴ concernente il progetto di legislazione sul traffico merci, i margini di manovra a livello internazionale sono disciplinati dall'Accordo sui trasporti terrestri con l'UE, contenente nell'articolo 40 disposizioni dettagliate in materia di tasse. Parimenti importanti risultano essere i principi di cui all'articolo 32 dell'Accordo, soprattutto in relazione allo strumento della borsa dei transiti alpini e ad altri strumenti di limitazione del traffico pesante.

Le aliquote mediamente più elevate per le tariffe relative al traffico pesante transalpino sono definite nell'Accordo sui trasporti terrestri. Nel sistema di tariffazione applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2005, la media ponderata delle tariffe non supera 325 franchi per un veicolo avente un peso effettivo a pieno carico di al massimo 40 tonnellate e che percorre un tragitto di 300 km attraverso la catena alpina. La tariffa per la categoria più inquinante non supera 380 franchi (cfr. art. 40 par. 4). L'Accordo prevede unicamente un adeguamento periodico al rincaro (cfr. art. 42 par. 1). Le aliquote massime fissate nel regime tariffale dell'Accordo vanno attualmente considerate in quanto valori assoluti: ad

⁴⁴ Cfr. in particolare FF 2007 4062 segg.

eccezione dell'imposta sugli oli minerali e dell'imposta sui veicoli a motore, non sono previste altre tasse oltre alla TTPCP (art. 38 par. 2 dell'Accordo).

Queste disposizioni tariffali vietano un aumento unilaterale della TTPCP mediante le aliquote tariffali definite nell'Accordo o l'introduzione di una tassa supplementare sul transito alpino. L'introduzione e la vendita all'asta dei diritti di transito nell'ambito della borsa dei transiti alpini è parimenti contraria al disciplinamento delle tariffe. La vendita dei diritti di transito sarebbe quindi possibile soltanto a condizione di non causare un aumento delle tasse globali per il transito attraverso la Svizzera.

Lo strumento della borsa dei transiti alpini o altri strumenti analoghi di limitazione dei flussi del traffico pesante non sono neppure compatibili con il divieto dei contingenti. L'Accordo sui trasporti terrestri (artt. 8 e 32) vieta qualsiasi contingentamento del trasporto di merci su strada. Il plafonamento dei viaggi di veicoli pesanti su strada attraverso le Alpi nel quadro della borsa dei transiti alpini rappresenta un contingentamento in senso formale, influenzando direttamente sulla capacità di carico totale del traffico merci transalpino.

Le disposizioni vigenti dell'Accordo sui trasporti terrestri limitano le possibilità di proporre misure supplementari generando effetti di trasferimento quali, in particolare, un aumento della TTPCP, l'introduzione di un'ulteriore tassa sul transito alpino o la borsa dei transiti alpini. La procedura d'attuazione di queste misure supplementari con l'Unione europea non è ancora stata definita. Sebbene la prima attribuzione a titolo oneroso dei diritti di transito non sia attualmente compatibile con il sistema tariffale convenuto nell'Accordo sui trasporti terrestri, il Comitato dei trasporti terrestri Comunità/Svizzera (Comitato misto) può, secondo il Consiglio federale, decidere di comune intesa di adeguare le tariffe (art. 42 par. 2 in combinato disposto con l'art. 52 par. 4 secondo trattino). Lo stesso vale per l'applicazione dell'articolo 32 dell'Accordo sui trasporti terrestri: un tale contingentamento può tuttavia essere considerato giustificato in presenza di esigenze importanti legate alla protezione dell'ambiente e della salute. Questo presuppone in ogni caso che la misura possa essere considerata come proporzionata dalle parti contraenti.

Limiti per gli effetti di produttività nel traffico merci transalpino su rotaia

Lo scarso margine di manovra sul piano tariffale potrebbe essere in parte compensato da incrementi della produttività nel traffico merci su rotaia, il che implica tuttavia un ampliamento delle infrastrutture ferroviarie soprattutto all'estero sulle linee d'accesso agli assi Nord-Sud. Un simile intervento genererebbe capacità supplementari e permetterebbe un incremento della produttività. Ciononostante non è possibile influire sullo sviluppo della capacità dell'infrastruttura ferroviaria all'estero, soprattutto sulle linee d'accesso in Germania e Italia. Lo stesso vale in merito alle capacità sufficienti e performanti di terminali, specie nell'Italia settentrionale.

A causa dell'attuale situazione finanziaria e dell'indebitamento, i Paesi limitrofi non sono disposti e neppure in condizione di eliminare le insufficienze di capacità dell'infrastruttura ferroviaria in modo rapido e consono agli accordi bilaterali. Inoltre, al fine di conseguire sufficienti effetti di produttività, s'imporrebbero sforzi supplementari nell'ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria. Questa possibilità che contribuirebbe al raggiungimento della capacità e della qualità dei trasporti necessarie, non è però data. La Svizzera non ha la possibilità di ordinare sanzioni che permetterebbero di accelerare i tempi. Quanto alle misure di ritorsione, il Consiglio federale ritiene che attualmente siano fuori discussione.

Il Consiglio federale constata che, anche adottando misure supplementari nel quadro delle disposizioni costituzionali e degli accordi internazionali vigenti, l'obiettivo di trasferimento del traffico di 650 000 viaggi transalpini entro il 2018 (due anni dopo l'apertura della GBG) non potrà essere raggiunto.

7.5 Proposte di nuove misure a sostegno del processo di trasferimento

Conformemente all'articolo 4 LTrasf, il Consiglio federale è invitato a presentare al Parlamento proposte di misure supplementari. Esso dà seguito a tale invito nel modo seguente: va innanzitutto instaurata una stabilità a lungo termine degli strumenti e delle misure centrali della politica di trasferimento per la ferrovia e la strada; occorre mantenere la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP), il divieto di circolare la notte, il divieto di cabotaggio sulla strada nella misura odierna, nonché gli standard delle disposizioni europee sulla sicurezza e sul tempo di lavoro, in particolare nel traffico merci stradale. Il Consiglio federale propone qui di seguito che sia aperto il dibattito politico su diverse misure, riguardanti anche un perfezionamento parziale delle misure e degli strumenti attuali.

7.5.1 Adempimento del mandato concernente l'istituzione di una borsa dei transiti alpini coordinata a livello internazionale; sviluppo di ulteriori strumenti di gestione del traffico pesante

Il Consiglio federale s'impegna tutt'oggi ad adempiere il suo mandato di negoziare accordi internazionali sulla borsa dei transiti alpini. Come menzionato nel precedente rapporto sul trasferimento, tale mandato è finora perseguito nel quadro del cosiddetto processo di follow-up di Zurigo (interventivo a seguito della dichiarazione congiunta di Zurigo del 2001 - cfr. anche il n.6.3 che illustra l'attuale stato dei lavori di questo gruppo).

Nel quadro di una conferenza ministeriale prevista nel 2012 andranno definiti i futuri orientamenti operativi e negoziali di questo gruppo. Le constatazioni e raccomandazioni risultanti da tale conferenza ministeriale dovranno includere le linee direttrici per l'introduzione coordinata a medio e a lungo termine di sistemi di gestione del traffico pesante nell'area alpina.

Le linee operative generali nel quadro delle conclusioni dell'incontro ministeriale nella primavera del 2012 sono già state tracciate a titolo preliminare, in decisioni adottate a Vienna nel 2009 dai ministri dei trasporti dei Paesi alpini. Per tale motivo e in considerazione dell'eterogeneità di interessi rappresentati dai Paesi dell'arco alpino, il Consiglio federale ritiene che occorra in primo luogo prevedere per i prossimi periodi di presidenza una concretizzazione delle misure finora proposte di gestione del traffico pesante nell'area alpina, in modo da permettere il raggiungimento degli obiettivi a lungo termine.

In considerazione delle decisioni di principio finora adottate e delle analisi intraprese sui vari strumenti (borsa dei transiti alpini, sistema per lo scambio dei diritti di emissione, e TOLL+ quale pedaggio stra-

dale differenziato nell'area alpina), la Svizzera si adopererà, tenendo conto delle esigenze particolari della politica svizzera di trasferimento, affinché le conclusioni dei ministri dei trasporti dei Paesi alpini includano una concretizzazione delle misure necessarie a medio e a lungo termine:

Misure a corto termine

In una prima fase il Consiglio federale intende, in veste di minimo comun denominatore dei Paesi alpini, introdurre fino alla fine del prossimo periodo di presidenza un sistema di pedaggio differenziato TOLL+ a titolo facoltativo. L'attuazione dello stesso si fonderebbe su norme giuridiche temporaneamente valide quali, per i Paesi alpini dell'UE, la direttiva riveduta concernente l'eurovignetta e, per la Svizzera in particolare, le basi legali interne e internazionali per la riscossione di tasse sul traffico pesante (LTTP, OTTP, Accordo sui trasporti terrestri).

Su questa base, a partire dalla metà del 2014 circa, potrebbe essere applicata un'imposizione del traffico transalpino maggiormente orientata al principio di causalità quale prima misura regolatrice. Tale imposizione potrebbe esaurire il limite superiore della TTPCP in Svizzera previsto conformemente all'Accordo sui trasporti terrestri. Al riguardo andrebbero esaminate in dettaglio varie possibilità (adeguamento delle aliquote della TTPCP e/o introduzione di una tassa fortettaria sul transito alpino, cfr. n. 7.5.2). Misure più incisive a corto termine non sono prospettate dalla Svizzera.

Misure a medio e lungo termine

Nell'ambito delle misure a medio e lungo termine, la Svizzera intende proporre un ambizioso progetto pilota che prevede l'applicazione, per una durata limitata, di uno strumento di gestione per la limitazione del traffico pesante in un Paese. Data l'eterogeneità degli interessi presenti nei diversi Paesi alpini, difficilmente un simile progetto riuscirà a imporsi nel quadro della dichiarazione dei ministri in conclusione dell'incontro previsto nella primavera 2012 (conclusioni dei ministri 2012).

I primi risultati degli studi condotti nell'ambito del «Suivi di Zurigo» indicano che gli strumenti di limitazione del traffico pesante presentano un elevato potenziale di conflitti con gli accordi internazionali, nonché con il diritto europeo, gli accordi sui trasporti terrestri e il diritto interno dei singoli Stati.

Per tale motivo, l'attuale grado di accettazione da parte del gruppo di monitoraggio di Zurigo per il progetto menzionato è esiguo. Nella migliore delle ipotesi, un consenso minimo potrà essere raggiunto mediante la proposta di uno scadenziario («road map») con i valori indicativi e le tappe concrete per l'introduzione di uno strumento di limitazione del traffico pesante entro il 2025.

A tale riguardo, il Consiglio federale intende ottenere il più vasto consenso possibile, nonché l'integrazione di tale strumento nel quadro della politica europea del traffico, essendo tale obiettivo determinante per la Svizzera anche in relazione con l'Accordo sui trasporti terrestri.

Il Consiglio federale constata che, nei prossimi periodi di rapporto, non vi è possibilità alcuna di concludere accordi internazionali per l'introduzione di una borsa dei transiti alpini o di altri strumenti di limitazione del traffico pesante. Nel quadro di una dichiarazione d'intenti dei ministri dell'area alpina si auspica l'allestimento di un relativo scadenziario («road map»).

7.5.2 Ulteriore sviluppo del sistema tariffale per il traffico pesante attraverso le Alpi (TTPCP e alternative)

Situazione iniziale

La TTPCP riveste un ruolo essenziale nella politica svizzera di trasferimento del traffico. Essa si prefigge di sfruttare completamente una parte dell'incremento di produttività del settore stradale ottenuto dopo il 2001 con l'aumento del limite di peso a dapprima 34 tonnellate e dal 2005 a 40 tonnellate e di rafforzare nel contempo la competitività della ferrovia. Come illustrato nel capitolo 4.3, essa è responsabile di una gran parte degli effetti prodottisi nell'attuale politica di trasferimento del traffico.

I margini di manovra per l'innalzamento delle tasse per il traffico pesante, vale a dire della TTPCP, sono disciplinati da un lato nell'Accordo bilaterale sui trasporti terrestri Svizzera - CE e, dall'altro, dalla legge sul traffico pesante LTTP. Queste due basi legali si distinguono in particolare per quanto riguarda l'ammontare massimo possibile della tassa. La tabella seguente illustra le condizioni quadro essenziali:

	LTTP	Accordo bilaterale trasporti terrestri
Obiettivo delle tasse per l'utilizzazione delle strade	<ul style="list-style-type: none"> - art. 1 cpv. 1: copertura dei costi d'infrastruttura imputabili al traffico pesante e di quelli a carico della collettività (cosiddetti costi esterni) - art. 1 cpv. 2: contributo al trasferimento del traffico (miglioramento delle condizioni quadro per la ferrovia) 	<ul style="list-style-type: none"> - art. 37: verità dei costi, imputazione dei costi causati alla collettività dal traffico merci su strada - art. 40 cpv. 1: introduzione di un sistema tariffale non discriminatorio in particolare in vista dell'aumento dei limiti di peso
Condizione quadro limiti superiori	<ul style="list-style-type: none"> - art. 7: copertura dei costi: proventi della tassa non devono superare i costi d'infrastruttura non coperti e i costi a carico della collettività (= costi esterni). - Art. 8: all'introduzione della tassa e ad ogni aumento della tariffa, considerazione: <ul style="list-style-type: none"> - dei costi d'infrastruttura scoperti + costi esterni - della promozione della competitività della ferrovia - di un eventuale traffico d'aggiramento - art. 8 cpv. 1: tariffa al massimo 3 centesimi per tonnellata e km - art. 8 cpv. 2: possibile adeguamento al rincaro 	<ul style="list-style-type: none"> - art. 40 cpv. 2: le tariffe sono differenziate in 3 categorie; la differenza della categoria intermedia secondo il cpv. 4 rispetto alle categorie superiore e inferiore non può eccedere il 15%. - art. 40 cpv. 4: media ponderata delle tariffe al massimo 325 CHF per un veicolo di 40t su un tragitto di 300 km. - art. 40 cpv. 5: al massimo 15% della media ponderata (325 CHF) può essere riscosso come pedaggio per l'utilizzazione di particolari infrastrutture alpine (vale a dire al massimo 48,75 CHF). - art. 42: ogni due anni adeguamento al tasso d'inflazione in Svizzera
Possibilità di una tassa sui transiti alpini	- nessuna base legale nella legislazione nazionale	- sì, art. 40 cpv. 5

Tabella 26: Confronto. Condizioni quadro per la TTPCP nella Costituzione federale/LTTP, nonché Accordo bilaterale sui trasporti terrestri.

Come mostrato dalla tabella precedente, la TTPCP oscilla entro una fascia determinata dall'importo massimo della tariffa di cui all'Accordo sui trasporti terrestri e dall'intenzione correlata di un incentivo quanto più grande possibile del trasferimento del traffico transalpino alla rotaia, da un lato, e dalla condizione della copertura dei costi nella LTTP (art. 7) come pure dall'intenzione espressa nell'articolo 8 LTTP di promuovere la competitività del traffico merci su ferrovia, dall'altro.

Mancata applicazione delle tariffe massime ammesse della LTTP

Nell'ottica del trasferimento del traffico, le tariffe massime della LTTP ammesse secondo l'Accordo sui trasporti terrestri vanno sfruttate per quanto possibile allo scopo di produrre un effetto d'incentivo massimo per il trasferimento del traffico merci pesante alla ferrovia. Fintanto che non saranno disponibili la borsa dei transiti alpini o altri strumenti di restrizione nella gestione del traffico pesante, tutti gli strumenti e i margini di manovra negoziati con l'UE dovrebbero essere esauriti nella riscossione dei dazi applicati al traffico Nord - Sud.

La tariffa massima prevista nell'Accordo sui trasporti terrestri pari a 325 franchi non è comunque mai stata raggiunta sinora e dal 2008 è in costante diminuzione. Nel 2005 la media ponderata ammontava ancora a 292,5 franchi, nel 2008/9 a circa 291 franchi e nel 2011 a circa 288 franchi. La differenza rispetto all'importo massimo possibile fissato nella LTTP ammonta pertanto attualmente a circa 37 franchi per un percorso attraverso le Alpi di 300 km.

Il motivo principale secondo cui la tariffa ammessa dalla LTTP non viene raggiunta attualmente risiede nel rinnovo in corso del parco veicoli, nonché nell'attribuzione delle classi EURO alle categorie di tasse o nel mancato adeguamento delle tariffe delle tasse all'attuale composizione del parco veicoli.

Riguardo a un migliore sfruttamento del tasso ammesso occorre considerare il principio dell'articolo 7 LTTP secondo cui i proventi della tassa non devono superare i costi d'infrastruttura non coperti e i costi a carico della collettività (costi esterni).⁴⁵ Secondo la decisione del Tribunale federale del 19 aprile 2010 il disavanzo dei costi ammontava nel 2008 a 70 e nel 2009 a 19 milioni di franchi. Sebbene calcoli attuali mostrino che questi valori sono stati fissati troppo in basso, l'ordine di grandezza rivela che il margine di manovra per adeguare le tariffe è limitato. La sua misura effettiva dipende dall'ulteriore evoluzione dei proventi della TTPCP, da un lato, e da quelli dei costi d'infrastruttura e dai costi esterni, dall'altro. Questa evoluzione è tuttavia fortemente influenzata dalla situazione economica e dalla verifica corrente del conto delle strade o dei costi ivi computabili al traffico pesante. Queste imponderabilità vanno considerate nella determinazione di una delle opzioni abbozzate di seguito.

Gamma di possibili provvedimenti in vista della politica di trasferimento del traffico: sfruttamento di ulteriori potenziali TTPCP o introduzione di una tassa sui transiti alpini

Alla luce di questa situazione ci si chiede se sia possibile colmare la lacuna fra l'importo effettivo della TTPCP e il suo importo massimo ammesso.

Applicazione della tariffa TTPCP ammessa dall'Accordo sui trasporti terrestri

Un orientamento possibile è lo sfruttamento coerente dei margini offerti dalla tariffa TTPCP ammessa dall'Accordo sui trasporti terrestri mediante:

- a. declassamento in base alla composizione del parco veicoli (non prima del 2014) e introduzione di nuove categorie di veicoli EURO;
- b. aumento delle tariffe delle singole categorie di tasse a brevi intervalli in seguito a un nuovo calcolo delle ponderazioni delle tre categorie di tasse alla luce dell'evoluzione del parco veicoli. Di fatto ciò

⁴⁵ RS 641.81 Legge federale concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni

significherebbe che le tariffe delle singole categorie di tasse verrebbero sensibilmente aumentate secondo un ritmo biennale;

- c. riduzione delle fasce delle singole categorie di tasse (<15 %);
- d. adeguamento della TTPCP al rincaro (1 - 1.5 %).

I margini della TTPCP possono essere sfruttati al meglio correlando i provvedimenti di declassamento, di aumento delle tariffe mediante adeguamento all'attuale composizione del parco veicoli, di flessibilizzazione delle fasce e di adeguamento al rincaro.

Relazione con il principio della copertura dei costi

L'utilizzazione dei margini della TTPCP previsti nell'Accordo sui trasporti terrestri comporterebbe un'ulteriore riduzione del saldo del conto delle strade nell'ambito del conto dei trasporti. A lungo termine non sarà più possibile garantire il rispetto del principio della copertura dei costi di cui all'articolo 7 LTTP, cosicché ne potrebbe risultare una sovracopertura. Questo fatto si scontra anche con le disposizioni dell'articolo 85 Cost. relative alla copertura dei costi nell'ambito della riscossione delle tasse riguardanti il traffico merci su strada.

Introduzione di una tassa sui transiti alpini (TTA)

Secondo l'articolo 40 capoverso 5 dell'Accordo sui trasporti terrestri vi è la possibilità per la Svizzera di riscuotere una parte delle tasse per i transiti a titolo di pedaggio per l'uso di infrastrutture alpine speciali. Tale pedaggio non può rappresentare più del 15 per cento della media delle tariffe massime ammesse dall'Accordo sui trasporti terrestri per un transito, vale a dire l'importo massimo di 48,75 franchi per transito.

Con l'introduzione di una simile tassa sui transiti alpini la differenza rispetto alla tariffa media massima della TTPCP potrebbe essere colmata per il traffico pesante transalpino. Una tassa sui transiti alpini potrebbe essere riscossa secondo questo importo (attualmente 37 franchi) senza che vi siano conflitti diretti con l'Accordo sui trasporti terrestri. Con un importo di 37 franchi essa rappresenterebbe solo il 10 per cento circa della somma complessiva delle tasse da riscuotere per i viaggi di transito (< 15%). Ai fini dell'introduzione della tassa sui transiti alpini occorrerebbe tuttavia adeguare sia la LTrasf sia la LTTP. La forma concreta e i dettagli della riscossione andrebbero ancora esaminati accuratamente.

La tassa sui transiti alpini presenterebbe il vantaggio dal profilo della politica di trasferimento del traffico di poter essere considerata quale contributo specifico al trasferimento del traffico transalpino, di mirare in particolare al traffico ferroviario a lunga distanza e di vantare particolari incentivi ai fini del trasferimento del traffico. Affinché una tassa sui transiti alpini sia in grado di riscuotere il consenso politico è di centrale importanza poter realizzare compensazioni e norme speciali per il traffico locale e regionale. Nel quadro dell'attuazione sul piano della politica interna occorre pertanto tener conto dell'«implementabilità» di speciali norme per il traffico locale e regionale (in particolare per i trasporti in Ticino). In pari tempo si dovrebbe però anche garantire l'applicazione non discriminatoria del provvedimento, in particolare fra Svizzeri e stranieri.

L'istituzione di una base legale per una tassa sui transiti alpini era stata proposta originariamente dal Consiglio federale già con il messaggio dell'8 giugno 2007 concernente il progetto di legislazione sul traffico merci, ma nelle discussioni in merito alla legge sul trasferimento del traffico merci il Parlamento

non le ha dato seguito, poiché l'Assemblea federale non voleva che la TTPCP dovesse essere abbassata su scala nazionale.

Relazione con il principio della copertura dei costi

L'introduzione di una tassa sui transiti alpini non è in contraddizione con la condizione della copertura dei costi di cui all'articolo 7 LTTP. Diversi progetti di ricerca⁴⁶ hanno mostrato che sia i costi d'infrastruttura sia i costi esterni nell'arco alpino sono superiori almeno del fattore 2 rispetto a quelli in pianura. Per questa ragione è molto probabile che anche in futuro l'importo della tassa non sarà sufficiente a coprire i costi dei corridoi stradali dell'arco alpino. Questo fatto deporrebbe a favore dell'introduzione di una tassa specifica sui transiti alpini che non violi la condizione della copertura dei costi della LTTP e sia compatibile con l'Accordo sui trasporti terrestri.⁴⁷ Occorre verificare approfonditamente se le tariffe medie della TTPCP debbano essere adeguate di conseguenza verso il basso a livello orizzontale, vale a dire nel resto del nostro Paese, per raggiungere la neutralità nell'ambito degli introiti – in particolare in relazione alla questione se una simile tassa sui transiti alpini debba essere inclusa anche nel principio della copertura dei costi su scala nazionale – e può inoltre essere tenuta in considerazione per favorire il consenso a livello di politica interna.

TTPCP quale strumento per l'internalizzazione dei costi esterni, il trasferimento del traffico e il finanziamento

Sia l'utilizzazione della tariffa massima possibile secondo l'Accordo sui trasporti terrestri sia l'introduzione di una tassa sui transiti alpini creerebbero incentivi ai fini di una stabilizzazione delle destinazioni nel traffico merci transalpino. Il Consiglio federale intende quindi analizzare in modo approfondito i margini di manovra offerti dalle varianti proposte e avviare i passi necessari per l'attuazione.

Il problema di fondo secondo cui lo sviluppo ulteriore e l'aumento della TTPCP possano entrare in conflitto con il principio della copertura dei costi non è tuttavia risolto. In questo senso, secondo il parere del Consiglio federale occorre discutere come è valutato un riorientamento della TTPCP verso una maggiore ponderazione dell'obiettivo vero e proprio del trasferimento del traffico dalla strada alla ferrovia e verso un allentamento della condizione della copertura dei costi. Al riguardo occorre anche considerare che, sempre secondo il Consiglio federale, la TTPCP assume il ruolo di un importante strumento di finanziamento per l'infrastruttura ferroviaria. Gli introiti della TTPCP confluiscono già ora, ma fino a una scadenza definita, nel settore dei trasporti inteso in senso lato. L'utilizzazione delle risorse provenienti dalla tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) per l'ampliamento e la modernizzazione dell'infrastruttura ferroviaria ha dato buoni risultati e dev'essere proseguita senza scadenze temporali con l'attuazione di FAIF (cfr. numero 6.2.4).

Questa situazione richiede una discussione politica approfondita: la TTPCP deve essere impostata tenendo conto dell'internalizzazione dei costi esterni del traffico pesante, anche se ciò limita i margini di manovra sui prezzi nella riscossione delle tasse per il traffico pesante transalpino. Questo si spiega peraltro con il fatto che, nell'ambito di un approccio basato sull'internalizzazione, l'equilibrio di mercato è raggiunto automaticamente, mentre l'obiettivo di trasferimento del traffico prescrive un obiettivo fisso

⁴⁶ <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=40013>

⁴⁷ L'aggravio dato dalla somma della TTPCP e della tassa sui transiti alpini non può eccedere l'importo massimo fissato per un viaggio da Basilea a Chiasso, fissato nell'Accordo sui trasporti terrestri.

in termini quantitativi. Fra l'approccio basato sull'internalizzazione e l'impiego duraturo della TTPCP ai fini del finanziamento dell'infrastruttura esiste inoltre una zona di conflitto. Sia sul piano concettuale sia nel quadro delle disposizioni della LTTP e della LTrasf, questi diversi approcci politici non sono attualmente in consonanza.

Il Consiglio federale ritiene ragionevole sfruttare i margini di manovra offerti dall'Accordo sui trasporti terrestri per la determinazione dell'importo della tassa nel traffico pesante transalpino. In vista del prossimo rapporto sul trasferimento del traffico le possibili opzioni d'intervento devono essere analizzate approfonditamente. Per quanto siano necessari adeguamenti legislativi nella LTTP o nella LTrasf, esso li proporrà nell'ambito del prossimo rapporto sul trasferimento del traffico.

7.5.3 Corridoio di 4 metri di altezza: ampliamento del profilo delle vie d'accesso alla galleria di base del San Gottardo

In risposta al postulato 10.3893 CTT-N, Capacità sufficienti per il traffico merci ferroviario all'apertura della galleria di base del San Gottardo (numero 2: finanziamento e realizzazione in via prioritaria dell'innalzamento del profilo per il trasporto di veicoli con altezza agli angoli di 4 metri sull'asse del San Gottardo)

Il Parlamento svizzero ha incaricato il Consiglio federale nell'ambito di due mozioni (mozione 10.3914 Hochreutener e mozione 10.3921 Büttiker) di approntare un corridoio ferroviario continuo con profilo di 4 metri di altezza sull'asse del San Gottardo fra Basilea e Chiasso e di trovare a tale scopo le corrispondenti basi di finanziamento.

La richiesta di creare un corridoio con profilo di 4 metri di altezza sull'asse del San Gottardo deriva dall'esigenza sempre più sentita nel traffico merci ferroviario di disporre di cosiddetti trasporti ad alto profilo. Attualmente, ai fini dell'approntamento di un corridoio di 4 metri riveste un'importanza primaria soprattutto l'utilità per il trasporto combinato. Negli ultimi anni è notevolmente aumentata la quota dei semirimorchi nel traffico merci in generale, ma anche quali contenitori nella catena logistica del traffico combinato non accompagnato. La parte preponderante di questi semirimorchi presenta un'altezza agli angoli di 4 metri o anche superiore.

L'approntamento di un corridoio di 4 metri presuppone un allargamento della sagoma di spazio libero⁴⁸ sulle vie d'accesso alla galleria di base del San Gottardo. La sagoma di spazio libero P/C80 corrisponde agli standard europei di costruzione ed è viepiù realizzata sui più importanti corridoi ferroviari europei. Essa corrisponde al profilo EBV3 svizzero⁴⁹. Il profilo EBV3 consente di trasportare nel trasporto combinato i semirimorchi di 4,05-4,10 metri di altezza (con larghezze di 2,6 o 2,55 metri). Nelle gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri sarà possibile al momento dell'entrata in servizio

⁴⁸ La sagoma di spazio libero è lo spazio che circonda il veicolo che va lasciato libero per il transito dello stesso e per altri scopi legati all'esercizio ferroviario.

⁴⁹ La sagoma è definita nelle disposizioni esecutive dell'ordinanza del 23 novembre 1983 sulla costruzione e l'esercizio delle ferrovie (Ordinanza sulle ferrovie, Oferr), RS 742.141.1.

trasportare semirimorchi di un'altezza sino a 4,20 metri. La sagoma di spazio libero su determinate vie d'accesso alle gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri è attualmente però troppo stretta e non permette il trasferimento di semirimorchi con un'altezza superiore ai 3,84 metri.

Le capacità di trasporto di contenitori e autocarri con un'altezza di 4 metri sull'asse del Lötschberg-Sempione sono fortemente limitate e già oggi praticamente esaurite. A Sud del Sempione le capacità per il trasporto di contenitori di 4 metri di altezza fra Domodossola e Novara risultano ulteriormente ridotte, dato che vi è un comparto piuttosto importante a binario unico. Importanti terminali del TC a Sud delle Alpi come Gallarate e Melzo non possono essere raggiunti da contenitori che necessitano di un profilo di 4 metri di altezza. Allo scopo di liberare maggiori capacità per i trasporti ad alto profilo sull'asse Lötschberg - Sempione, sarebbero necessarie in primo luogo notevoli interventi edilizi fra Domodossola e Novara.

Una soluzione a medio termine al trasporto di semirimorchi di 4 metri di altezza potrebbe consistere nell'impiego di materiale rotabile innovativo che consentirebbe il loro transito senza adattamenti edilizi (cfr. cap. 6.4.3). Tuttavia, a lungo termine nell'ottica della politica di trasferimento del traffico solo un ampliamento della sagoma di spazio libero delle vie d'accesso all'asse del San Gottardo al profilo EBV3 può contribuire a creare capacità e qualità sufficienti.

A causa della necessità di adeguare anche il profilo dei comparti su suolo italiano e di coordinare tali interventi con l'Italia, è opportuno in linea di principio un modo di procedere a tappe. L'Ufficio federale dei trasporti ha incaricato le FFS di elaborare un progetto preliminare di corridoio di 4 metri da Basilea a Chiasso o Luino. In una prima fase le FFS prevedono l'ampliamento del comparto (Weil) - Basilea stazione - stazione di smistamento Muttenz - Bözberg - Freiamt - galleria di base del San Gottardo - Giubiasco - Ranzo Frontiere - (Luino), con entrata in servizio nel 2020 e profilo EBV3. In tal modo e a condizione che i comparti su suolo italiano siano adeguati tempestivamente, gli importanti terminali di Gallarate e Novara possono essere raggiunti. Il potenziamento del secondo modulo Giubiasco-Chiasso al profilo EBV3 avrebbe luogo in un secondo tempo entro il 2025. Stando ai lavori di costruzione in corso su questo comparto, un'entrata in funzione anticipata non è possibile. Il fabbisogno di finanziamento da parte delle FFS è stimato approssimativamente a circa 925 milioni di franchi. Attualmente le FFS stanno accertando eventuali possibilità di risparmi, come pure loro rischi aziendali e geologici.

Per quanto riguarda l'aspetto del finanziamento sono all'esame diversi orientamenti. A causa dell'urgenza del corridoio di 4 metri occorre adoperarsi per trovare una soluzione di finanziamento a partire dal 2014, dato che vi saranno ingenti costi d'investimento per provvedimenti di natura edilizia. Il Consiglio federale prevede da un lato la possibilità di un finanziamento per il tramite del fondo FTP e, dall'entrata in vigore del pacchetto FAIF (cfr. n. 6.2.4), per il tramite del nuovo fondo per l'infrastruttura ferroviaria. Analogamente al finanziamento del corridoio di 4 metri sull'asse Lötschberg - Sempione (progetto «corridoio Huckepack» 1994 - 2001) è pensabile in linea di massima un finanziamento completo o parziale mediante il budget ordinario con un corrispondente aggravio del finanziamento speciale destinato al traffico stradale. Una decisione in materia di finanziamento dovrà essere presa, in base alle conoscenze attuali, entro la fine del 2013 al più tardi, per garantire un'entrata in esercizio entro il 2020 o il 2025. Per questa ragione il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento entro il 2013 un messaggio concernente la costruzione e il finanziamento di un corridoio di 4 metri di altezza.

Collegamento del corridoio con profilo di 4 metri alle vie d'accesso all'estero

Una difficoltà nella costruzione di un corridoio di 4 metri è data dalle vie d'accesso in Italia ai più importanti terminali del traffico combinato attraverso Luino e verso Chiasso. Anche su queste tratte è attualmente impossibile trasportare su rotaia semirimorchi con profilo di 4 metri. Consiglio federale e Amministrazione hanno sottolineato nell'ambito dello scambio bilaterale con rappresentanti della Repubblica italiana l'importanza del corridoio di 4 metri per il traffico merci ferroviario ed esortato l'Italia ad adottare i provvedimenti necessari sui comparti italiani. Nell'ottobre 2010 l'Italia ha assicurato che esaminerà le varianti possibili per la costruzione di un corridoio con profilo di 4 metri di altezza a Nord di Milano. L'Italia non prevede attualmente di potenziare la tratta Ranzo - Luino. Di conseguenza il più grande terminale europeo del TC continentale a Busto-Arsizio o Gallarate non sarebbe raggiungibile dai semirimorchi di 4 metri di altezza. È evidente che il corridoio di 4 metri dispiegherà pienamente i suoi effetti se la sua continuazione sarà garantita anche in Italia.

Il Consiglio federale intende trovare una soluzione che rappresenti un investimento valido nel corridoio di 4 metri in Svizzera anche nel caso di un potenziamento tardivo del profilo in Italia. Un terminale a Sud del Ticino potrebbe essere un'alternativa temporanea (cfr. n. 7.5.6). Attualmente sono all'esame ubicazioni per la costruzione di nuovi terminali o il potenziamento di quelli esistenti allo scopo di poter valutare globalmente il potenziale di tali ubicazioni in Ticino. Le alternative già menzionate che prevedono l'impiego di materiale rotabile innovativo potrebbero pure servire quale ripiego temporaneo.

Vantaggi del corridoio di 4 metri per il traffico combinato

Il profilo EBV3 corrisponde ai moderni standard europei di costruzione P/C80. Grazie al potenziamento al nuovo profilo P/C80 potranno essere trasportati nel tradizionale traffico combinato tutti i contenitori usuali del traffico combinato. Occorre inoltre presumere che con l'entrata in servizio del corridoio di 4 metri al San Gottardo, l'autostrada viaggiante potrà essere esercitata su questo asse a costi convenienti e sfruttando potenziali di domanda supplementari (cfr. n. 7.5.7).

Oltre al fatto che grazie alle offerte ferroviarie un numero maggiore di semirimorchi che circolano oggi su strada potrebbe essere trasferito alla ferrovia, un potenziamento dei profili permette di beneficiare di altri quattro vantaggi nell'ottica della politica di trasferimento del traffico:

- il potenziamento agevola i cicli logistici nel TC transalpino, poiché i due assi svizzeri possono essere sfruttati e tutti i semirimorchi possono essere trasferiti alle relazioni esistenti del TC. Ciò facilita la disposizione dei transiti e aumenta l'attrattiva dell'utilizzazione del TCNA.
- Nel TC la tendenza privilegia viepiù il semirimorchio quale contenitore di trasporto. Ciò dipende, da un lato, dal fatto che con l'ammissione di veicoli di 40t il semirimorchio è divenuto sempre più un contenitore standard di trasporto e, dall'altro, dal fatto che per il trasporto di un semirimorchio, nelle fasi precedenti e seguenti il TC, è necessario unicamente un veicolo-treno, mentre per casse mobili e contenitori devono essere disponibili speciali sistemi di rimorchio, che pongono nuovamente elevati requisiti logistici per un trasporto senza inconvenienti.
- Con il potenziamento dei profili sull'asse del San Gottardo, anche quest'ultimo potrà essere utilizzato viepiù per l'autostrada viaggiante, ciò che da un lato aumenta l'autonomia della Svizzera ai fini di un'offerta Rola (soprattutto nei confronti dell'Italia) e, dall'altro, anche le potenzialità per lo sviluppo della Rola. Ciò potrebbe essere rilevante soprattutto quando l'UE richiederà un amplia-

mento dell'offerta Rola per ulteriori provvedimenti come l'ATB o altri provvedimenti relativi ai prezzi o alle quantità.

- Con la costruzione di un corridoio di 4 metri sull'asse del San Gottardo si possono combinare i progressi registrati a livello di produttività della ferrovia di pianura sull'asse del San Gottardo con i vantaggi offerti dal corridoio con profilo di 4 metri. Ciò consente di sfruttare pienamente i potenziali di produttività. Inoltre sull'asse del San Gottardo sono più facilmente raggiungibili importanti terminali a Nord e a Est di Milano.

Il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento a fine 2012 o all'inizio del 2013 un messaggio concernente la costruzione e il finanziamento di un corridoio con profilo di 4 metri per il traffico merci ferroviario sull'asse del San Gottardo.

7.5.4 Proroga del limite di spesa per la promozione del traffico merci transalpino

Con l'adozione del progetto sul traffico merci è stato stanziato un limite di spesa per le indennità d'esercizio destinate al traffico combinato transalpino pari a 1,6 miliardi di franchi. Nel corso dell'adeguamento del prezzo delle tracce per il traffico merci (rinuncia alla riscossione di un contributo di copertura per il traffico merci, ragione per cui l'attuale sussidiamento del contributo di copertura nel TC è venuto meno), l'1.1.2010 le risorse disponibili sono state ridotte a 1,495 miliardi di franchi per gli anni 2011 - 18. Dagli attuali circa 180 milioni di franchi, il credito annuo è ridotto nel 2018 a 145 milioni di franchi.

Promozione in caso di prosecuzione del processo di riduzione

Alla domanda riguardante la promozione finanziaria del TC dopo il 2018 non è stata data risposta nell'ambito del pacchetto sul traffico merci. In linea di massima il Consiglio federale era sempre partito dal presupposto che le indennità d'esercizio per il trasporto combinato transalpino potevano essere limitate nel tempo, finché la NFTA fosse in grado di esplicitare pienamente gli effetti a livello di produttività per il traffico merci su rotaia. Come detto, l'entrata in servizio della galleria di base del San Gottardo e in seguito anche della galleria di base del Monte Ceneri comporta sensibili effetti sulla produttività per il traffico merci ferroviario, compreso il traffico combinato. Questi effetti non sono tuttavia così elevati da permettere di abolire completamente le indennità senza causare chiare frizioni sul mercato. E questo anche in considerazione del fatto che, fino all'entrata in funzione della NFTA, il carico fiscale che grava le strade in Europa non si svilupperà presumibilmente in una direzione favorevole al trasferimento del traffico su rotaia. Inoltre, tenuto conto della costruzione e della modernizzazione delle vie d'accesso a Nord e a Sud della Svizzera, vanno previsti notevoli ritardi (cfr. n. 7.2.4).

In tale contesto ci si chiede se gli effetti a livello di produttività legati alla NFTA debbano essere sfruttati a favore del finanziamento dell'infrastruttura (aumento dei prezzi delle tracce) o a favore di una soppressione delle indennità o se vadano lasciati al mercato del traffico merci ferroviario, cosicché quest'ultimo possa godere di incentivi per nuovi investimenti e ampliamenti dell'offerta. Il processo di riduzione delle indennità TC deciso dal Parlamento mostra che, dal profilo politico, è auspicabile in una certa misura una loro diminuzione, a condizione che di riflesso i trasporti non siano ritrasferiti dalla rotaia alla strada. Di conseguenza il Consiglio federale prevede anche, per l'entrata in servizio della galleria di base del San Gottardo e in seguito anche per quella del Monte Ceneri, una riduzione del

credito per il traffico combinato transalpino. Al momento attuale, tenuto conto dei possibili effetti sulla produttività, come mostrato nel capitolo 7.2.2, occorre tuttavia considerare che una riduzione completa dei sussidi comporterebbe il ritrasferimento del traffico alla strada e diminuirebbe chiaramente l'utilità della NFTA per il traffico merci ferroviario, in particolare alla luce della mancata modernizzazione delle vie d'accesso all'estero e del mancato aumento del carico fiscale sul settore stradale in Europa. Per questi motivi il Consiglio federale ritiene in linea di massima ragionevole proseguire la promozione finanziaria del traffico combinato transalpino.

Creazione di sicurezze pianificatorie

In questo contesto diversi aspetti depongono a favore di una rapida concretizzazione delle necessarie decisioni politiche riguardanti la prosecuzione della promozione finanziaria. Il Consiglio federale propone di prendere questa decisione in forma di un prolungamento e aumento del limite di spesa attuale per la promozione del traffico merci ferroviario attraverso le Alpi. In primo luogo l'aspetto della sicurezza pianificatoria dei diversi attori del mercato va a favore di un prolungamento del limite di spesa. Attualmente è incerto se l'offerta esistente nel TC sarà valida oltre il 2018 (scadenza temporale del limite di spesa valido). Quanto più a lungo gli attori del mercato possono contare con grande sicurezza sui sussidi di promozione per le offerte del traffico, tanto più disponibili saranno i diversi offerenti a operare investimenti nel traffico combinato transalpino e ad assumere rischi di mercato. Ciò vale anche quando la promozione è inserita in un processo di riduzione. In tal modo, in particolare i detentori di veicoli ferroviari e gli operatori TC sono attualmente disponibili solo in modo limitato a investire in nuovo materiale per veicoli o in un ampliamento di impianti terminali dato che essi non hanno la certezza su come evolverà l'economicità dei trasporti una volta scaduto il vigente limite di spesa. In pari tempo offerte in grado di far emergere potenziali di trasferimento supplementari e innovativi possono trovare spazio solo se la Confederazione aumenta la sicurezza degli investimenti. Tuttavia, il rimanente periodo del limite di spesa si rivela troppo breve per poter introdurre incentivi per la creazione di capacità supplementari di trasporto e di carico nell'ambito della promozione prevista entro il 2018 o di offerte innovative.

Dato che dopo il 2018 la redditività propria dei trasporti non è garantita, per numerose offerte esistenti si mira ad ammortizzare gli investimenti operati entro il 2018. In questi casi i periodi di ammortizzazione non coincidono con il periodo tecnicamente possibile o ragionevole, bensì con il periodo della promozione finanziaria garantita dalla Confederazione. Ciò vale in particolare per l'offerta esistente dell'Autostrada viaggiante (cfr. n. 5.2.3). Un prolungamento del limite di spesa consentirebbe, ad esempio, un adattamento della convenzione vigente all'offerta dell'autostrada viaggiante, stabilendo nella stessa un periodo d'ammortamento più lungo, ciò che ridurrebbe l'importo di promozione annuo per i singoli trasporti.

L'esatto periodo supplementare di cui va prolungato il limite di spesa va ancora precisato. Si raccomanda tuttavia un prolungamento di cinque anni al massimo per consentire una sicurezza quanto maggiore possibile nella pianificazione. L'entrata in funzione della galleria di base del Monte Ceneri, che entro tale data sarà avvenuta, ed eventualmente del corridoio completo di quattro metri (cfr. n. 7.5.3) permetterebbe di procedere a una nuova valutazione della situazione. Come già sancito nel vigente decreto federale, un adattamento del limite di spesa è possibile se possono essere istituiti strumenti supplementari riguardanti la strada, come la borsa dei transiti alpini, sulla cui base è possibile procedere a una riduzione delle indennità senza correre il rischio di ritrasferimenti alla strada.

In vista di una formulazione a lungo termine delle condizioni quadro relative al sostegno finanziario del traffico merci ferroviario, occorre discutere approfonditamente in Parlamento e nell'opinione pubblica per quanto tempo e in che misura tali condizioni vanno mantenute a complemento di margini di manovra mancanti a livello delle tasse applicate al traffico merci su strada. L'evoluzione contestuale in Europa mostra che il sostegno finanziario assume viepiù questo ruolo.

Dal profilo formale il prolungamento e l'aumento del limite di spesa richiede un adeguamento del decreto federale vigente per il limite di spesa destinato alla promozione del traffico merci ferroviario transalpino, unito a un messaggio relativo a questo pacchetto finanziario.

Con il prossimo rapporto sul trasferimento del traffico, il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento un messaggio per il prolungamento del limite di spesa destinato alla promozione del traffico merci ferroviario transalpino.

7.5.5 Inasprimento delle prescrizioni sui trasporti di merci pericolose

In risposta al postulato 10.3325 Schmidt Roberto. Priorità al trasferimento del trasporto di merci pericolose

Il Consiglio federale ritiene che occorra trasferire dalla strada alla ferrovia innanzitutto anche quelle merci il cui trasporto su strada rappresenta il pericolo massimo per la popolazione residente lungo gli assi di transito stradali attraverso le Alpi. Merci pericolose possono avere un effetto nocivo per le persone, gli animali e l'ambiente. Allo scopo di garantire un trasporto sicuro delle merci pericolose sul piano sia nazionale sia internazionale, il trattamento di questi trasporti è soggetto a prescrizioni rigorose. Il traffico transfrontaliero è retto dall'Accordo europeo relativo al trasporto internazionale su strada delle merci pericolose (ADR)⁵⁰. Esso costituisce anche la base per la legislazione svizzera, disciplinata nell'ordinanza concernente il trasporto di merci pericolose su strada (SDR)⁵¹ e dell'ordinanza sugli addetti alla sicurezza per il trasporto di merci pericolose su strada, per ferrovia e per via navigabile (OSAS)⁵². Per tener conto dello stato attuale della tecnica e dell'evoluzione delle sostanze, questi atti sono regolarmente adeguati.

Le prescrizioni in materia di merci pericolose per il trasporto di merci su strada sono già oggi molto restrittive. Esse sono costantemente adeguate allo stato delle conoscenze da gruppi internazionali che vedono anche il coinvolgimento di specialisti svizzeri. Un ulteriore inasprimento delle prescrizioni mirato ad aumentare la sicurezza appare sproporzionato e pertanto inopportuno, tanto più che la quota della ferrovia per le merci pericolose nel traffico transalpino si situa già al 97 per cento circa.

Fra i passi alpini, attualmente l'asse del Sempione non presenta limitazioni per i trasporti di merci pericolose conformemente a SDR/ADR a causa del tracciato aperto. Il rischio di danno è tuttavia basso, poiché il traffico giornaliero medio è relativamente basso. La quota relativamente esigua di veicoli

⁵⁰ RS 0.741.621

⁵¹ RS 741.621

⁵² RS 741.622

merci spiega anche perché i circa 12'000 trasporti di merci pericolose (2010) costituiscono circa il 15 per cento del traffico merci sul Sempione. Tuttavia, l'asse del Sempione è da lungo tempo oggetto di intense riflessioni per quanto riguarda la sicurezza. Negli ultimi anni sono stati apportati numerosi miglioramenti (p. es. costruzione di corsie d'emergenza, segnaletica riguardo al corretto uso del veicolo in discesa).

Per queste ragioni, secondo il Consiglio federale un inasprimento delle prescrizioni dei trasporti di merci pericolose nel traffico stradale non s'impone e, in questo quadro, nemmeno un disciplinamento speciale per l'asse del Sempione. Il pericolo sull'asse del Sempione non è né maggiore né minore rispetto a numerosi altri tratti di montagna o attraversamenti di località in Svizzera. Inoltre, le località su suolo svizzero lungo l'asse del Sempione (Rothwald, Eggen, Sempione, Gabi, Gondo) devono poter essere approvvigionate con nafta e carburanti.

Ci si chiede infine se l'Unione europea accetterebbe incondizionatamente eventuali inasprimenti o persino una chiusura dell'asse del Sempione, dato che tutto ciò si spingerebbe ben oltre le normative internazionali ADR.

Per il prossimo periodo in rassegna il Consiglio federale non prevede provvedimenti di limitazione di trasporti di merci pericolose. Esso seguirà l'evoluzione a livello europeo e si adopereerà in tale sede per un ulteriore sviluppo proporzionato delle prescrizioni in materia di trasporti di merci pericolose.

7.5.6 Capacità dei terminali: ulteriore sviluppo della rete di terminali, in particolare a Sud delle Alpi

In risposta al postulato 10.3893 CTT-N, Capacità sufficienti per il traffico merci ferroviario all'apertura della galleria di base del San Gottardo (numero 3: pianificazione coerente dei terminali, eventualmente sotto forma di un piano generale comprendente l'eventuale precisazione delle misure di attuazione)

Il numero 2 del postulato della CTT-N esige l'esame di provvedimenti per una pianificazione coerente dei terminali nell'ambito della politica svizzera di trasferimento del traffico. Il Consiglio federale sostiene nel contesto della promozione finanziaria di investimenti nei terminali anche e prioritariamente la costruzione di impianti terminali lungo l'asse Nord - Sud, allo scopo di sostenere su questa via il trasferimento del traffico pesante transalpino. Origine e destinazione dei trasporti combinati transalpini sono situate in gran parte all'estero. Per il volume del traffico di transito vero e proprio non può essere elaborato, secondo il Consiglio federale, un piano generale vincolante dato che interferirebbe con le competenze di altri Stati e amministrazioni. A causa di condizioni quadro diverse per la costruzione e la promozione di terminali nei diversi Stati confinanti, nonché di competenze e concetti pianificatori eterogenei il Consiglio federale non può attuare una gestione mirata. Le possibilità che esistono nel quadro di accordi bilaterali per la pianificazione dei terminali sulle vie d'accesso devono però essere sfruttate.

Scenario futuro per i terminali del TC in Svizzera

La Confederazione vede il suo compito prioritario nel coordinamento e nella concertazione fra diverse domande e progetti. Essa sviluppa in questo contesto uno «scenario futuro» nel quale le diverse strettoie a livello di capacità sono identificate con uno sguardo a un approvvigionamento sufficiente, mentre le qualità promozionali dei diversi progetti sono valutate tenuto conto di queste strettoie e dei trasferimenti di traffico realizzabili. In seguito sono garantite le capacità delle tracce verso i diversi terminali del TC e in provenienza dagli stessi. Questo compito può essere assolto dalla Confederazione in prima linea e in modo efficace solo per i terminali che si trovano in Svizzera.

Lo scenario futuro per la rete dei terminali svizzeri è attualmente aggiornato e approfondito nell'ambito della risposta del Consiglio federale alla Mo. 10.3881 CTT-S e alla Mo. 11.3824 Hutter (cfr. numero 6.6). L'orientamento si attiene allo scenario futuro fissato attualmente nel programma pluriennale 2009 – 2013 sui contributi d'investimento per il TC (impianti terminali) del DATEC e del DFE del 3 settembre 2009⁵³: la Svizzera sta attualmente pianificando due grandi progetti di terminali Gateway Limmattal (costi presumibili computabili di circa 140 mio. di fr.) e Basilea Nord (costi presumibili computabili ca. 100 mio. di fr.). Questi progetti sono di secondaria importanza per il traffico merci transalpino e servono per una parte preponderante al traffico Import/Export non transalpino. Con il Gateway Limmattal i treni delle importazioni del trasporto combinato saranno trasformati in treni completi, che saranno condotti sino ai terminali regionali del TC o immessi, via stazione di smistamento della Limmat (RBL), nella rete di trasporto del carico di autoveicoli, cosicché è possibile una fornitura sino ai clienti che usufruiscono del binario di raccordo (cosiddetto Swiss Split). Grazie all'entrata in funzione di questi terminali, nei terminali esistenti si liberano capacità a livello di volume. Queste ultime devono essere sfruttate per l'approvvigionamento delle regioni con trasporti combinati (continuazione di treni Import/Export di nuova formazione) dal Gateway della Limmattal o per la costruzione di relazioni supplementari del trasporto combinato transalpino dalla Svizzera verso l'Italia.

Ulteriore sviluppo della rete di terminali sulle vie d'accesso, in particolare a Sud delle Alpi

Nell'ambito della promozione finanziaria di investimenti nei terminali, la Confederazione si attiverà a favore di progetti all'estero, se progetti importanti per il trasporto combinato transalpino non trovano considerazione nei programmi di promozione nazionali o se i vari Paesi non conoscono programmi di promozione.

Il Consiglio federale individua a questo proposito una particolare necessità d'intervenire riguardo alla disponibilità di capacità di carico nel Norditalia, mentre nelle zone di provenienza e di destinazione del TC a Nord della Svizzera esiste una fitta rete di terminali e sono approntate progressivamente capacità supplementari. Nelle zone di provenienza e destinazione a Nord della Svizzera è necessaria quindi una promozione molto puntuale, nella misura in cui i transiti a partire dai terminali previsti abbiano quasi esclusivamente carattere transalpino, non beneficino di sostegno da parte di programmi nazionali di promozione e permangano strettoie locali. La disponibilità dei terminali nel Norditalia può invece evolvere verso una grave restrizione del processo di trasferimento: da un lato, esistono problemi di capacità dato che né i terminali più importanti sono sfruttati appieno (p. es. Busto-Arsizio/Gallarate); d'altro lato, vi sono affermazioni contraddittorie in merito al numero di terminali e alle relative capacità

⁵³ Cfr. Rapporto 2009 sul trasferimento del traffico, Allegato IV (solo in ted. e franc.).

in importanti regioni di destinazione. Secondo la RFI (Italia), i terminali esistenti come ad esempio Milano Smistamento è all'occorrenza potenziabile; gli speditori svizzeri ritengono per contro che vi sia un numero insufficiente di terminali. Nell'ambito della cooperazione italo - svizzera in virtù dell'Accordo del 1999, occorre ora chiarire la questione delle capacità dei terminali a Est di Milano e per il raccordo alla futura linea di base San Gottardo – Ceneri coinvolgendo i diversi attori interessati.

Stime approssimative si basano sul fatto che nel Norditalia vanno create entro il 2030 capacità supplementari per un volume di almeno 500'000 invii o circa 1 milioni TEU. Attualmente da parte italiana è previsto solo il potenziamento di impianti terminali a Novara. Diversi progetti si trovano in fase di progettazione. Si tratta in gran parte di progetti di gestori privati. A questo proposito l'Ufficio federale dei trasporti è stato informato a più riprese del fatto che in particolare progetti privati di nuovi terminali sono stati bloccati in modo mirato da più parti nell'ambito di procedure di autorizzazione o del loro allacciamento alla ferrovia.

La problematica descritta delle ubicazioni dei terminali riguarda esclusivamente il territorio statale italiano. Dato che la Svizzera ha individuato nella pianificazione dell'ampliamento delle capacità dei terminali nel Norditalia il punto critico della futura politica di trasferimento del traffico, per il prossimo periodo oggetto del rapporto essa mira a includere maggiormente questa problematica nelle pianificazioni comuni nell'ambito della convenzione bilaterale vigente relativa alle linee d'accesso in Italia⁵⁴. Ciò deve comprendere, se possibile, anche una valutazione delle ubicazioni appropriate, nonché un vincolo adeguato fra interessi di proprietari e di gestori privati di terminali. In pari tempo occorre aumentare il consenso locale per progetti di costruzione di terminali.

Mandato d'esame: ubicazioni di terminali in Ticino quale soluzione temporanea di ripiego

In particolare in relazione al completamento della NFTA e all'allestimento di un corridoio di 4 metri sull'asse del San Gottardo il Consiglio federale si preoccupa di trovare una soluzione secondo la quale gli investimenti nella NFTA e nel corridoio con profilo di 4 metri in Svizzera siano attrattivi anche nel caso di una costruzione tardiva delle vie d'accesso, in particolare dell'ampliamento della sagoma di spazio libero, sulle tratte di raccordo italiane. In questo contesto occorre esaminare se gli impianti terminali in Ticino possono rappresentare una soluzione temporanea di ripiego. Possibili ubicazioni per terminali in Ticino sono Chiasso, Stabio o Lugano Vedeggio, dove già oggi hanno luogo carichi nel TC e sarebbe necessario un aumento dei posti già disponibili.

Il Consiglio federale si adopera affinché, nel corso del prossimo periodo oggetto del rapporto, le ubicazioni potenziali per terminali in Ticino (in particolare Chiasso) siano sottoposte a un esame dettagliato in stretta collaborazione con il Cantone e la regione. Al centro vi è soprattutto la questione dell'accettazione del mercato e del coinvolgimento di attori del mercato interessati, che da ultimo dovrebbero prendere l'iniziativa per la costruzione e l'esercizio di un terminale. Occorre essere certi che una soluzione temporanea di ripiego per terminali in Ticino sia accettata dalle imprese del trasporto combinato. Lo svolgimento dei trasporti su strada prima e dopo il trasferimento alla ferrovia si prolungherebbe, ciò che sarebbe in contraddizione con l'obiettivo vero e proprio di effettuare i trasporti per una distanza quanto più lunga possibile per ferrovia. Vanno inoltre anche considerati in particolare aspetti di pianificazione del territorio. In questo contesto è importante soprattutto il coinvolgimento del

⁵⁴ RS 0.742.140.345.43

Cantone e dei Comuni allo scopo di accaparrarsi possibili ubicazioni nell'ambito della procedura di pianificazione del territorio. I terminali dovrebbero disporre di un collegamento diretto all'autostrada, evitando che gli automezzi pesanti debbano attraversare i centri delle località. Devono inoltre essere situati il più possibile nelle vicinanze del confine. Questi criteri sono soddisfatti ad esempio dall'ubicazione nel «fascio U» a Chiasso, come già constatato nel 1998 dalla procedura di approvazione dei piani. Nel caso in cui a Chiasso fosse costruito un nuovo terminale non conforme al progetto approvato originariamente sarebbe necessaria una nuova procedura.

Il Consiglio federale tematizza nell'ambito delle relazioni bilaterali i problemi di capacità dei terminali in Italia ed intensifica la pianificazione comune a questo proposito. Le ubicazioni di terminali in Ticino sono esaminate approfonditamente (quali soluzioni temporanee di ripiego).

7.5.7 Prodotti innovativi e Autostrada viaggiante

Grazie a tecnologie e offerte innovative si possono creare in parte nuovi potenziali ai fini del trasferimento del traffico. Esempi ne sono CargoBeamer e Modalohr con forme di carico alternative rispetto al TC tradizionale. Queste offerte sono date in parte anche quale sostituzione di provvedimenti infrastrutturali (p. es. corridoio con profilo di 4 metri) e possono fungere da soluzione transitoria. La Confederazione intrattiene colloqui con gli offerenti di questi prodotti (cfr. numero 6.4.3). Per il prossimo periodo oggetto del rapporto la Confederazione intende accertare con questi offerenti l'idoneità al mercato e le condizioni per l'entrata nel mercato nel traffico Nord – Sud e stimare più precisamente i potenziali di trasferimento. La Confederazione sostiene in tale contesto le imprese in questioni inerenti alla fattibilità tecnica e all'omologazione. Nel caso in cui queste tecnologie richiedano ulteriori risorse per investimenti per il TC, in vista del prossimo rapporto sul trasferimento del traffico 2013 il Consiglio federale esaminerà un aumento puntuale dei crediti rilevanti. Una speciale promozione dell'esercizio oltre la promozione generale del TC non è tuttavia attualmente prevista.

In pari tempo, nel prossimo periodo oggetto del rapporto la Confederazione esamina se e in quale forma una continuazione dell'offerta dell'autostrada viaggiante attraverso le Alpi svizzere sia in grado di sostenere il processo di trasferimento del traffico dopo il 2018. Vi è da ritenere che, con l'entrata in servizio del corridoio di 4 metri sull'asse del San Gottardo, l'offerta dell'autostrada viaggiante potrà essere approntata in maniera più efficace e conveniente rispetto ad oggi e potrebbero essere sfruttati ulteriori potenziali di domanda.

Il Consiglio federale chiarisce la possibilità dell'entrata nel mercato e il potenziale di trasferimento di prodotti innovativi del TC ed esamina il relativo fabbisogno di sostegno finanziario. Farà rapporto al Parlamento nell'ambito del rapporto 2013 sul trasferimento del traffico.

7.6 Orientamento della politica di trasferimento del traffico nel prossimo periodo oggetto del rapporto (2011 – 2013): necessità di un ampio dibattito politico sul futuro della politica di trasferimento del traffico

Dato che l'obiettivo attuale di trasferimento del traffico non è valutato come raggiungibile dal Consiglio federale, quest'ultimo ritiene necessario intavolare un'ampia discussione politica in materia di trasferimento del traffico per il prossimo periodo di rapporto sulla base del presente rapporto sul trasferimento.

L'analisi degli strumenti esistenti in materia di trasferimento e le relative misure fiancheggiatrici a disposizione in questo rapporto mostrano che gli strumenti della TTPCP, la riforma ferroviaria e la NFTA dispiegheranno o potranno dispiegare un chiaro effetto di trasferimento. Un simile effetto dato dalla TTPCP come pure l'effetto dinamizzante dell'apertura del mercato e di una concorrenza funzionante possono essere constatati senza dubbio. Gli effetti sulla produttività e sul trasferimento attesi con l'entrata in funzione delle gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri non saranno tuttavia così notevoli da permettere di colmare la lacuna attualmente esistente a livello di obiettivi fra il livello attuale dei viaggi e il valore di riferimento di 650'000 viaggi.

Alla luce di quanto precede il Consiglio federale è decisamente dell'avviso che gli strumenti e i provvedimenti sinora adottati debbano essere proseguiti. Il Consiglio federale deve tuttavia anche constatare che i provvedimenti attuati e decisi non sono affatto sufficienti per realizzare l'obiettivo di trasferimento fissato nella LTrasf. Ciò è imputabile in parte anche all'evoluzione in atto in Europa che non sostiene il processo di trasferimento, come era invece stato supposto al momento della definizione dell'obiettivo. Questo vale soprattutto se si considera l'evoluzione del carico fiscale relativo alla strada e al notevole ritardo nella modernizzazione dell'infrastruttura ferroviaria quale conseguenza della crisi finanziaria europea.

Il Consiglio federale sostiene ancora la politica di trasferimento e tutti gli sforzi volti alla sua attuazione. Gli obiettivi della politica svizzera di trasferimento devono tuttavia essere realistici e realizzabili. Devono essere adeguati e/o vanno adottati ulteriori provvedimenti.

Il Consiglio federale ritiene che l'obiettivo della LTrasf sia raggiungibile solo se saranno adottati provvedimenti che sono in conflitto con disposizioni della Costituzione federale o gli accordi internazionali vigenti, in particolare l'accordo sui trasporti terrestri. Il Consiglio federale ritiene d'altro canto di non essere in grado di portare avanti o proporre simili provvedimenti, la cui attuazione avverrebbe in solitaria e in violazione delle convenzioni internazionali esistenti, senza un chiaro mandato da parte del Parlamento svizzero e senza una discussione politica preliminare.

Lo stesso vale per un'eventuale correzione dell'obiettivo che potrebbe comportare la rinuncia a un valore di riferimento fisso, la scelta di un valore di riferimento alternativo o l'adeguamento degli attuali valori di riferimento (verso l'alto). Anche a questo riguardo il Consiglio federale non si sente in grado in

questo momento di sottoporre al Parlamento una proposta senza avviare preliminarmente una discussione politica approfondita in seno al Parlamento e all'opinione pubblica.

Il Consiglio federale rinuncia a formulare proposte concrete riguardanti gli aspetti complessi delle problematiche illustrate in ambito di obiettivi e provvedimenti, dato che individua e riconosce la profonda zona di conflitto esistente, nel senso che una correzione dell'obiettivo può risultare in contraddizione con il mandato costituzionale e ulteriori misure efficaci possono collidere con altre disposizioni della Costituzione o di accordi internazionali.

Il Consiglio federale desidera discutere in maniera approfondita questa zona di conflitto nell'ambito del prossimo rapporto sul trasferimento del traffico (2013). Il Consiglio federale auspica inizialmente una discussione politica approfondita in Parlamento e nell'opinione pubblica, i cui risultati e approcci proposti saranno poi tematizzati nel prossimo rapporto sul trasferimento. In pari tempo, in vista del prossimo periodo di rapporto, il Consiglio federale preparerà le necessarie basi decisionali per l'attuazione dei provvedimenti supplementari da lui proposti. Nella misura in cui il Parlamento non si opporrà esplicitamente a questi provvedimenti nell'ambito delle relative deliberazioni, esso considera come un mandato il fatto di concretizzare i passi proposti in questo rapporto. La continuazione degli strumenti e dei provvedimenti esistenti, nonché la predisposizione e l'attuazione di provvedimenti supplementari testimoniano la volontà del Consiglio federale di realizzare il mandato di trasferimento del traffico.

Allegato

Indice delle figure

Figura 1: Evoluzione del traffico merci transalpino su strada dal 1981 al 2010.....	13
Figura 2: Evoluzione dei transiti di veicoli merci pesanti attraverso le Alpi secondo le categorie (1981-2010).....	15
Figura 3: Evoluzione dei transiti di veicoli merci pesanti attraverso le Alpi secondo l'immatricolazione (1981-2010).	16
Figura 4: Evoluzione del traffico di transito e del traffico nazionale e import/export attraverso le Alpi (2000-2010).	17
Figura 5: Evoluzione dei trasporti di merci pericolose nel traffico merci stradale attraverso le Alpi (1999-2010).	18
Figura 6: Evoluzione dei pesi di carico medi dal 2001 al 2010.	19
Figura 7: Evoluzione del traffico merci ferroviario attraverso le Alpi dal 2000 al 2010 in milioni di tonnellate nette-nette.	20
Figura 8: Evoluzione del traffico merci ferroviario transalpino con distinzione fra traffico nazionale e import/export e traffico di transito (2000-2010).	21
Figura 9: Volume delle merci trasportate attraverso i valichi alpini svizzeri tra il 1984 e il 2010, in milioni di tonnellate nette-nette.	23
Figura 10: Ripartizione modale nel traffico merci attraverso le Alpi svizzere tra il 1984 e il 2010, in percentuale.	24
Figura 11: Traffico merci transalpino (1980-2010) nel cosiddetto arco alpino interno tra il Moncenisio/Fréjus (F) e il Brennero (A).....	25
Figura 12: Evoluzione del traffico merci stradale transalpino, previsione per il 2011.	27
Figura 13: Evoluzione del traffico merci ferroviario transalpino, previsione per il 2011.	28
Figura 14: Evoluzione della ripartizione modale, previsione per il 2011.	29
Figura 15: Evoluzione del traffico nel vecchio e nel nuovo regime dei trasporti. Fonte: Ecoplan/Infras 2011, calcoli propri.....	30
Figura 16: Evoluzione del prodotto interno lordo reale nel periodo 2006-2011, con indicazione delle variazioni (in %) rispetto all'anno precedente.....	32
Figura 17: Variazioni del volume di commercio esterno (secondo il valore) nel periodo 2006-2010. ...	33
Figura 18: Evoluzione del tasso di cambio franco svizzero/euro.	34
Figura 19: Indice dei prezzi alla produzione del traffico merci (UST). Aprile 2008 = 100.	35
Figura 20: Indice dei prezzi alla produzione del traffico merci ferroviario (UST). Aprile 2008 = 100....	35
Figura 21: Indice dei prezzi alla produzione del traffico merci. Per una migliore comparabilità con l'indice svizzero (livello aprile 2008 = 100), l'indice tedesco è stato convertito in modo da fissarlo al livello del secondo trimestre del 2008 (indice originale DESTATIS 2006 = 100).....	37
Figura 22: Evoluzione dei prezzi del diesel in Europa nel periodo 2008-2011. Conversione in franchi svizzeri sulla base del tasso di cambio medio mensile.	38
Figura 23: Percentuale del traffico pesante rispetto al traffico complessivo e rispetto alle immissioni di NO ₂ a Erstfeld nel 2009.	44
Figura 24: Evoluzione delle immissioni di NO ₂ tra il 2003 e il 2010. La linea punteggiata indica il valore limite d'immissione secondo l'OIA _t (30 µg/m ³).	45
Figura 25: Evoluzione delle immissioni di PM ₁₀ tra il 2003 e il 2010. La linea punteggiata indica il valore limite d'immissione secondo l'OIA _t (30 µg/m ³).	45

Figura 26: Livello del rumore lungo la A2 e la A13 dal 2004 al 2010.....	46
Figura 27: Percentuale di rumore del traffico merci pesante.	47
Figura 28: Emissioni foniche registrate a Steinen (asse del San Gottardo) e a Wichtrach (asse del Lötschberg) dal 2003 al 2010.	48
Figura 29: Evoluzione delle emissioni foniche dei treni passeggeri e dei treni merci transitati alla stazione di Steinen (SZ) tra il 2003 e il 2010.	49
Figura 30: Esposizione al rumore ferroviario e autostradale fra Erstfeld e Bellinzona.	50
Figura 31: Emissioni di CO ₂ di un autoarticolato > 34-40 t di classe EURO 5 (RSC) secondo la pendenza dell'autostrada e lo sfruttamento del veicolo. Fonte: HBEFA 3.1.	54
Figura 32: Impatto della politica di trasferimento sulle emissioni del traffico stradale nel 2010. <i>Nota bene:</i> le emissioni degli inquinanti atmosferici NO _x e PM10 sono indicate in tonnellate, quelle di CO ₂ in migliaia di tonnellate.	55
Figura 33: Numero degli invii transalpini dal 2002 al 2010.	70
Figura 34: Puntualità del traffico transalpino dal 2008 al 2010. Fonte: risultati del rilevamento continuo (trimestrale e specifico per le diverse relazioni) effettuato presso gli operatori del TC.	74
Figura 35: Tasso di utilizzo della capacità sull'asse del San Gottardo (2009-2010). Capacità: tracce per il traffico merci transalpino da confine a confine (Basilea – Chiasso/Luino).	84
Figura 36: Tasso di utilizzo della capacità sull'asse Lötschberg/Sempione (2009-2010). Capacità: tracce per il traffico merci transalpino da confine a confine (Basilea – Domodossola).	84
Figura 38 Tasso di utilizzo della capacità nei giorni di punta (giovedì) sull'asse Lötschberg-Sempione (2009-2010). Capacità: tracce per il traffico merci transalpino da confine a confine (Basilea – Domodossola).	86
Figura 39: Effetti sulla produttività e sui costi dell'entrata in servizio delle gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri.	112

Indice delle tabelle

Tabella 1: Numero di transiti attraverso le Alpi svizzere per valico alpino.....	14
Tabella 2: Quote dei valichi svizzeri nel traffico merci transalpino su strada.....	14
Tabella 3: Quote di traffico merci di transito e di traffico merci nazionale e import/export attraverso le Alpi (su strada).....	17
Tabella 4: Quote di TCC, TCNA e Rola rispetto al traffico merci ferroviario transalpino in Svizzera (2000-2010).	21
Tabella 5: Quote di traffico nazionale e import/export e di traffico di transito rispetto al traffico merci ferroviario transalpino in Svizzera (2000-2010).	22
Tabella 6: Confronto tra assi del traffico merci ferroviario transalpino. Valori in milioni di tonnellate nette-nette.....	22
Tabella 7: Volume delle merci trasportate attraverso i valichi alpini svizzeri in milioni di tonnellate nette-nette.....	23
Tabella 8: Ripartizione modale nel traffico merci attraverso le Alpi (2000-2010).	24
Tabella 9: Evoluzione del traffico merci transalpino su strada e su rotaia nel primo semestre del 2011.	26
Tabella 10: Prestazioni chilometriche nel traffico merci stradale attraverso le Alpi; stima basata sui dati relativi ai transiti del 2010 e sulle distanze medie rilevate nel 2009 per il traffico merci transalpino.	53
Tabella 11: Panoramica degli strumenti e delle misure di trasferimento.	56
Tabella 12: Aliquote TTPCP attualmente in vigore (adeguamento del 1° gennaio 2008).	60
Tabella 14: Fondi federali per le misure di trasferimento del traffico dal 2009 al 2011.	66
Tabella 15: Indennità per il trasporto combinato, piano finanziario (PF) 2011-2015.	67
Tabella 16: Indennità massime in euro per invio e per treno in base alla regione (2008-2011).	68
Tabella 17: Capacità dei terminali esteri cofinanziati dalla Confederazione (stato 2010).	76
Tabella 18: Capacità dei terminali svizzeri cofinanziati dalla Confederazione (stato 2009/2010).	77
Tabella 19: Calcolo comparativo del sistema di definizione dei prezzi delle tracce (2012-2013).	82
Tabella 20: Panoramica delle capacità delle tracce sugli assi nord-sud nel traffico merci transalpino (da confine a confine).	83
Tabella 21: Pedaggio al chilometro per veicoli soggetti al pagamento oppure per combinazioni di veicoli fino a 3 assi. FAP = filtro antiparticolato.	105
Tabella 22: Pedaggio al chilometro per veicoli soggetti al pagamento oppure per combinazioni di veicoli a 4 o più assi. FAP = filtro antiparticolato.	105
Tabella 23: Pedaggi su autostrade e strade a scorrimento veloce in Austria (situazione al 1.1.2011).	105
Tabella 24: Pedaggi sul Brennero (situazione al 1.1.2011).	106
Tabella 25: Tariffe per il passaggio nei trafori del Monte Bianco e del Fréjus (situazione al 1.1.2010).	107
Tabella 26: Confronto. Condizioni quadro per la TTPCP nella Costituzione federale/LTTP, nonché Accordo bilaterale sui trasporti terrestri.	123
Tabella 27: Relazioni transalpine nel trasporto combinato non accompagnato (TCNA), stato febbraio 2011.	143
Tabella 28: Relazioni transalpine nel trasporto combinato accompagnato (Rola), stato febbraio 2011.	143

Elenco delle relazioni ordinate nel trasporto combinato (TC) transalpino

Indice degli operatori del trasporto combinato (TC) transalpino con i quali la Confederazione ha concluso per il 2011 una convenzione sull'ordinazione e sull'indennizzo di treni e invii.

Operatore:	N. rel.	Relazione:	Treni valore previsto:	Invii valore previsto
ACTS AG	259	Hüntwangen - Lugano Vedeggio	415	6 225
Ambrogio Trasporti SpA	95	Muizen - Gallarate	660	21 780
Ambrogio Trasporti SpA	18	Neuss - Gallarate	467	15 411
Hangartner Terminal AG	64	Basel Weil - Domodossola II	482	11 350
Hangartner Terminal AG	102	Karlsruhe - Domodossola II	480	12 930
Hangartner Terminal AG	101	Rostock - Domodossola II	482	8 940
Hupac Intermodal SA	41	Aarau - Stabio	666	12 889
Hupac Intermodal SA	33	Antwerpen (Basel) - Busto	1 534	54 109
Hupac Intermodal SA	29	Basel W./Aarau/Birrfeld - Busto	512	14 444
Hupac Intermodal SA	172	Basel/Aarau - Chiasso/Stabio	594	14 493
Hupac Intermodal SA	27	Duisburg - Busto	482	14 790
Hupac Intermodal SA	96	Duisburg - Novara	250	3 732
Hupac Intermodal SA	173	Genk - Busto	438	13 621
Hupac Intermodal SA	26	Hamburg / Hannover - Busto	622	18 664
Hupac Intermodal SA	14	Köln - Busto	1 866	61 132
Hupac Intermodal SA	204	Lübeck - Novara	298	5 462
Hupac Intermodal SA	23	Mannheim / Ludwigshafen - Busto	2 164	72 114
Hupac Intermodal SA	31	Rotterdam RSC - Novara	2 358	76 059
Hupac Intermodal SA	332	Singen - Busto	494	10 586
Hupac Intermodal SA	25	Singen - Milano	1 534	42 281
Hupac Intermodal SA	28	Taulov - Busto	1 010	30 909
Hupac Intermodal SA	69	Zeebrugge - Desio	584	16 023
Kombiverkehr	342	Bremen - Novara	218	5 886
Kombiverkehr	276	Wuppertal - Piacenza	440	11 440
LKW Walter	284	Genk - Novara	566	16 414
LKW Walter	351	Köln Niehl - Novara	210	6 090
LKW Walter	320	Kornwestheim - Novara	160	4 640
railCare AG	158	Weil - Bodio/Cadenazzo	198	3 761
TX Logistik AG	238	Herne - Melzo	518	15 540
Bulkhaul LTD	323	Zeebrugge/Muizen - Melzo	198	7 920
Cemat SpA	339	Bazancourt - Jesi	96	3 090
Cemat SpA	338	Bazancourt - Lugo	26	858
Cemat SpA	224	Bettembourg - Lodi	148	4 331
Cemat SpA	350	Mannheim - Milano Segrate	256	8 192
Cemat SpA	303	Paris Gennevilliers - Novara	468	14 976
Cemat SpA	294	Zeebrugge/Ostende - Milano Segrate	276	8 004
DB Schenker	299	Hams Hall - Novara	292	8 078
DB Schenker	335	Hams Hall - Padova	168	4 704
DFDS Logistics	357	Hams Hall - Novara	236	6 372
ERS Railways B.V.	61	Rotterdam RSC - Padova	364	10 919
ERS Railways B.V.	60	Rotterdam RSC - Melzo	1 056	31 682
ERS Railways B.V.	329	Venlo - Melzo	436	13 082

Operatore:	N. rel.	Relazione:	Treni valore previsto:	Invii valore previsto
Ewals Cargo Care N.V.	243	Antwerpen/Meerhout - Novara	480	16 320
Ewals Cargo Care N.V.	237	Duisburg - Domodossola/Novara	280	9 520
Ewals Cargo Care N.V.	142	Genk - Novara	702	24 480
G.T.S. S.p.A. General Transport Service	353	Rotterdam RSC - Bologna	305	10 065
G.T.S. S.p.A. General Transport Service	302	Valenton - Piacenza	288	9 504
G.T.S. S.p.A. General Transport Service	336	Zeebrugge - Bologna	305	10 065
G.T.S. S.p.A. General Transport Service	208	Zeebrugge - Piacenza	506	16 698
Inter Ferry Boats nv	288	Antwerpen - Novara	360	11 520
Inter Ferry Boats nv	290	Charleroi - Tavazzano	90	3 600
Inter Ferry Boats nv	341	Dourges - Milano Segrate	180	4 896
Inter Ferry Boats nv	291	Genk/Antwerpen - Novara	352	10 560
Inter Ferry Boats nv	293	Liège - Milano	360	13 680
Inter Ferry Boats nv	280	Ronet - Milano	360	11 373
Inter Ferry Boats nv	279	Ronet - Torino	270	7 020
Inter Ferry Boats nv	358	Zeebrugge - Milano (P400; via D)	484	18 392
Inter Ferry Boats nv	282	Zeebrugge - Milano Segrate (via F)	270	8 370
Inter Ferry Boats nv	283	Zeebrugge - Novara	270	9 180
Italcontainer	334	Bönen - Pomezia	294	7 476
Italcontainer	354	Widnes - Pomezia	196	4 680
Nordossola	337	Köln - Domodossola	490	12 485
P&O Ferrymasters LTD	298	Muizen - Novara/Brindisi	286	9 724
Shuttlewise BV	240	Rotterdam/Venlo - Mortara	416	14 284
TTS Belgium S.A.	333	Liège - Piacenza	256	7 680
Total			32 522	975 495

Tabella 27: Relazioni transalpine nel trasporto combinato non accompagnato (TCNA), stato febbraio 2011.

Operatore:	N. rel.	Relazione:	Treni valore previsto:	Invii valore previsto
RAIpin AG	78	Freiburg i.Br. - Novara	5 588	91 769
RAIpin AG	83	Basel - Lugano Veduggio	484	10 523
Total			6 072	102 292

Tabella 28: Relazioni transalpine nel trasporto combinato accompagnato (Rola), stato febbraio 2011.