



19.064

Messaggio sul decreto federale che aumenta e proroga il limite di spesa per il promovimento del trasporto di merci per ferrovia attraverso le Alpi

del 13 novembre 2019

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che aumenta e proroga il limite di spesa per il promovimento del trasporto di merci per ferrovia attraverso le Alpi.

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

13 novembre 2019

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Il trasporto combinato non accompagnato di merci per ferrovia attraverso le Alpi deve continuare ad essere promosso aumentando in misura contenuta il limite di spesa previsto e prorogandone la durata sino alla fine del 2026.

Situazione iniziale

Il futuro sostegno al trasferimento del traffico va considerato da un punto di vista globale e, pertanto, il Consiglio federale presenta le sue proposte in merito unitamente al rapporto sul trasferimento 2019.

Sul progetto non è stata condotta alcuna procedura di consultazione visto che si propone semplicemente un aumento e una proroga del limite di spesa esistente.

Contenuto del progetto

La Confederazione può adottare misure di promovimento del traffico merci su rotaia che permettano di raggiungere l'obiettivo del trasferimento.

L'attuale limite di spesa di 1675 milioni di franchi destinato al promovimento di questo tipo di trasporto attraverso le Alpi comprende le indennità d'esercizio per il traffico combinato non accompagnato (TCNA) negli anni 2011–2023 e per quello accompagnato (strada viaggiante) fino al 2018. Il promovimento di quest'ultima dal 2019 si avvarrà di altri fondi. Il presente progetto propone da un lato di prorogare di tre anni la durata del limite di spesa stabilito per il periodo 2011–2023 e dall'altro di aumentare il limite di 90 milioni. In tal modo negli anni 2024–2026 per il promovimento del TCNA saranno a disposizione circa 30 milioni di franchi all'anno. Rispetto ad oggi l'indennità media per l'invio in TCNA diminuirà di oltre il 70 per cento. La prosecuzione del versamento di indennità ha lo scopo di consentire un ulteriore avvicinamento all'obiettivo di trasferimento di 650 000 transiti attraverso le Alpi. Da un lato bisogna evitare un possibile ritorno al trasporto di merci su strada finché le tratte di accesso ad Alptransit non avranno raggiunto gli standard di costruzione prestabiliti e permetteranno di ottenere i necessari aumenti di produttività. Dall'altro, grazie alle indennità d'esercizio, sarà possibile sfruttare ulteriori potenziali di trasferimento in funzione dei rispettivi segmenti di mercato, il che consente di migliorare ulteriormente la ripartizione modale a favore della rotaia.

I fondi richiesti per il periodo 2024–2026 riguardano solo il TCNA. Il Consiglio federale analizzerà in modo approfondito il procedimento da adottare per lo sviluppo della strada viaggiante e sottoporrà al Parlamento le relative basi decisionali nell'ambito del rapporto sul trasferimento 2021; l'ammontare dei fondi necessari per il suo promovimento nel periodo successivo al 2023 non è ancora noto.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Problematica e necessità del credito, importanza del progetto da finanziare

Il trasferimento del traffico merci pesante dalla strada alla rotaia è uno degli obiettivi principali della politica svizzera dei trasporti. Approvando l'articolo per la protezione delle Alpi (art. 84 della Costituzione federale, Cost.¹), il 20 febbraio 1994 Popolo e Cantoni hanno espresso chiaramente la volontà di trasferire dalla strada alla rotaia il traffico merci pesante attraverso le Alpi. La legge federale del 19 dicembre 2008² concernente il trasferimento dalla strada alla ferrovia del traffico merci pesante attraverso le Alpi (legge sul trasferimento del traffico merci, LTrasf) si iscrive nella logica della strategia di trasferimento del traffico stabilita nell'Accordo del 21 giugno 1999³ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (Accordo sui trasporti terrestri). L'obiettivo del trasferimento, fissato in 650 000 transiti transalpini l'anno (art. 3 LTrasf), non ha ancora potuto essere raggiunto, ma le misure adottate esplicano i loro effetti contribuendo all'elevata quota di mercato della rotaia.

I tre strumenti principali della politica del trasferimento sono la Nuova ferrovia transalpina (Alptransit), elemento fondamentale per l'ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria sull'asse transalpino nord-sud, la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) e l'apertura del mercato nell'ambito della riforma delle ferrovie.

Quale misura di accompagnamento sono state introdotte indennità d'esercizio per il trasporto combinato nel traffico merci transalpino su rotaia. Secondo la LTrasf (art. 8), la Confederazione può adottare misure di promovimento per raggiungere l'obiettivo di trasferimento. Parallelamente alla LTrasf sono stati stanziati 1600 milioni di franchi per gli anni 2011–2018 mediante il decreto federale del 3 dicembre 2008⁴ concernente il limite di spesa per il promovimento del trasporto di merci per ferrovia attraverso le Alpi. In adempimento di due mozioni dall'identico tenore presentate dalle vostre Camere, con il messaggio del 29 novembre 2013⁵ il nostro Consiglio ha prorogato il limite di spesa di cinque anni sino alla fine del 2023 e ne ha aumentato la dotazione a 1675 milioni di franchi.

La misura del versamento di indennità d'esercizio mirava in primo luogo a ottenere un aumento del trasferimento durante il periodo transitorio fino alla messa in servizio di Alptransit. Le due gallerie di base (Lötschberg e San Gottardo) sono ormai realizzate, mentre le tratte di accesso lo sono soltanto in parte o non hanno ancora raggiunto lo standard di costruzione prefissato, cosicché non è ancora possibile

1 RS 101

2 RS 740.1

3 RS 0.740.72

4 FF 2009 7213

5 FF 2014 151

sfruttare appieno il potenziale di produttività. Il nostro Collegio propone perciò di prorogare di altri tre anni l'erogazione di indennità d'esercizio nel traffico combinato non accompagnato (TCNA).

1.2 Alternative esaminate

Non sono state esaminate alternative poiché la misura attuale si è dimostrata efficace e si può continuare ad applicarla senza dover introdurre nuovi processi di versamento di indennità.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016⁶ sul programma di legislatura 2015–2019, né nel decreto federale del 14 giugno 2016⁷ sul programma di legislatura 2015–2019. La necessità del presente messaggio, ovvero la necessità di prorogare e aumentare le indennità d'esercizio per raggiungere l'obiettivo di trasferimento, è emersa solo nell'ambito del rapporto sul trasferimento del traffico 2019. Nel 2014, ossia al momento di definire il programma di legislatura, non era ancora prevedibile.

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

Secondo l'articolo 3 capoverso 1 lettera d della legge del 18 marzo 2005⁸ sulla consultazione è indetta una procedura di consultazione per ordinanze e altri progetti di ampia portata politica e finanziaria. Per il primo decreto federale, che prevedeva lo stanziamento di 1600 milioni di franchi, è stata condotta una consultazione dal 17 luglio al 16 ottobre 2006⁹, mentre per il primo prolungamento e aumento di 180 milioni di franchi¹⁰ non ne è stata indetta una. Rispetto al limite di spesa originario di 1600 milioni di franchi, il presente progetto, che riguarda lo stanziamento di 90 milioni di franchi, non ha un'ampia portata politica o finanziaria. Il nostro Collegio ha pertanto deciso di non svolgere una consultazione e di non coinvolgere i Cantoni.

⁶ FF 2016 909

⁷ FF 2016 4605

⁸ RS 172.061

⁹ FF 2006 6133

¹⁰ FF 2014 151

3 Tenore del decreto di finanziamento

3.1 Proposta del Consiglio federale e motivazione

Con il presente messaggio proponiamo di prorogare la durata delle indennità d'esercizio nel TCNA di altri tre anni e di aumentare il limite di spesa di 90 milioni di franchi per portarlo a 1765 milioni.

Il credito per le indennità nel trasporto combinato transalpino è oggetto di una riduzione graduale che tiene conto sia dei miglioramenti di produttività ottenuti grazie alla modernizzata infrastruttura ferroviaria sia delle aspettative relative agli incrementi dell'efficienza del settore. Da fine 2020, quando entreranno in servizio la galleria di base del Ceneri e il corridoio di quattro metri sull'asse del San Gottardo, è prevista una riduzione proporzionalmente maggiore rispetto agli anni precedenti. Tuttavia nell'ottica odierna la pianificazione precedente appare troppo ottimistica. Sebbene il nostro Consiglio intenda continuare ad attenersi a una riduzione proporzionalmente maggiore, la riduzione per gli anni 2022 e 2023 sarà più contenuta rispetto a quanto previsto nell'attuale piano finanziario. Inoltre, la durata delle indennità d'esercizio deve essere prorogata di tre anni mentre gli importi annuali continueranno a diminuire.

L'integrazione tecnica e operativa di Alptransit nella rete dei corridoi europei per il trasporto ferroviario delle merci non è conclusa: le tratte di accesso estere devono essere potenziate e le condizioni di produzione uniformate; la circolazione di convogli fino a 740 metri di lunghezza, in particolare, non è ancora possibile e resta da realizzare la piena interoperabilità tra le varie infrastrutture nazionali. Secondo il nostro Consiglio, qualora il versamento di indennità d'esercizio cessasse sin dal 2023, il processo di trasferimento ne risulterebbe compromesso.

Decidendo fin d'ora di prorogare il limite di spesa si garantisce agli operatori e alle ferrovie, nonché ai loro clienti, la certezza di pianificazione. Quest'ultima è anche necessaria per favorire investimenti in ulteriori attrezzature o mezzi d'esercizio quali semirimorchi gruabili e casse mobili o anche in impianti di trasbordo per il traffico combinato.

I 90 milioni di franchi richiesti per il periodo 2024–2026 sono destinati al solo TCNA. Il presente progetto non comprende la strada viaggiante, per la quale è in atto una convenzione pluriennale d'indennizzo che scade nel 2023. Il nostro Collegio presenterà una panoramica concernente la continuazione della strada viaggiante dopo il 2023 al più tardi nell'ambito del rapporto sul trasferimento 2021.

3.2 Descrizione del progetto e commento alle singole disposizioni

I sussidi sono erogati mediante ordinazioni di offerte di trasporto presso i cosiddetti operatori del trasporto combinato che offrono i servizi sul mercato e ne assumono i rischi commerciali.

Secondo l'articolo 15 dell'ordinanza del 25 maggio 2016¹¹ sul trasporto di merci (OTM) la Confederazione ordina ogni anno una determinata offerta del trasporto combinato (treni e invii). A tutti i rispettivi operatori si applicano le medesime condizioni generali. Per ogni invio trasferito sono versate indennità secondo aliquote unitarie massime differenziate in funzione delle zone di partenza e di destinazione. Questo permette di continuare a ridurre gli svantaggi a livello di costi, ancora esistenti, del traffico ferroviario rispetto a quello stradale, creando al tempo stesso strutture più trasparenti. Inoltre l'importo delle indennità è gradualmente ridotto, con conseguente aumento dell'efficienza dei sussidi.

Con l'articolo 1 capoverso 1 del decreto federale del 3 dicembre 2008 è stato approvato un limite di spesa di 1600 milioni di franchi per gli anni 2011–2018. Il decreto federale dell'8 giugno 2010 concernente la prima aggiunta al Preventivo 2010 ha ridotto questo limite di spesa di 105 milioni, portandolo a 1495 milioni di franchi. Con la modifica del decreto federale del 19 giugno 2014 il limite di spesa è stato innalzato a 1675 milioni di franchi e prorogato sino alla fine del 2023.

Il presente decreto federale prevede un aumento di 90 milioni dell'attuale limite di spesa, che lo porta a 1765 milioni di franchi, e una sua proroga di tre anni, con scadenza alla fine del 2026. I fondi supplementari andranno ripartiti in modo più o meno uniforme sugli anni 2024–2026.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie

Il proseguimento, limitato nel tempo, del versamento di indennità d'esercizio al TCNA transalpino comporterà per tre anni un aggravio delle finanze federali pari a una media annua di 30 milioni di franchi (complessivamente 90 milioni franchi con una riduzione del 70 per cento rispetto a oggi (preventivo indennità per il TCNA transalpino 2019: 102 milioni franchi Dato che si tratta di spese a sostegno del trasporto combinato, esse continuano a gravare sul Finanziamento speciale del traffico stradale.

4.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il proseguimento del versamento di indennità d'esercizio al TCNA non richiede un aumento dell'effettivo del personale.

4.3 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Il presente progetto non ha ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, poiché le indennità d'esercizio sono finanziate dalla sola Confederazione.

¹¹ RS 742.411

4.4 Ripercussioni sull'economia

Il rafforzamento sostanziale del traffico merci su rotaia può rendere più efficienti i trasporti di merci in tutti i settori economici favorendo una proficua ripartizione del lavoro. Un mercato rafforzato del trasporto di merci per ferrovia offre opzioni interessanti a tutti i trasportatori.

4.5 Ripercussioni sulla società e sull'ambiente

Tramite la politica di trasferimento, ossia con la riduzione del numero di transiti transalpini di veicoli pesanti, il presente progetto ha effetti diretti sull'ambiente. Ogni passo verso l'obiettivo di questa politica migliora in modo sostenibile la qualità dell'ambiente lungo gli assi del traffico transalpino. Siccome una grande parte del traffico trasferito è costituita da traffico di transito, l'impatto è nettamente positivo per tutte le regioni situate lungo tali assi (regione basilese, Altopiano, Svizzera centrale, Ticino). Le ripercussioni negative causate dal traffico pesante sulla salute e sull'ambiente possono essere notevolmente ridotte. Il trasferimento contribuisce inoltre al raggiungimento degli obiettivi di politica climatica della Svizzera.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

La competenza dell'Assemblea federale per questa decisione in materia di crediti deriva dall'articolo 167 Cost.

La base legale per le misure di promovimento del trasporto combinato è data dall'articolo 8 LTrasf in combinato disposto con l'articolo 15 OTM.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La prosecuzione del promovimento del trasporto combinato è coperta dall'Accordo sui trasporti terrestri.

5.3 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 163 capoverso 2 Cost. e all'articolo 25 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002¹² sul Parlamento, per l'atto da adottare è prevista la forma del decreto federale semplice non sottoposto a referendum.

¹² RS 171.10

5.4 Subordinazione al freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. L'articolo 1 capoverso 1 del presente decreto federale implica spese durante tre anni per in media 30 milioni di franchi l'anno. Il limite di spesa sottostà pertanto al freno alle spese.

5.5 Conformità alla legge sui sussidi

I fondi destinati al promovimento del TCNA transalpino sono sussidi. Le disposizioni proposte sono conformi alla legge del 5 ottobre 1990¹³ sui sussidi.

È interesse della Confederazione proseguire il promovimento del traffico merci ferroviario non accompagnato attraverso le Alpi poiché permette di evitare un possibile ritorno al trasporto di merci su strada e consente ulteriori trasferimenti alla rotaia. Il versamento dei sussidi serve a raggiungere gli obiettivi di cui agli articoli 84 Cost. e 3 LTrasf. Senza tali sussidi, gli obiettivi non potrebbero essere perseguiti adeguatamente. I Cantoni non potrebbero adempiere (meglio) l'obiettivo di una ripartizione più efficace dei compiti e degli oneri. Il promovimento del traffico combinato non accompagnato finora attuato ha fornito un contributo fondamentale alla riduzione delle corse transalpine su strada. La procedura scelta per erogare i contributi d'esercizio si è dimostrata efficace ed efficiente. Il carattere decrescente del sussidio è garantito dal punto di vista normativo dall'articolo 8 capoverso 2 LTrasf, secondo il quale l'importo dell'indennità media per invio trasportato deve ridursi di anno in anno. Il nostro Collegio non prevede ulteriori proroghe del sussidio dopo il 2026.

¹³ RS 616.1