

10.061

Messaggio

concernente il finanziamento dell'infrastruttura delle ferrovie svizzere (FFS e ferrovie private) e la convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS per gli anni 2011–2012

del 23 giugno 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

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

- revisione della legge federale del 20 marzo 1998 sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS),
- decreto federale concernente la convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera e la società anonima Ferrovie federali svizzere (FFS) per gli anni 2011–2012,
- decreto federale concernente il limite di spesa per il finanziamento dell'infrastruttura della società anonima Ferrovie federali svizzere (FFS) negli anni 2011–2012,
- decreto concernente il credito d'impegno per l'infrastruttura delle ferrovie private 2011–2012.

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

23 giugno 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Con il presente messaggio il Consiglio federale fissa gli obiettivi per lo sviluppo dell'infrastruttura delle FFS e delle ferrovie private finanziata o cofinanziata dalla Confederazione e per i mezzi finanziari necessari a tale scopo per il 2011 e il 2012.

Con la convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera e le FFS per gli anni 2011 e 2012 (Convenzione FFS 11–12) la Confederazione e le FFS hanno convenuto per la quarta volta dall'entrata in vigore della riforma delle ferrovie 1999 gli obiettivi che le FFS devono raggiungere e i mezzi finanziari che la Confederazione metterà a disposizione per l'esercizio, la manutenzione e il mantenimento dell'infrastruttura ferroviaria delle FFS.

Per quanto concerne l'infrastruttura delle ferrovie private, alla luce delle esperienze perlopiù positive maturate con le FFS viene raggiunto in larga misura un allineamento del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria delle FFS con quello dell'infrastruttura delle ferrovie private. Con il presente messaggio vengono definiti gli obiettivi per il credito d'impegno 2011–2012.

Con la legge federale del 20 marzo 2009 sulla Riforma della ferrovia 2 (Revisione della disciplina sui trasporti pubblici; Revisione TP) sono state modificate le basi giuridiche per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria. Con la revisione della legge federale sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS), entrata in vigore il 1° gennaio 2010, gli strumenti per il finanziamento dell'infrastruttura delle FFS e delle ferrovie private vengono in larga misura armonizzati. Così, i processi per il controlling e il finanziamento dell'infrastruttura descritti nella legge federale sulle ferrovie (Lferr) riveduta e nella nuova ordinanza sulle concessioni e sul finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria (OCFIF) valgono in ugual misura per le FFS e per le ferrovie private. Con il presente messaggio viene pertanto adottata per la prima volta, per gli obiettivi e il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria, una prospettiva unitaria per tutta la Svizzera.

La durata della quarta convenzione sugli obiettivi stipulata dal Consiglio federale con le FFS e degli accordi da stipulare con le ferrovie private è di soli due anni. In virtù della revisione dell'ordinanza sulle finanze della Confederazione, decisa dal Consiglio federale il 5 dicembre 2008, emerge la necessità di adottare una soluzione transitoria per il finanziamento dell'infrastruttura negli anni 2011 e 2012. A partire dal 2013 il finanziamento dell'infrastruttura delle FFS e delle ferrovie private dovrà basarsi su periodi di ordinazione di quattro anni.

Negli obiettivi fissati per l'infrastruttura ferroviaria per il 2011 e il 2012 nonché nelle strutture e nel contenuto della Convenzione FFS 11–12 è cambiato poco rispetto al precedente periodo 2007–2010. A causa del maggior fabbisogno di mantenimento della qualità identificato in particolare nel caso dell'infrastruttura delle FFS, è aumentata la portata delle prestazioni del settore infrastruttura ordinate dalla Confederazione.

Per la copertura delle spese scoperte pianificate derivanti dall'esercizio e dalla manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria e per il finanziamento degli investimenti – tra i quali la massima priorità è assegnata alla manutenzione della qualità dell'infrastruttura – la Confederazione mette a disposizione per gli anni 2011 e 2012 un totale di 4542 milioni di franchi. Di questi, 3322 sono destinati a FFS Infrastruttura, 1220 all'infrastruttura delle ferrovie private.

La maggior parte di questi fondi è costituita da contributi d'investimento (il 75 % per le FFS, il 65 % per le ferrovie private). Poiché sulle tratte delle ferrovie private, fatta eccezione per la rete della BLS AG, vengono effettuati pochi trasporti viaggiatori a lunga percorrenza e merci, i prezzi di ricavo medi dei tracciati sono inferiori in questo caso, per cui la quota dei ricavi d'esercizio è più alta in questo caso rispetto a FFS Infrastruttura.

Con i mezzi d'investimento a disposizione è possibile attuare, sia presso le FFS che presso le ferrovie private, unicamente le misure tassativamente necessarie per il mantenimento della qualità dell'infrastruttura. Tenuto conto delle informazioni ottenute dall'audit della rete, i mezzi destinati al mantenimento della qualità per l'infrastruttura delle FFS sono stati nettamente aumentati rispetto alla Convenzione 07–10. Anche per l'infrastruttura delle ferrovie private saranno a disposizione maggiori fondi (87 mio. di fr.) rispetto al piano finanziario.

Poiché il mantenimento della qualità dell'infrastruttura già esistente gode della massima priorità e tenuto conto delle misure necessarie per il risanamento delle finanze pubbliche (programma di consolidamento per gli anni 2011–2013), non è possibile aumentare ulteriormente i mezzi per gli investimenti di ampliamento rispetto al periodo 2007–2010 nonostante l'aumento della domanda di servizi di trasporto – né per FFS Infrastruttura, né per l'infrastruttura delle ferrovie private.

Nonostante l'aumento dei crediti (+322 mio. di fr. in totale per il limite di spesa per FFS Infrastruttura, +87 mio. di fr. per il credito d'impegno destinato all'infrastruttura delle ferrovie private), le direttive del programma di consolidamento per gli anni 2011–2013 vengono rispettate. Il maggior fabbisogno viene compensato nel modo seguente: negli anni 2011 e 2012 nelle finanze federali generali permangono mediamente 166 milioni di franchi derivanti dall'utile netto della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP). Questi mezzi vengono impiegati per la copertura dei costi non coperti sostenuti dalla Confederazione in relazione con il traffico su strada. I mezzi federali resi così disponibili vengono impiegati per il limite di spesa destinato a FFS Infrastruttura negli anni 2011 e 2012 e per il credito d'impegno per l'infrastruttura delle ferrovie private. Se questa riduzione sarà limitata agli anni 2011 e 2012, nell'ottica attuale non è necessario alcun adeguamento del programma di costruzione dei progetti attualmente finanziati dal Fondo FTP (NFTA, collegamenti ad alta velocità della Svizzera orientale e occidentale, risanamento fonico, ZEB).

Indice

Compendio	4328
1 Grandi linee	4332
1.1 Situazione iniziale	4332
1.2 Contenuto del disegno	4333
1.2.1 Struttura	4333
1.2.2 Principi del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria	4334
1.2.3 Controlling del finanziamento infrastrutturale	4337
1.2.3.1 Processo di controlling	4337
1.2.3.2 Finanziamento dell'infrastruttura delle FFS	4340
1.2.3.3 Finanziamento dell'infrastruttura delle ferrovie private	4341
1.3 Obiettivi 2011–2012 per l'infrastruttura ferroviaria	4342
1.3.1 Garanzia di un elevato livello di sicurezza	4343
1.3.2 Garanzia dell'efficienza della rete	4344
1.3.3 Sfruttamento ottimale delle capacità disponibili	4345
1.3.4 Miglioramento dell'interoperabilità	4346
1.3.5 Aumento della produttività	4347
1.4 Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS per gli anni 2011–2012	4347
1.4.1 Conduzione delle FFS da parte della Confederazione	4348
1.4.2 Contenuto della convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS 2011–2012	4350
1.4.3 Fabbisogno di mezzi per FFS Infrastruttura 2011–2012	4352
1.4.3.1 Fabbisogno di mezzi per l'esercizio e la manutenzione	4354
1.4.3.2 Fabbisogno di mezzi per il mantenimento della qualità dell'infrastruttura	4356
1.4.3.3 Fabbisogno di mezzi per ampliamenti	4357
1.4.4 Evoluzione del fabbisogno di mezzi rispetto alla Convenzione 07–10	4358
1.4.5 Finanziamento delle prestazioni ordinate	4359
1.5 Convenzioni sulle prestazioni per l'infrastruttura delle ferrovie private nel 2011–2012	4361
1.5.1 Nuovo modello di finanziamento	4361
1.5.2 Conduzione per obiettivi	4361
1.5.3 Collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni	4362
1.5.4 Fabbisogno di mezzi	4362
1.5.5 Finanziamento	4364
1.5.6 Confronto tra fabbisogno di mezzi e mezzi disponibili	4364
1.6 Consultazione dei Cantoni	4366
1.6.1 Risultato della consultazione	4366
1.6.2 Conclusioni	4368
2 Spiegazioni relative ai decreti federali	4369
2.1 Legge federale sulle Ferrovie federali svizzere	4369

2.2 Decreto federale concernente la convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera e la società anonima Ferrovie federali svizzere FFS per gli anni 2011–2012	4369
2.3 Decreto federale concernente il limite di spesa per l'infrastruttura della società anonima Ferrovie federali svizzere FFS per gli anni 2011–2012	4370
2.4 Decreto federale concernente un credito d'impegno per l'infrastruttura delle ferrovie private svizzere per gli anni 2011–2012	4370
3 Ripercussioni	4370
3.1 Per la Confederazione	4370
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	4371
3.3 Ripercussioni per l'economia	4371
3.4 Ripercussioni per la politica regionale della Confederazione	4371
3.5 Altre ripercussioni	4372
4 Rapporto con il programma di legislatura	4372
5 Aspetti giuridici	4372
5.1 Costituzionalità e legalità	4372
5.2 Conciliabilità con gli impegni internazionali della Svizzera	4373
5.3 Forma giuridica	4373
5.4 Subordinazione al freno alle spese	4373
5.5 Rispetto dei principi della legge sui sussidi	4374
Allegati	
1 Rapporto delle FFS sulla Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS 2007–2010	4375
2 Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera e la società anonima Ferrovie federali svizzere (FFS) per gli anni 2011–2012	4395
Legge federale sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS) (Disegno)	4415
Decreto federale concernente la Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera e la società anonima Ferrovie federali svizzere (FFS) per gli anni 2011–2012 (Disegno)	4417
Decreto federale sul limite di spesa per il finanziamento dell'infrastruttura della società anonima Ferrovie federali svizzere (FFS) negli anni 2011–2012 (Disegno)	4419
Decreto federale sul credito d'impegno per il finanziamento dell'infrastruttura delle ferrovie private svizzere negli anni 2011–2012 (Disegno)	4421

Messaggio

1 Grandi linee

1.1 Situazione iniziale

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

Con il presente messaggio il Consiglio federale fissa gli obiettivi per lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria delle FFS e delle ferrovie private finanziata, rispettivamente cofinanziata dalla Confederazione. Al contempo, essa sottopone alle Camere federali delle decisioni concernenti:

- l'approvazione degli obiettivi fissati in una convenzione sulle prestazioni delle FFS per gli anni 2011–2012 (Convenzione 11–12), nonché
- l'approvazione dei mezzi finanziari necessari per il raggiungimento degli obiettivi 2011–2012 (limite di spesa per FFS Infrastruttura, credito d'impegno per l'infrastruttura delle ferrovie private).

Soluzione transitoria biennale

La durata della quarta convenzione sulle prestazioni negoziata tra il Consiglio federale e le FFS è di soli due anni. Il motivo di tale durata abbreviata è costituito da una modifica, decisa il 5 dicembre 2008 dal Consiglio federale, dell'Ordinanza sulle finanze della Confederazione (OFC, RS 611.01). Questa modifica ha lo scopo di garantire che le decisioni finanziarie pluriennali e periodiche di notevole portata, tra le quali rientra indubbiamente il limite di spesa rispettivamente il credito d'impegno per l'infrastruttura ferroviaria, vengano presentate alle Camere federali sempre all'inizio di una nuova legislatura. Al fine di eliminare la sfasatura dei cicli relativi ai limiti di credito per l'infrastruttura ferroviaria e i periodi di legislatura per la prossima scadenza possibile, si impone la necessità di trovare una soluzione transitoria per il finanziamento dell'infrastruttura negli anni 2011 e 2012 attraverso una convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS, la cui durata è fissata eccezionalmente a soli due anni.

Poiché secondo l'articolo 8 capoverso 1 LFFS la durata della Convenzione è di quattro anni, il Consiglio federale richiede, per l'attuazione di questa soluzione transitoria basata su Convenzione biennale, l'inserimento nella LFFS di un'apposita disposizione transitoria.

In futuro il finanziamento dell'infrastruttura delle FFS e delle ferrovie private dovrà basarsi unitariamente su periodi di ordinazione di quattro anni.

Poiché il periodo 2011–2012 rappresenta una fase di transizione, la Convenzione FFS 11–12 si basa fundamentalmente sulla Convenzione 07–10. Per il finanziamento dell'infrastruttura delle ferrovie private il passaggio dall'ordinazione annuale – finora adottata, in parte in collegamento con convenzioni sugli investimenti spesso riferite a singoli oggetti – a un finanziamento biennale dei programmi, rappresenta un importante passo nella preparazione in vista del completo allineamento, persegui-

circuito chiuso per una conduzione orientata agli obiettivi, è tassativamente necessaria al fine di chiarire le responsabilità dei servizi coinvolti.

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

Il concetto per una conduzione delle FFS orientata agli obiettivi e il contenuto della Convenzione 11-12, in particolare le modifiche rispetto alla Convenzione 07-10 e il finanziamento del fabbisogno aggiuntivo di mezzi, sono invece descritti nel numero 1.4.

Alla descrizione delle innovazioni nel settore del finanziamento delle ferrovie private e del fabbisogno di mezzi denunciato dai gestori dell'infrastruttura è dedicato infine il numero 1.5.

1.2.2 Principi del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria

Contabilità separata per trasporti e infrastruttura

Con l'entrata in vigore della riforma delle ferrovie 1, il 1° gennaio 1999, è diventato obbligatorio per tutte le imprese ferroviarie in Svizzera⁵ separare a livello contabile e organizzativo il settore infrastruttura che dà diritto a un'indennità dai settori del traffico viaggiatori e merci e presentare cosiddetti conti settoriali.

Il prezzo dei tracciati quale strumento di finanziamento dell'infrastruttura

Il settore infrastruttura riceve un'indennità per l'utilizzo dell'infrastruttura, il cosiddetto prezzo dei tracciati. Quest'ultimo è composto da un prezzo minimo, pari ai costi marginali standard (ossia ai costi marginali di una tratta dotata di moderni impianti di sicurezza automatizzati), più un contributo di copertura per i costi fissi dell'infrastruttura. Questi prezzi sono fissati dall'Ufficio federale dei trasporti (UFT). Solo i prezzi per le prestazioni supplementari (cfr. l'art. 22 OARF⁶) possono essere fissati dagli stessi gestori dell'infrastruttura. Le condizioni quadro attualmente vigenti nel settore dei trasporti non permettono di fissare prezzi in grado di coprire i costi causati dall'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria. Per non mettere in pericolo gli obiettivi della politica dei trasporti, segnatamente l'obiettivo del trasferimento del traffico per il traffico merci transalpino e l'approvvigionamento di base nel settore del traffico viaggiatori, al momento è praticamente impossibile alzare i prezzi. Al contrario, i prezzi dei tracciati dei trasporti di merci sono stati addirittura ridotti a partire dal 1° gennaio 2010. Nel novembre del 2009 il Consiglio federale ha deciso di rinunciare alla riscossione di un contributo di copertura superiore al prezzo minimo nel traffico merci. Questo adeguamento intende sgravare in particolare il traffico a carro completo. Le minori entrate per i gestori dell'infrastruttura dovute alla riduzione del prezzo dei tracciati vengono compensate attraverso l'aumento corrispondente delle indennità per l'esercizio dell'infrastruttura.

⁵ L'UFT può dispensare le ferrovie a scartamento ridotto e le imprese ferroviarie minori da tale obbligo ai sensi dell'art. 64 cpv. 1 Lferr.

⁶ Ordinanza del 25 novembre 1998 concernente l'accesso alla rete ferroviaria (OARF), RS 742.122.

A seguito della crescente domanda e dei migliori risultati che presumibilmente ne deriveranno per il traffico a lunga distanza, dal cambio d'orario del 12 dicembre 2010 il contributo di copertura di questo settore potrà invece essere aumentato dall'8 per cento al 12 per cento dei ricavi. Per le tratte interessate aumentano di conseguenza i ricavi dei prezzi di tracciato per i gestori dell'infrastruttura (FFS, BLS Netz AG, Thurbo) e diminuiscono i costi non coperti da indennizzare. Nel traffico regionale oggetto di ordinazione (TRV) il contributo di copertura ammonta attualmente al 13 per cento dei ricavi.

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

Ordinazione di prestazioni nel settore infrastruttura

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

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

I mezzi necessari per gli investimenti destinati al mantenimento della qualità degli impianti esistenti e per gli adeguamenti al livello della tecnica come pure per coprire le esigenze in materia di trasporti⁷ (p.es. aumento delle sezioni di blocco, prolungamenti di marciapiedi, tratte a doppio binario) sono versati alle imprese ferroviarie in due modi diversi e sono pure a carico del budget ordinario. Da un lato gli oneri di ammortamento sono compensati mediante contributi a fondo perso; dall'altro, per le esigenze di investimento che vanno oltre tale quota sono concessi mutui senza interesse rimborsabili condizionatamente.

In linea di massima i mutui restano a tempo indeterminato presso l'impresa e devono essere restituiti soltanto se gli impianti al cui finanziamento hanno contribuito non vengono più utilizzati per l'esercizio ferroviario oppure se il volume d'investimento è minore del totale degli ammortamenti. Questi mutui sono pertanto assimilabili a capitale proprio.

Sviluppo degli strumenti di finanziamento

Nel caso delle FFS, dal 1999 i contributi d'esercizio e d'investimento vengono decisi sulla base della pianificazione a medio termine e del piano d'investimento a medio termine e fissati in convenzioni sulle prestazioni della durata di quattro anni. Il finanziamento dell'infrastruttura delle ferrovie private avveniva finora sulla base

⁷ Cfr. art. 3 cpv. 3 LFFS.

di convenzioni sul finanziamento annuali – di regola congiuntamente da parte della Confederazione e dei Cantoni. In alcuni Cantoni, il finanziamento degli investimenti nel settore infrastruttura avveniva, analogamente al sistema previsto dalla Convenzione FFS, sulla base di convenzioni sul finanziamento di programmi, mentre in altri Cantoni venivano stipulate, per progetti di maggiore portata, convenzioni separate sul finanziamento per oggetto. Le conseguenze della revisione della legge, entrata in vigore il 1° gennaio 2010, sul finanziamento delle ferrovie private sono illustrate separatamente ai numeri 1.2.3.3 e 1.5.

La costruzione e l'esercizio delle centrali per la produzione della corrente elettrica destinata alle ferrovie e le linee di trasporto di elettricità non fanno parte dell'infrastruttura indennizzata. In virtù dell'articolo 62 capoverso 3 LFFS, tali impianti non devono generare costi non coperti. In altre parole, gli investimenti e l'esercizio devono essere autofinanziati. Per garantire un'alimentazione di corrente affidabile ed efficace, nella CP 11–12 la Confederazione ha incaricato le FFS di pianificare, costruire, esercitare e mantenere a livello nazionale la rete di alimentazione in corrente di trazione 132 kV/16,7 Hz per la rete a scartamento normale.

Finanziamenti speciali

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

Un'ulteriore fonte di finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria è costituita dal limite di spesa per misure nei trasporti pubblici a favore delle persone disabili.⁸ I contributi derivanti da questo limite di spesa, disponibile fino al 2023, vengono tuttavia concessi unicamente per l'adeguamento anticipato alle esigenze dei disabili, ossia per misure nelle stazioni che non devono comunque essere rinnovate entro il 2023. Con i contributi forfettari concessi per singoli oggetti, ad esempio per l'innalzamento parziale dei bordi dei marciapiedi, possono essere finanziate le misure di volta in volta più economiche per il soddisfacimento dei requisiti fissati dalla LDis. Qualora nel singolo caso la realizzazione della soluzione minima dovesse rivelarsi antieconomica in un'ottica generale o l'efficienza di una stazione dovesse risultarne notevolmente compromessa (p.es. in caso di limitazioni nell'impiego del materiale rotabile o di intralcio al flusso di persone), l'UFT può autorizzare la realizzazione di misure accessorie (p.es. l'innalzamento completo dei bordi dei marciapiedi) con i mezzi di finanziamento ordinari.

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

⁸ FF 2003 7038; cfr. anche: legge del 13 dicembre 2002 sui disabili (LDis), RS 151.3.

1.2.3 Controlling del finanziamento infrastrutturale

1.2.3.1 Processo di controlling

Nel capitolo 6 della Lferr sono fissati i principi, i requisiti, l'offerta di prestazioni e la procedura di ordinazione nonché la ripartizione finanziaria del finanziamento dell'infrastruttura tra la Confederazione e i Cantoni.

A livello di ordinanza vengono quindi concretizzate le disposizioni concernenti il finanziamento dell'infrastruttura dell'ordinanza sulle concessioni e sul finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria (OCFIF⁹).

L'OCFIF armonizza in larga misura gli strumenti per il finanziamento dell'infrastruttura delle ferrovie private e delle FFS (convenzioni sulle prestazioni di durata pluriennale). La base è costituita in questo contesto da una concezione unitaria del controlling.

Concezione del controlling

Il verbo «to control» viene spesso tradotto con «controllare». In realtà, il termine inglese ha un'accezione ben più ampia, secondo cui il concetto di «controlling», utilizzato come sinonimo, è inteso come padronanza, conduzione, pilotaggio, regolamentazione di processi.

Anche nella conduzione dell'amministrazione trova applicazione una concezione diffusa del concetto di controlling. Secondo l'articolo 21 dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione¹⁰, il controlling è inteso come strumento di direzione che consente di incidere continuativamente sui processi di conseguimento degli obiettivi a tutti i livelli, ossia come concetto di direzione e di conduzione globale.

Il processo di controlling per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria definito nell'OCFIF (art. 13) si basa a sua volta su un'ampia concezione dell'attività di controlling. All'interno di quest'ultima, controlling significa conduzione orientata agli obiettivi e agli incentivi dell'intero processo di ordinazione dell'offerta di prestazioni.

L'articolo 1 della legge sui sussidi (LSu¹¹) stabilisce tra l'altro che gli aiuti finanziari e gli indennizzi della Confederazione vengono concessi unicamente se conseguono lo scopo in modo economico ed efficace. Il controlling del finanziamento dell'infrastruttura si concentra pertanto sia sul conseguimento degli obiettivi perseguiti (efficacia), sia sull'economicità nel raggiungimento di tali obiettivi (efficienza).

Il processo di controlling del finanziamento dell'infrastruttura

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

La concezione del controlling dell'UFT presiede all'intero processo di ordinazione delle prestazioni, in particolare:

⁹ Ordinanza del 4 novembre 2009 sulle concessioni e sul finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria (OCFIF), RS **742.120**.

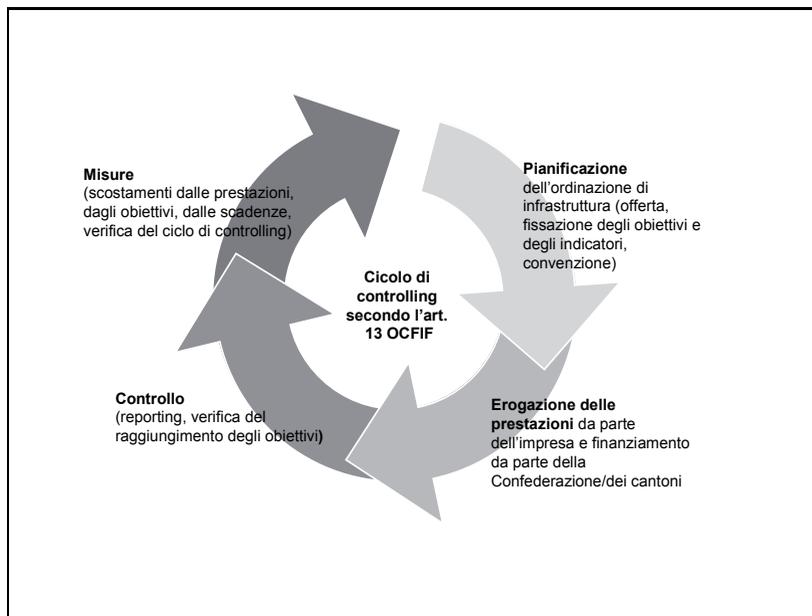
¹⁰ Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA), RS **172.010.1**.

¹¹ Legge del 5 ottobre 1990 sui sussidi (LSu), RS **616.1**.

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

Figura 1

Ciclo di controlling del finanziamento dell'infrastruttura



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

La pianificazione dell'ordinazione di infrastruttura si basa sulla pianificazione finanziaria della Confederazione, rispettivamente dei Cantoni e le offerte vincolanti delle imprese di trasporto ferroviarie (art. 15 OCFIF). La documentazione d'offerta da presentare comprende la descrizione dell'offerta di prestazioni, il piano a medio termine, il piano d'investimento, gli indicatori calcolati sulla base del piano a medio termine per la misurazione delle prestazioni nonché all'occorrenza gli scostamenti dei piani attuali (art. 19 OCFIF). I requisiti fissati per il piano a medio termine sono

descritti con maggior dettaglio nell'ordinanza del DFTCE sulla contabilità delle imprese di trasporto concessionarie (OCITC¹²).

Nella pianificazione in senso lato rientra anche l'armonizzazione dello sviluppo del traffico e dell'infrastruttura che dovrà essere garantita attraverso regolari incontri di coordinamento regionali con i committenti dell'infrastruttura e dei servizi di trasporto coinvolti (UFT e Cantoni interessati).

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

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

Con l'articolo 22 capoverso 1 OCFIF, per adempiere ai suoi compiti l'UFT ha diritto di consultare i documenti e i dati dei concessionari concernenti il settore infrastruttura delle imprese di trasporto ferroviarie. Sono fatte salve le misure previste dalla SuG e dalla Lferr, qualora i fondi federali vengano destinati ad un altro uso o utilizzati in modo antieconomico, nonché l'attività di vigilanza sulla sicurezza, completamente separata dal controlling finanziario.

Nell'ambito del controllo da parte dell'UFT vengono analizzati i rapporti delle aziende. In questo contesto viene operato un confronto tra la situazione effettivamente esistente e gli obiettivi da raggiungere, in particolare per quanto riguarda gli obiettivi qualitativi e quantitativi concordati. L'UFT analizza gli scostamenti esistenti, formula raccomandazioni per eventuali adeguamenti e fissa all'occorrenza delle misure correttive da adottare.

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

¹² Ordinanza del DFTCE del 18 dicembre 1995 sulla contabilità delle imprese di trasporto concessionarie (OCITC), RS **742.221**.

Esperienze fatte con le precedenti convenzioni sulle prestazioni stipulate con le FFS

In linea di massima lo strumento della convenzione sulle prestazioni ha dato ottima prova per la conduzione del finanziamento dell'infrastruttura delle FFS. La conduzione tramite la convenzione sulle prestazioni dà ad ambo le parti sicurezza nella pianificazione e flessibilità. La sicurezza nella pianificazione è garantita nella misura in cui è definito il limite di spesa valido per quattro anni; la flessibilità è aumentata prima della negoziazione della convenzione, poiché i mezzi a disposizione per un periodo di ordinazione vengono suddivisi tra contributi d'esercizio e contributi di investimento solo al momento della stipulazione della Convenzione. Grazie alla conduzione per obiettivi utilizzata al posto di un'ordinazione dettagliata di singole prestazioni e progetti, il settore infrastruttura delle FFS può decidere in larga misura liberamente in merito all'impiego dei mezzi stanziati dalla Confederazione. Inoltre, essa può disporre di eventuali utili e impiegare questi mezzi nell'anno successivo per ulteriori misure di manutenzione o ulteriori investimenti nell'infrastruttura.

Dall'estensione dei margini decisionali delle imprese operata con la riforma delle ferrovie 1999, la Direzione generale e il Consiglio d'amministrazione delle FFS sono responsabili del raggiungimento degli obiettivi concordati. Poiché gli obiettivi e i ricavi d'esercizio concordati sulla base della pianificazione a medio termine delle FFS non possono essere semplicemente modificati a posteriori nel corso della durata della convenzione sugli obiettivi – ad esempio a fronte di ricavi modesti relativi ai prezzi dei traccati o al traffico merci o di un aumento dei prezzi delle materie prime – la qualità delle pianificazioni aziendali delle FFS riveste un'importanza fondamentale.

Nel corso delle precedenti convenzioni sulle prestazioni, la certezza della pianificazione finanziaria non ha sempre potuto essere completamente garantita da parte della Confederazione. Negli anni passati, infatti, esigenze di politica delle finanze hanno portato a delle riduzioni dei contributi assicurati nelle convenzioni. Il limite di spesa per la Convenzione 03–06, originariamente fissato a circa 6,025 miliardi di franchi, è stato ridotto nell'ambito dei programmi di sgravio 03 e 04 a circa 5,6 miliardi di franchi, rendendo necessario un adeguamento della Convenzione 03–06.¹³ Nel corso della Convenzione 07–10 già nel primo anno (2007) sono stati versati, in seguito a un blocco del credito deciso dal Consiglio federale, 14,4 milioni di franchi in meno. Nell'ambito della seconda fase di misure congiunturali di stabilizzazione 2009¹⁴ sono stati tuttavia concessi anche 150 milioni di franchi aggiuntivi a titolo di promozione della congiuntura per l'infrastruttura delle FFS.

La fissazione definitiva dei contributi d'esercizio e d'investimento per un periodo di tempo di più anni favorisce una gestione parsimoniosa delle risorse a disposizione e crea degli incentivi al miglioramento della produttività aziendale. L'elevata flessibilità nell'impiego dei mezzi offre alle FFS – diversamente dal sistema di finanziamento valido sino alla fine del 2009 per le ferrovie private – ampi margini di mano-

¹³ Cfr. anche il resoconto delle FFS sulla convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS 2007–2010 nell'Allegato 1.

¹⁴ Messaggio dell'11 febbraio 2009 concernente la seconda fase di misure congiunturali di stabilizzazione: aggiunta la al preventivo 2009 e ulteriori misure (FF 2009 823).

vra per un'ottimizzazione dei costi per l'intera durata di vita degli impianti («ottimizzazione del life-cycle-cost»).

Il Controllo federale delle finanze (CFF) ha rivisto il processo di controlling del finanziamento dell'infrastruttura delle FFS nel 2008, identificando in questo contesto un certo potenziale di ottimizzazione. Tutte le raccomandazioni dell'UFT per il miglioramento dell'efficacia della conduzione contenute nel rapporto finale¹⁵ possono essere attuate solo grazie all'ancoraggio del processo di controlling del finanziamento dell'infrastruttura nella nuova ordinanza OCFIF (cfr. n. 1.2.3) con la presente convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera e le FFS per gli anni 2011 e 2012.

1.2.3.3 Finanziamento dell'infrastruttura delle ferrovie private

Nel caso dell'infrastruttura delle FFS, dal 1999 i contributi d'esercizio e d'investimento vengono fissati, sulla base del piano a medio termine e del piano d'investimento a medio termine, in una convenzione sulle prestazioni che copre un periodo di quattro anni. Finora, invece, il finanziamento dell'infrastruttura delle ferrovie private si basava su crediti d'impegno pluriennali (limiti di credito) per gli aiuti agli investimenti ai sensi dell'articolo 56 Lferr nonché su indennità concordate su base annua (contributi d'esercizio, mezzi d'ammortamento). Poiché per le indennità non esisteva né un credito d'impegno, né un limite di spesa, la Confederazione poteva stipulare finora unicamente convenzioni sul finanziamento di durata annuale.

Ad eccezione dei tracciati d'importanza nazionale, le prestazioni vengono ordinate congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni. Sono considerate parte dell'infrastruttura nazionale, oltre alle tratte delle FFS:

- le tratte Thun–Spiez–Interlaken, Spiez–Lötschberg–Briga/Raron e Lengnau–Moutier della BLS;
- la tratta Lichtensteig–Wattwil–Ebnat-Kappel della SOB (originariamente delle FFS);
- la tratta Lucerna–Interlaken della ZB (originariamente delle FFS);
- l'infrastruttura delle Basler Hafenbahnen HBS e HBL;
- le tratte della Deutsche Bahn¹⁶ Weil am Rhein Confine–Basilea Badischer Bahnhof–Basilea Rheinbrücke/– Riehen confine/–Grenzach confine nonché Erzingen confine–Sciaffusa–Thayngen confine.

In alcuni Cantoni, il finanziamento degli investimenti infrastrutturali è avvenuto, analogamente al sistema previsto dalla Convenzione con le FFS, sulla base di convenzioni sul finanziamento dei programmi, mentre negli altri Cantoni per i progetti di vasta portata sono state stipulate di volta in volta convenzioni separate sul finanziamento per oggetto.

¹⁵ www.efk.admin.ch/pdf/8102BE_Controlling_LV_def_Website.pdf

¹⁶ Queste tratte appartengono alla Repubblica federale tedesca. Esse sono esercitate dalla Deutsche Bahn in virtù di diverse convenzioni internazionali (RS 0.742.140) risalenti al 19° secolo e di altre convenzioni successive.

Credito d'impegno con convenzioni sulle prestazioni al posto del decimo credito quadro con finanziamenti per oggetto

L'articolo 61a della vecchia Lferr, che costituiva la base giuridica per il credito quadro pluriennale limitato agli aiuti all'investimento, è stato abrogato con la Revisione TP. Il nono credito quadro si estingue alla fine del 2010. A partire dal 2011 si renderà pertanto tassativamente necessario un nuovo finanziamento per l'infrastruttura delle ferrovie private. In virtù delle esperienze positive maturate con il sistema delle convenzioni nel finanziamento dell'infrastruttura delle FFS (cfr. a questo proposito il n. 1.2.3.2), il Consiglio federale ha creato con l'OCFIF le basi necessarie per un'armonizzazione. Nel concreto, ciò significa che al posto di un decimo credito quadro per gli aiuti agli investimenti verrà ora richiesto in via innovativa un credito d'impegno biennale per il finanziamento di tutta l'infrastruttura delle ferrovie private. Tutti i versamenti – contributi d'esercizio e d'investimento, ossia indennità per la copertura delle spese d'esercizio scoperte e dei costi per ammortamenti nonché prestiti senza interessi condizionatamente rimborsabili – verranno finanziati attraverso questo credito d'impegno. Il credito d'impegno costituisce il presupposto giuridico¹⁷ per la stipulazione di convenzioni pluriennali sulle prestazioni. Per gli anni 2011 e 2012, grazie ad esso sarà possibile stipulare – analogamente a quanto fatto con le FFS – anche convenzioni sulle prestazioni di durata biennale. A differenza dalla convenzione stipulata con le FFS, le convenzioni sulle prestazioni si limitano in questo caso all'ordinazione dell'infrastruttura e non contengono obiettivi strategici di carattere generale per le imprese.

Come già illustrato nel numero 1.1, gli anni 2011 e 2012 costituiscono una fase di transizione. Per il finanziamento dell'infrastruttura delle ferrovie private, il passaggio dall'ordinazione annuale alla convenzione sulle prestazioni di durata biennale con finanziamento dei programmi rappresenta un importante passo preparatorio in vista dell'allineamento al sistema di finanziamento dell'infrastruttura delle FFS con convenzioni quadriennali sulle prestazioni, perseguita per il 2013.

1.3 Obiettivi 2011–2012 per l'infrastruttura ferroviaria

È incontestata l'importanza di un'infrastruttura ferroviaria estesa, performante e sicura per il successo dell'economia svizzera e la concorrenza internazionale tra piazze economiche. Essa costituisce il presupposto affinché una percentuale possibilmente elevata del traffico merci e viaggiatori possa svolgersi in modo ecologicamente sostenibile su rotaia.

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

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

¹⁷ Cfr. l'articolo 21 della legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC), RS 611.0.

Da questo obiettivo di carattere generale è possibile dedurre diversi obiettivi parziali che saranno illustrati di seguito con maggior dettaglio. In questo contesto occorre sempre tenere presente che l'infrastruttura ferroviaria non può mai essere fine a sé stessa, ma deve essere adattata in modo possibilmente ottimale al traffico che si svolge su di essa.

All'ordinazione dell'esercizio e il mantenimento dell'infrastruttura ferroviaria svizzera per gli anni 2011 e 2012, la Confederazione collega nel concreto l'aspettativa che vengano raggiunti i seguenti obiettivi:

- garanzia di un elevato livello di sicurezza;
- garanzia dell'efficienza della rete;
- sfruttamento ottimale delle capacità disponibile;
- miglioramento dell'interoperabilità;
- aumento della produttività.

1.3.1 Garanzia di un elevato livello di sicurezza

Il Consiglio federale si aspetta che le imprese ferroviarie mantengano invariato il livello di sicurezza esistente nel traffico ferroviario svizzero. Tenuto conto di ciò che è economicamente e finanziariamente sostenibile, si tratta di tenere conto dell'evoluzione tecnologica e del potenziale di pericolo esistente per mezzo di opportune misure.

Obiettivi di sicurezza

Il Consiglio federale si aspetta che i gestori dell'infrastruttura adottino misure idonee a ridurre la probabilità di evento e il danno potenziale dei rischi eccessivi riconosciuti. In questo contesto si tratta soprattutto di raggiungere le seguenti finalità:

- È garantita un'elevata protezione contro le collisioni e i deragliamenti di treni.
- Il livello di sicurezza nelle gallerie ferroviarie esistenti è aggiornato all'ultimo stato della tecnica riconosciuta.
- I programmi di risanamento dei passaggi a livello devono essere portati avanti in modo che alla fine del 2014 tutti i passaggi a livello siano conformi alla legge.
- La sicurezza nell'accesso ai marciapiedi e su di essi viene aumentata nell'ambito dei lavori di ristrutturazione e di nuova costruzione.
- I rischi derivanti da siti contaminati e incidenti sono ridotti in misura tale da soddisfare le condizioni fissate dalla Confederazione.

Insieme all'ordinazione di infrastruttura, viene concordato in modo vincolante con le imprese di trasporto ferroviarie – con le FFS nella Convenzione 11–12, con le ferrovie private con le convenzioni sul finanziamento per il 2011–2012 ancora da stipulare – il raggiungimento di questi obiettivi. Inoltre, le imprese si impegnano ad applicare un ampio sistema di gestione della sicurezza (SGS) e della qualità. L'UFT verifica, nell'ambito della sua vigilanza sulla sicurezza, la funzionalità dei SGS.

Dimensionamento ottimale della rete

L'affidabilità e la capacità di prestazione della rete ferroviaria rivestono un'importanza particolare ai fini del raggiungimento degli obiettivi della politica svizzera dei trasporti. Si tratta in primo luogo di assicurare che il dimensionamento degli impianti sia orientato alle esigenze dei clienti, ossia delle imprese di trasporto ferroviarie (ITF) nel traffico viaggiatori e merci.

Il presupposto fondamentale a questo scopo è costituito da uno scambio regolare tra i gestori dell'infrastruttura e i loro clienti. In questo contesto occorre garantire che tutte le ITF dispongano delle stesse possibilità di informazione e di influenza per quanto riguarda la pianificazione dell'infrastruttura. Per questo motivo, i gestori dell'infrastruttura devono strutturare i loro processi di pianificazione del dimensionamento dei tracciati e degli impianti in modo da consentire alle ITF che utilizzano regolarmente la relativa rete o i relativi impianti (traffico viaggiatori a lunga percorrenza, traffico merci) di avanzare le proprie richieste senza discriminazioni. Si tratta pertanto di garantire, per mezzo di misure organizzative, che il coinvolgimento istituzionalizzato delle ITF nei processi di progettazione dell'infrastruttura – oggi di regola limitate unicamente alle proprie ITF – sia aperto anche alle altre ITF che hanno accesso alla rete. Si impongono provvedimenti perché si constata sempre più che le ferrovie (ITF) non circolano più unicamente sulle tratte dello stesso gestore dell'infrastruttura, p. es. i treni RER della BLS e delle SOB sull'infrastruttura delle FFS, i treni regionali TPF su quella della BLS (in futuro anche su quelle delle FFS), il traffico a lunga distanza delle FFS su quella della BLS e di Thurbo o i treni delle FFS sull'infrastruttura della DB. Occorre evitare che i fondi destinati agli investimenti, soprattutto quando sono scarsi, siano ripartiti diversamente a seconda che un treno circoli su tratte del consorzio al quale appartiene o che un'altra azienda fornisca prestazioni di trasporto viaggiatori o merci.

Una responsabilità particolare dei gestori dell'infrastruttura riguarda in questo contesto la considerazione delle esigenze del traffico merci. Perché diversamente da quanto avviene nel traffico viaggiatori ordinato e su concessione, i futuri sviluppi dell'offerta nel traffico merci sono più difficili da prevedere a causa degli orizzonti di pianificazione tendenzialmente brevi delle ITF (durate dei contratti più limitate) e del libero accesso al mercato.

Tra i compiti dei gestori dell'infrastruttura rientra in particolare la verifica del dimensionamento e della dotazione in funzione del fabbisogno degli impianti nell'accesso alla ferrovia (traffico viaggiatori e merci).

Elevata disponibilità della rete

Ai fini dell'efficienza della rete, oltre a un adeguato dimensionamento degli impianti risulta decisiva la disponibilità di questi ultimi. Un compito importante e complesso dei gestori dell'infrastruttura consiste pertanto nel mantenere l'impatto dei guasti sullo svolgimento dell'esercizio a un livello sostenibile, nonostante l'aumento del grado di sollecitazione della rete. Per concretizzare il raggiungimento di questo obiettivo, nelle convenzioni sul finanziamento vengono concordati con i gestori dell'infrastruttura valori obiettivo relativi al numero massimo di guasti o ai minuti di ritardo provocati dai gestori dell'infrastruttura.

Il mantenimento del buono stato della rete è essenziale per un'elevata disponibilità della rete e per garantire un alto livello di sicurezza. Per questa ragione, le convenzioni sulle prestazioni più moderne contengono indicatori sullo stato della rete, per esempio il numero di rotture o deformazioni dei binari.

1.3.3 Sfruttamento ottimale delle capacità disponibili

La Confederazione collega al suo impegno nel finanziamento dell'esercizio dell'infrastruttura e degli investimenti la richiesta che le capacità disponibili dei tracciati e dei nodi della rete ferroviaria siano sfruttate in modo possibilmente ottimale. Anche il raggiungimento dell'obiettivo di trasferimento nel traffico merci transalpino è importante ai fini di uno sfruttamento ottimale della capacità. Affinché questo obiettivo possa essere raggiunto, viene assegnata un'importanza particolare all'elaborazione dell'orario ferroviario annuale e all'assegnazione dei tracciati disponibili.

Garanzia di un'assegnazione dei tracciati indipendente delle capacità

L'articolo 9a Lferr impone alle imprese di trasporto ferroviarie di garantire un accesso indiscriminato all'infrastruttura. Un importante processo ai fini del rispetto di questa norma di legge è costituito dall'assegnazione dei tracciati disponibili alle ITF. Poiché le imprese di trasporto ferroviarie integrate che gestiscono sia infrastruttura che servizi di trasporto viaggiatori o merci presentano un potenziale di discriminazione intrinseco, le FFS, nel 2006 la BLS e la SOB hanno deciso di costituire insieme all'UTP la Traccia Svizzera SA e di incaricarla dell'assegnazione operativa dei tracciati. A quest'azienda aderiscono le tre imprese di trasporto ferroviarie citate nonché l'UTP con una quota pari rispettivamente al 25 per cento ciascuna e un seggio nel consiglio d'amministrazione, composto con il presidente da cinque membri. Il dialogo con i servizi specializzati della Commissione UE ha mostrato che la soluzione di un'assegnazione dei tracciati sotto forma di ente di diritto pubblico, come da noi proposta nella consultazione relativa alla seconda parte della Riforma delle ferrovie 2, e in particolare le competenze attribuite, non sarebbero sufficienti per il recepimento delle direttive UE in materia. Per questo motivo, abbiamo incaricato il DATEC di esaminare approfonditamente la questione dell'indipendenza dell'assegnazione dei tracciati non nell'ambito della seconda parte della Riforma delle ferrovie 2, ma in un progetto specifico e sulla base di differenti modelli.

Affinché La Traccia Svizzera SA possa svolgere al meglio i compiti che le sono stati affidati nel campo dell'assegnazione dei tracciati in base all'attuale divisione dei compiti – e i gestori dell'infrastruttura possano rispettare al meglio i propri obblighi di legge – essa deve poter fare affidamento sul fatto di ricevere dai gestori dell'infrastruttura tutte le basi necessarie a questo scopo.

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

1.3.4 Miglioramento dell'interoperabilità

Nell'ambito della seconda fase della riforma delle ferrovie la Svizzera trasporta nel diritto svizzero anche le cosiddette direttive sull'interoperabilità¹⁸ per il sistema ferroviario transeuropeo (traffico ad alta velocità e sistemi convenzionali). Queste direttive hanno lo scopo di creare a livello europeo un sistema ferroviario armonizzato sotto il profilo tecnico e gestionale che consenta un traffico libero e sicuro in tutto il continente. Quest'operabilità crea i presupposti per il miglioramento della capacità competitiva della rotaia rispetto alla strada, semplificando così lo scambio di merci con il nostro principale partner commerciale, l'Unione europea. Essa facilita altresì il compito di gestire il traffico di transito sull'asse nord – sud lungo la via più diretta e con la ferrovia. A fronte della sua politica di trasferimento e dell'obiettivo di una politica dei trasporti coordinata, la Svizzera nutre un grande interesse nei confronti di un sistema ferroviario armonizzato in Europa.

Concretamente le specificazioni tecniche contenute nelle direttive sull'interoperabilità dell'UE (norme STI) sono applicate mediante l'armonizzazione dei sistemi di comunicazione e di sicurezza dei treni.

Migrazione dei sistemi di sicurezza dei treni verso ETCS (European Train Control System)

Importante per l'interoperabilità è la migrazione dai sistemi di sicurezza dei treni attuali (SIGNUM/ZUB) verso il sistema standard europeo ETCS. Questo sistema trova ormai applicazione in quasi tutti i Paesi europei e in particolare in misura più diffusa sulle nuove tratte olandesi, belghe e italiane. In Svizzera dal 2007 con ETCS Level 2 vengono gestite con un grado di affidabilità molto elevato la tratta di nuova costruzione di Ferrovia 2000 Mattstetten–Rothrist e la tratta di base del Lötschberg. Affinché ETCS possa esprimere la massima efficacia, i sistemi di sicurezza dei treni già esistenti devono essere sostituiti il più rapidamente possibile da componenti ETCS. La strategia di migrazione per la sicurezza dei treni delle ferrovie svizzere a scartamento normale definita dall'UFT si basa sul fatto che l'interoperabilità viene promossa nell'ambito dei programmi di rinnovo e di ampliamento. A questo scopo, a partire dal 2011 i sistemi di sicurezza dei treni esistenti SIGNUM e ZUB 121 verranno sostituiti da EuroZUB ed EuroSignum.

Sostituzione del sistema radio analogico con GSM-R

Un altro importante passo nella promozione dell'interoperabilità è costituito dalla sostituzione dei sistemi radio analogici per i treni specifici dei singoli sistemi con GSM-R sulla rete a scartamento normale. Nella convenzione sulle prestazioni la Confederazione ha incaricato le FFS di preparare e mettere in funzione una rete radio GSM-R per le ferrovie svizzere. Alla fine del 2009 erano operativi circa 1300 km su un totale di circa 2500 km di tratte da equipaggiare con GSM-R. La migrazione dovrebbe essere quasi completamente conclusa per la fine del 2011.

Sulle tratte secondarie, per le quali le esigenze di interoperabilità rivestono un'importanza minore, si può rinunciare all'installazione di una rete GSM-R separata, molto costosa e onerosa, e utilizzare invece il sistema GSM degli offerenti pubblici (GSM-R Public Roaming).

¹⁸ Direttive 96/48/CE, GU L 235 del 17.9.1996, p. 6 nonché Direttiva 2001/16/CE, GU L 110 del 20.4.2001, p. 1.

Polycom

Affinché in caso di incidenti anche nelle gallerie ferroviarie sia possibile una comunicazione ineccepibile tra gli enti di primo intervento e le forze d'intervento delle imprese di trasporto ferroviarie, le gallerie esistenti dovranno essere dotate entro il 2015 del sistema radio digitale Polycom, utilizzato in caso di incidenti.

1.3.5 Aumento della produttività

Incentivi per una maggiore efficienza

In qualità di committente di prestazioni nel settore infrastruttura, la Confederazione si aspetta che le imprese raggiungano gli obiettivi concordati in modo possibilmente efficiente, ossia a costi possibilmente contenuti. A fronte del crescente grado di sfruttamento della rete e dell'estensione dell'infrastruttura, una riduzione assoluta dei costi d'esercizio e di manutenzione appare poco realistica. L'obiettivo concordato con l'ordinazione si orienta pertanto a un aumento della produttività, ossia a una riduzione dei costi d'esercizio e di manutenzione, come ad esempio i costi di tracciato o delle tonnellate-chilometro lorde.

Poiché i gestori dell'infrastruttura non sono in diretta concorrenza tra loro e manca pertanto incentivi legati alla concorrenza, con le imprese vengono concordati obiettivi ambiziosi in termini di aumento della produttività. Poiché le imprese possono disporre liberamente dei fondi risparmiati grazie agli aumenti di efficienza (p.es. per investimenti aggiuntivi), esiste anche un incentivo positivo al raggiungimento degli obiettivi.

Per gli anni 2011–2012 vengono concordati per la prima volta valori obiettivo per tutti i gestori dell'infrastruttura. Viene creato così un importante presupposto per il confronto incrociato tra gestori di infrastruttura.

Sinergie negli acquisti

Dall'altro lato è tuttavia fuor di dubbio che i maggiori volumi di ordinazione consentono di ridurre i costi d'acquisto. Sia all'interno delle imprese di maggiori dimensioni che a livello interaziendale si tratta dunque di sfruttare i potenziali di risparmio ancora esistenti nell'acquisto del materiale. Il presupposto per farlo è costituito da uno scambio più intenso di esperienze tra i gestori dell'infrastruttura e dallo sfruttamento dei potenziali di risparmio esistenti attraverso l'estensione dell'acquisto collettivo di materiale da parte di più imprese. In questo contesto occorre prestare tuttavia grande attenzione al fatto che venga acquistato unicamente ciò che è realmente necessario.

1.4 Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS per gli anni 2011–2012

L'articolo 8 capoverso 1 LFFS recita: «*D'intesa con le FFS, il Consiglio federale stabilisce gli obiettivi quadriennali in una convenzione sulle prestazioni ...*». La convenzione non costituisce tuttavia l'unico elemento di conduzione delle FFS da parte della Confederazione. Il numero seguente offre una panoramica delle diverse

istituzioni della Confederazione che partecipano in qualche forma alla conduzione e al controlling delle FFS.

1.4.1 Conduzione delle FFS da parte della Confederazione

Il Parlamento stabilisce le condizioni quadro

Con la riforma delle ferrovie 1999 e la fondazione delle FFS in quanto società anonima di diritto speciale il Parlamento ha creato un nuovo quadro di gestione. Ciò facendo ha attribuito i compiti e le funzioni esistenti come pure quelli nuovi ai singoli attori coinvolti. Al Parlamento competono l'approvazione della convenzione sulle prestazioni e la concessione del limite di spesa per FFS Infrastruttura.

Il Consiglio federale conduce nella sua funzione di azionista unico

Sulla base della convenzione sulle prestazioni il Consiglio federale definisce gli obiettivi strategici per le FFS (strategia del proprietario) e svolge le funzioni dell'assemblea generale delle FFS. Fanno parte di questi compiti segnatamente l'approvazione del budget e del conto finanziario dell'impresa. Il Consiglio federale nomina inoltre il consiglio d'amministrazione. La tutela degli interessi dell'azionista è stata affidata dal Consiglio federale al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e al Dipartimento federale delle finanze (DFF). Le FFS presentano al DATEC e al DFF un rapporto annuale sulla realizzazione degli obiettivi definiti nella strategia del proprietario. Questi rapporti sono analizzati e discussi con l'impresa e quindi sottoposti al Consiglio federale per valutazione. A sua volta il Consiglio federale presenta un rapporto sul raggiungimento degli obiettivi strategici del proprietario da parte delle FFS alle Commissioni della gestione e ai membri delle commissioni finanziarie e di politica dei trasporti del Parlamento. Questa procedura, applicata dal 1999, ha dato prova della sua efficacia.

Il consiglio d'amministrazione conduce tramite gli obiettivi strategici

Il consiglio d'amministrazione delle FFS è responsabile della conduzione strategica dell'impresa. Esso è responsabile segnatamente della realizzazione della convenzione sulle prestazioni approvata dal Parlamento e del raggiungimento degli obiettivi strategici definiti per le FFS ogni quattro anni dal Consiglio federale sulla base della convenzione (strategia del proprietario). Secondo l'articolo 7a LFFS, gli obiettivi strategici si basano sulla convenzione sugli obiettivi (sezione 2 della Convenzione 11–12). In occasione di incontri periodici con rappresentanti del DATEC e del DFF, la direzione e il consiglio d'amministrazione delle FFS presentano un rapporto sul rispettivo stato di raggiungimento degli obiettivi strategici.

L'UFT conduce tramite l'ordinazione di prestazioni

Indipendentemente dalla sua responsabilità in quanto azionista unico delle FFS (ruolo di proprietario), la Confederazione agisce in quanto committente di prestazioni relative all'infrastruttura (ruolo di committente), analogamente a tutte le altre imprese di costruzione. Secondo l'articolo 13 OCFIF, responsabile del controlling del finanziamento dell'infrastruttura è l'Ufficio federale dei trasporti (UFT). Come

nel caso delle ferrovie private (cfr. n. 1.2.3.3), l'ordinazione dell'infrastruttura nella convenzione sulle prestazioni si basa sull'articolo 49 Lferr. Secondo il capoverso 3 della legge, la Confederazione finanzia le tratte di importanza nazionale quale committente unico. In vista della garanzia dei diritti acquisiti, questa disposizione sarà interpretata, fino a una sostanziale neoregolamentazione del finanziamento dell'infrastruttura (prevista nell'ambito della terza fase della riforma delle ferrovie 2), nel senso che la Confederazione ordina l'esercizio dell'infrastruttura delle FFS, indipendentemente dall'importanza effettivamente assunta dalle singole tratte per il traffico. (Un elenco delle tratte di importanza nazionale delle ferrovie private è contenuto nel n. 1.2.3.3).

Come già illustrato nel numero 1.2.3, il controlling del finanziamento dell'infrastruttura da parte dell'UFT si basa sulla conduzione tramite obiettivi, mentre le decisioni operative sulla scelta delle misure concrete necessarie per il raggiungimento degli obiettivi – e dunque anche le conseguenze di un eventuale mancato raggiungimento di tali obiettivi – rientrano nella responsabilità delle FFS.

Secondo la legge sul trasporto di viaggiatori¹⁹ e l'ordinanza sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori²⁰, la Confederazione ordina e finanzia presso le FFS, insieme ai Cantoni, anche prestazioni nel settore del traffico regionale. L'ordinazione ha luogo, come nel caso di tutte le altre imprese di trasporto, sulla base di offerte presentate per singole linee per mezzo di convenzioni sull'offerta che dal 2012 avranno durata biennale. Ai fini della conduzione e della garanzia di un impiego efficace ed efficiente dei mezzi, l'UFT si basa su un sistema di benchmark basato su indicatori.

In virtù della legge sul trasferimento del traffico merci²¹ e dell'ordinanza sul promovimento del trasporto di merci per ferrovia²², la Confederazione ordina e finanzia presso FFS Cargo prestazioni nel settore del traffico merci, dal 1999 nel traffico combinato e dal 2010 nel traffico a carro completo isolato.

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

La convenzione sulle prestazioni è un contratto di diritto pubblico fra la Confederazione e le FFS. Al contrario di una legge o di un'ordinanza, essa non comporta vincoli di natura giuridica nei confronti di terzi. Questi ultimi non possono quindi vantare nessuna pretesa giuridica attinente alla fornitura di determinate prestazioni nel settore dell'infrastruttura. In merito alla natura giuridica la convenzione sulle prestazioni va suddivisa in due ambiti distinti:

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

Procedura per concludere la convenzione

I rappresentanti incaricati dal Consiglio federale e dalle FFS concordano un progetto di convenzione e di limite di spesa, che è messo in consultazione presso i Cantoni

¹⁹ Legge del 20 marzo 2009 sul trasporto di viaggiatori (LTV), RS 745.1.

²⁰ Ordinanza dell'11 novembre 2009 sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori (OITRV), RS 745.16.

²¹ Legge el 19 dicembre 2008 sul trasferimento del traffico merci (LTrasf), RS 740.1.

²² Ordinanza del 4 novembre 2009 sul promovimento del trasporto di merci per ferrovia (OPTMe), RS 740.12.

insieme al presente messaggio. Le FFS e il Consiglio federale esaminano quindi il progetto e approvano la convenzione. In seguito, il Consiglio federale sottopone per approvazione la convenzione e il limite di spesa al Parlamento nel quadro del presente messaggio, conformemente all'articolo 8 LFFS.

Procedura di modifica della convenzione sulle prestazioni

Ai fini delle ordinazioni nel settore dell'infrastruttura, la Convenzione riveste dal punto di vista giuridico il carattere di un contratto di sussidiamento. Una particolarità è costituita dal fatto che l'importo di sussidiamento non è fissato soltanto nel relativo contratto ma anche nel limite di spesa deciso dal Parlamento unitamente alla convenzione sulle prestazioni. Vi è un legame diretto tra l'importo del limite di spesa e l'offerta di prestazioni ordinata mediante la Convenzione. Se il Parlamento adotta un limite di spesa superiore o inferiore, di norma questo comporta una modifica della Convenzione (portata dell'offerta ordinata), modifica che a sua volta deve essere negoziata dal Consiglio federale con le FFS in quanto partner della Convenzione e quindi sottoposta nuovamente al Parlamento per approvazione.

Rendiconto delle FFS

Insieme alla presentazione di una nuova convenzione sulle prestazioni, ai sensi dell'articolo 8 capoverso 2 LFFS le FFS devono presentare al Parlamento un rendiconto sugli ultimi quattro anni. Il rapporto delle FFS per gli anni 2007–2009 relativo alla Convenzione 07–10 è contenuto nell'allegato 1 del presente messaggio.

1.4.2 Contenuto della convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS 2011–2012

Come illustrato nel numero 1.1, la Convenzione 11–12, la cui durata è stata ridotta eccezionalmente a soli due anni, è da considerare come una soluzione transitoria. In futuro l'ordinazione dell'infrastruttura presso le FFS e le ferrovie private dovrà avvenire in generale mediante convenzioni sulle prestazioni di durata quadriennale.

A fronte di queste condizioni iniziali, la Confederazione e le FFS hanno deciso di limitare il più possibile i cambiamenti nella struttura e nel contenuto della Convenzione 11–12. Nelle esposizioni riportate di seguito in merito al contenuto della Convenzione 11–12 vengono illustrate pertanto con maggior dettaglio soprattutto le novità rispetto alla Convenzione 07–10.

Modifiche rispetto alla Convenzione 07–10

La Convenzione 11–12 è suddivisa in sette sezioni. Dopo la descrizione degli obiettivi e delle ipotesi di pianificazione su cui si basa la Convenzione, la sezione 2 definisce gli obiettivi strategici per le FFS in quanto azienda globale. Gli obiettivi della Confederazione in quanto azionista unica delle FFS sono concretizzate nella strategia proprietà formulata dal Consiglio federale (cfr. l'art. 7a LFFS). Per quanto concerne gli obiettivi del proprietario, sono state apportate modifiche, rispettivamente formulate precisazioni rispetto alla Convenzione 07–10 soprattutto per quanto riguarda l'articolo 7 (obiettivi finanziari), l'articolo 13 (orientamento strategico del

traffico viaggiatori)²³ e l'articolo 14 (orientamento strategico del traffico merci). È stato inoltre aggiunto un obiettivo per l'orientamento strategico del settore immobiliare (art. 15).

Nella sezione 3 sono descritti nel modo più concreto possibile gli obiettivi nell'offerta dell'infrastruttura delle FFS. In questo contesto occorre sottolineare che la Confederazione in quanto committente presso le FFS non chiede la realizzazione di misure determinate, ma l'adempimento degli obiettivi convenuti. Le FFS sono responsabili della scelta e dell'attuazione delle misure necessarie per il raggiungimento degli obiettivi. Nel caso degli obiettivi fissati per l'infrastruttura delle FFS, rispetto alla Convenzione 07–10 sono state apportate solo poche modifiche. Al fine di migliorare la comunicazione tra i servizi d'intervento in caso di incidenti, nell'articolo 19 è stato definito l'ulteriore obiettivo di dotare le gallerie del sistema radio dei servizi cantonali di pronto intervento «Polycom» (cfr. n. 1.3.4). Poiché con l'ulteriore aumento della sollecitazione della rete non è possibile realizzare una riduzione assoluta delle spese di gestione e di manutenzione, si intende invece aumentare la produttività dell'esercizio e della manutenzione degli impianti.

Il contenuto dell'ordinazione dell'infrastruttura da parte della Confederazione, descritto nella sezione 4 della Convenzione 11–12, è rimasto sostanzialmente invariato. In altri termini, con la Convenzione 11–12 non vengono ordinate prestazioni supplementari e in particolare nuovi investimenti di ampliamento (cfr. n. 1.4.3). Modifiche di minor rilievo rispetto alla Convenzione 07–10 sono state apportate nel caso delle prestazioni di sistema ordinate che esulano dalla rete delle FFS (art. 25). Così, in via innovativa anche la conduzione del sistema nell'esercizio e nel mantenimento della qualità di tutte le sotto-centrali e i convertitori di frequenza per l'approvvigionamento della rete a scartamento normale vengono ordinate presso FFS Infrastruttura. Sono state inoltre fatte delle precisazioni anche per quanto riguarda la delimitazione delle prestazioni ordinate e non ordinate (art. 24).

Mentre nella sezione 5 (predisposizione dei mezzi) non sono state praticamente apportate modifiche, il processo di controlling (sezione 6) è stato descritto in modo nuovo in base all'articolo 13 OCFIF (cfr. anche il n. 1.2.3.1). Nella sezione 7 viene descritto il modo di procedere adottato in caso di modifiche della convenzione, la sua entrata in vigore e la sua durata di validità. In virtù della sua durata abbreviata a due anni, la Convenzione 11–12 dovrebbe essere modificata solo in pochi casi eccezionali. Secondo l'articolo 8 capoverso 3 LFFS, il Consiglio federale ha la competenza di modificare la Convenzione durante la sua vigenza per motivi gravi e imprevedibili.

D'ora in avanti in un allegato alla Convenzione 11–12 verranno riportati anche gli indicatori concreti, compresi i valori obiettivo per la verifica del raggiungimento degli obiettivi.

²³ Il mandato delle FFS, ossia impegnarsi in seno degli organi dell'UTP a favore dell'integrazione di elementi di politica orientati alla domanda allo scopo di ottimizzare i ricavi, riguarda soltanto il traffico su lunga distanza. Ciò significa che i ricavi del trasporto viaggiatori devono aumentare in modo globale e non essere influenzati unicamente da una nuova ripartizione dei ricavi della vendita di titoli di trasporto forfettari che favorisca il traffico su lunga distanza.

Il maggior sfruttamento della rete accorcia la durata di vita degli impianti

Dopo la messa in servizio delle nuove tratte di Ferrovia 2000 e della galleria di base del Lötschberg, la domanda di servizi di trasporto sulla rete ferroviaria svizzera è nettamente aumentata soprattutto nel traffico viaggiatori e si attesta oggi molto al di sopra delle previsioni. Così, dal 2002 al 2008 la crescita dei servizi di trasporto viaggiatori ha superato il 30 per cento. Poiché nello stesso periodo anche il traffico merci su rotaia è aumentato, il grado di sfruttamento della rete ferroviaria è a sua volta nettamente aumentato (+17 %) in termini di traccia-chilometro per chilometro di binario. In media un chilometro di binario viene percorso ogni giorno da 93 treni – un valore praticamente ineguagliato.

Un numero crescente di treni sempre più veloci e sempre più pesanti accelera l'usura degli impianti infrastrutturali e riduce sensibilmente la loro durata di vita. Per preservare l'alto grado di affidabilità e di disponibilità della rete quale presupposto per un servizio ferroviario puntuale e sicuro, la manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria deve essere intensificata. La manutenzione continua sotto i treni in circolazione diventa pertanto sempre più onerosa. Poiché la finestra temporale per la manutenzione si fa sempre più ristretta, i costi aziendali aumentano più che proporzionalmente. Anche le esigenze sempre più elevate in termini di puntualità contribuiscono a incrementare i costi.

A fronte di questa evoluzione, dai piani attuali delle FFS emerge un fabbisogno di fondi nettamente superiore. All'inizio delle trattative relative alla Convenzione 11–12 le FFS avevano chiesto un limite di spesa per le infrastrutture 2011–12 di circa 3,7 miliardi di franchi che rispetto al limite di spesa attuale avrebbe implicato un aumento di oltre 300 milioni all'anno. Il marcato aumento è stato giustificato anche dalle informazioni tratte dall'audit della rete, ancora in corso a quella data.

Gli impianti sono ancora in buone condizioni, ma in futuro saranno necessari maggiori fondi

Come emerge dal rapporto finale dell'audit della rete commissionato dalle FFS²⁴, negli ultimi anni le condizioni dell'infrastruttura delle FFS sono peggiorate. Gli impianti versano perlopiù ancora in buone condizioni, ma in alcune importanti categorie, come ad esempio i binari, la corrente di trazione e le opere di ingegneria (ponti, gallerie) non è stato possibile intensificare le misure di mantenimento della qualità dell'infrastruttura di pari passo con la maggiore sollecitazione della rete. Fondandosi sull'audit, le FFS prevedono, a più lungo termine un maggior fabbisogno per il mantenimento della qualità delle infrastrutture pari a 410 milioni di franchi all'anno rispetto alle misure sinora pianificate. Per ridurre entro dieci anni il fabbisogno di recupero accumulatosi, pari a 1,35 miliardi di franchi, sarebbero necessari ulteriori 130 milioni di franchi all'anno. Per poter adempiere alle condizioni e alle norme di legge ed eliminare le lacune strutturali esistenti le FFS prevedono un fabbisogno aggiuntivo di mezzi di 310 milioni di franchi all'anno. Nel complesso, secondo gli esiti dell'audit della rete per un esercizio sicuro ed efficiente a lungo termine sarebbero dunque necessari ulteriori 850 milioni di franchi all'anno.

²⁴ Il rapporto finale può essere consultato sul sito web delle FFS al seguente indirizzo: http://mct.sbb.ch/mct/abschlussbericht_100219_netzaudit.pdf

L'UFT ha seguito lo svolgimento dell'audit della rete al livello di esperti e non nutre dubbi di natura sostanziale sul fatto che per la manutenzione della rete siano necessari fondi supplementari. A fronte dell'entità delle somme in discussione l'UFT ha richiesto, d'intesa con l'Amministrazione federale delle finanze (AFF), un secondo parere indipendente sull'audit della rete delle FFS. Quest'ultimo aveva lo scopo di riesaminare con occhio critico e rendere plausibili la metodologia, le ipotesi e i risultati delle FFS. Il rapporto finale di questa secondo parere è giunto alla conclusione che il fabbisogno di fondi supplementari è comprovato, segnatamente a livello di mantenimento della qualità dell'infrastruttura. Tuttavia, l'importo annunciato dalle FFS (850 mio. di fr.) sembra chiaramente eccessivo sotto più aspetti. Secondo il rapporto finale del secondo parere, sarebbe realistico un importo dell'ordine di 500 milioni di franchi. Lo studio giunge inoltre alla conclusione che alcuni elementi di questo maggior fabbisogno dovrebbero concretizzarsi solo dopo anni.

Il secondo parere rileva un potenziale di ottimizzazione delle prestazioni di FFS Infrastruttura, che occorre realizzare. Inoltre, l'UFT esaminerà le norme edilizie nel campo dell'attuazione della legge sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili²⁵ e della sicurezza nelle gallerie ferroviarie²⁶.

In tale contesto, appare oculato graduare nel tempo il necessario aumento dei crediti e osservare attentamente l'evoluzione dello stato della rete. È dunque importante integrare nella convenzione sulle prestazioni 11–12 degli indicatori adeguati (p. es. geometria dei binari, difetti delle rotaie) e sorvegliare sistematicamente e durevolmente mediante un rapporto annuale sullo stato della rete, l'evoluzione della situazione nei diversi settori e la necessità di sviluppare ulteriori indicatori.

Aumento del limite di spesa 2011–2012 per FFS Infrastruttura

In considerazione dei risultati di questi lavori, la Confederazione e le FFS si sono accordate, nell'ambito delle trattative relative a un aumento del limite di spesa per l'infrastruttura delle FFS 2011–2012, su un importo di 3292 milioni di franchi. In relazione con un aumento del prezzo dei tracciati per il traffico viaggiatori a lunga percorrenza, a partire dal 2011 l'infrastruttura delle FFS avrà così a disposizione decisamente più fondi (aumento del limite di spesa 11–12 di 332 mio. di fr.) per il mantenimento ordinario della qualità e la riduzione del fabbisogno di recupero accumulatosi. Ai fini della definizione del limite di spesa sono state determinanti soprattutto le capacità di manutenzione e di costruzione già disponibili presso le FFS, rispettivamente da sviluppare a titolo supplementare da qui al 2012. Le FFS hanno assicurato che i fondi supplementari potranno essere effettivamente utilizzati, nel 2011 e nel 2012, per un'intensificazione dei lavori di mantenimento della qualità e che sarà possibile iniziare inoltre a ridurre il fabbisogno di recupero individuato.

Tenuto conto del programma di consolidamento per gli anni 2012–2013, l'aumento dei crediti per il mantenimento della qualità dell'infrastruttura delle FFS sarà compensato nel conto finanziario della Confederazione da una conseguente riduzione del contributo a favore del Fondo FTP, per cui nel complesso non vi sarà alcun aumento dei costi a carico del preventivo della Confederazione. La configurazione concreta di questa misura di compensazione e delle sue conseguenze è descritta nel numero 1.4.5.

²⁵ Legge del 13 dicembre 2002 sui disabili (LDis), RS **151.3**.

²⁶ Cfr. rapporto del Consiglio federale del 14 aprile 2010 sul piano d'attuazione della verifica dei compiti della Confederazione.

La Confederazione vaglia nuove soluzioni di finanziamento

L'aumento graduale dei mezzi finanziari destinati all'esercizio, alla manutenzione e al mantenimento della qualità delle infrastrutture della rete attuale nonché all'adeguamento dell'infrastruttura in funzione delle esigenze del traffico in caso di aumento della domanda richiede nuove soluzioni di finanziamento.

Un gruppo di lavoro interdipartimentale UFT/AFF diretto dall'UFT vaglierà soluzioni volte a garantire a medio-lungo termine il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria (ampliamento e mantenimento della qualità). I risultati di questi lavori, che saranno disponibili nel quarto trimestre del 2010, confluiranno nel processo decisionale per i progetti relativi a Ferrovia 2030, nel prossimo pacchetto parziale della riforma delle ferrovie 2 nonché nel messaggio per il periodo coperto dalla convenzione 2013–2016.

1.4.3.1 Fabbisogno di mezzi per l'esercizio e la manutenzione

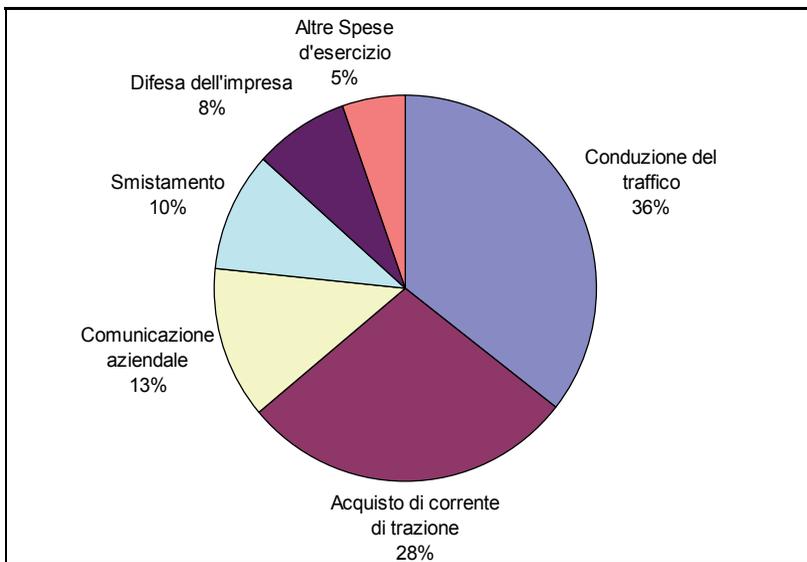
Con il limite di spesa richiesto dal Consiglio federale sarà possibile mantenere e gestire anche in futuro, in sicurezza e nella misura finora conosciuta, tutti gli impianti esistenti (tratte, stazioni, stazioni di smistamento, impianti di carico e scarico ecc.) dell'infrastruttura delle FFS.

L'aumento del limite di spesa permette anche di intensificare nuovamente le misure nel settore della manutenzione preventiva che negli ultimi anni avevano subito ridimensionamenti, in particolare la molatura dei binari e la rinalzatura della soprastruttura. Grazie ai mezzi supplementari disponibili per il 2011 e il 2012 sarà inoltre possibile migliorare progressivamente lo stato dei binari.

Secondo la pianificazione a medio termine 2011–2016 delle FFS, la spesa annua per la gestione dell'esercizio ammonta a circa 780 milioni di franchi. La figura 2 presenta uno schema relativo alla composizione di questi costi.

Figura 2

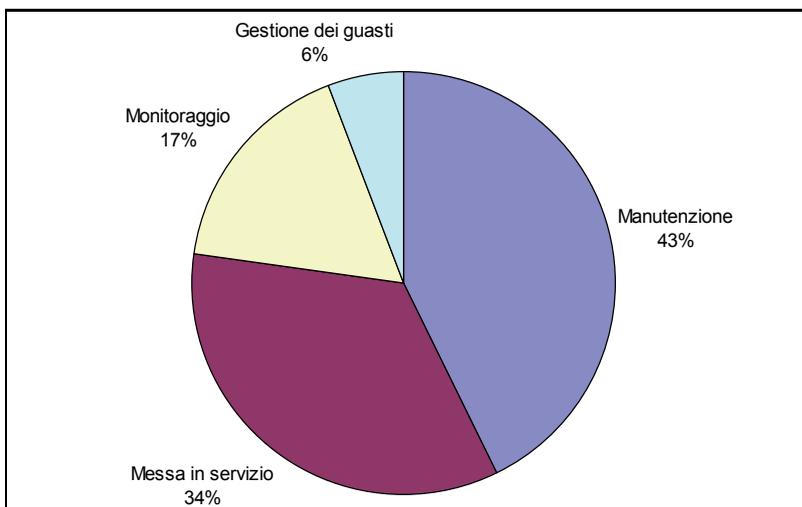
Struttura delle spese di gestione dell'esercizio dell'infrastruttura delle FFS



Per le misure di manutenzione previste dalla pianificazione delle FFS sono disponibili circa 490 milioni di franchi all'anno per il 2011 e il 2012. La suddivisione delle spese di manutenzione è illustrata nella figura 3.

Figura 3

Struttura delle spese di manutenzione dell'infrastruttura delle FFS



1.4.3.2

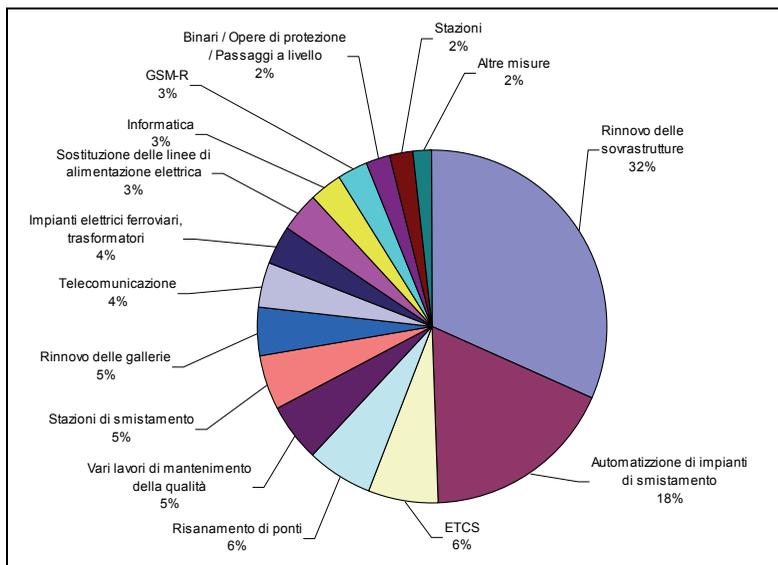
Fabbisogno di mezzi per il mantenimento della qualità dell'infrastruttura

Secondo le analisi disponibili, in diverse categorie d'investimento si prevede un grande fabbisogno supplementare di mezzi rispetto ai piani finora allestiti dalle FFS. Dato che le discussioni sull'ammontare «esatto» dei mezzi supplementari necessari sarebbero troppo onerose e non porterebbero lontano, verranno aumentati progressivamente nel corso dei prossimi anni i fondi destinati al mantenimento della qualità dell'infrastruttura e si verificheranno gli effetti ottenuti servendosi di indicatori sullo stato della rete fissati nella CP FFS 11-12 e in un rapporto annuale ad hoc. Il limite di spesa proposto dal nostro Consiglio prevede 160 milioni di franchi aggiuntivi annui per il 2011 e il 2012, affinché FFS Infrastruttura possa garantire il mantenimento della qualità dell'infrastruttura. Un volume d'investimento di quest'ordine di grandezza dovrebbe essere effettivamente realizzabile con le capacità di costruzione già disponibili di FFS Infrastruttura, rispettivamente da sviluppare per gradi negli anni 2011 e 2012. Dato che negli anni a venire i mezzi finanziari dovranno essere accresciuti, occorrerà elaborare con la massima priorità soluzioni per garantire a medio – lungo termine il finanziamento dell'infrastruttura (ampliamento e mantenimento della qualità). Affinché queste soluzioni possano essere attuate già a partire dal 2013, il DATEC ha istituito nel marzo del 2010 il citato gruppo di lavoro inter-dipartimentale UFT/AFF posto sotto la direzione dell'UFT.

Secondo i piani attuali delle FFS, negli anni 2011 e 2012 dovrà essere possibile impiegare circa 1170 milioni all'anno per il mantenimento della qualità dell'infrastruttura già esistente. La figura 4 offre una panoramica del previsto impiego di questi fondi per il mantenimento della qualità.

Figura 4

Utilizzo previsto dei mezzi per il mantenimento della qualità



1.4.3.3

Fabbisogno di mezzi per ampliamenti

Come esposto nel numero 1.2.2, il limite di spesa relativo alla Convenzione 11–12 richiesto con il presente messaggio serve in primo luogo a finanziare il mantenimento della qualità dell'infrastruttura esistente. Gli investimenti di ampliamento vengono garantiti di regola per mezzo di finanziamenti straordinari come quelli del Fondo FTP e del fondo infrastrutturale. Secondo l'articolo 8 capoverso 5 LFFS, alcuni progetti di ampliamento, disciplinati espressamente nella convenzione sulle prestazioni, possono tuttavia essere finanziati anche con i mezzi del limite di spesa per l'infrastruttura delle FFS.

Nonostante la chiara definizione delle priorità per l'intensificazione dei lavori di mantenimento della qualità, anche nella Convenzione 11–12 continuano a essere disponibili mezzi per investimenti di ampliamento – con circa 110 milioni di franchi all'anno addirittura leggermente di più dei 97,5 milioni di franchi previsti in media dalla Convenzione 07–10. A differenza dalla Convenzione 07–10 non sarà tuttavia possibile avviare praticamente alcun nuovo progetto, poiché i mezzi disponibili per il 2011 e il 2012 sono pressoché interamente vincolati ai progetti già in fase di realizzazione. L'elenco dei progetti di ampliamento con un volume d'investimento di oltre 10 milioni di franchi (cfr. l'art. 29 della Convenzione 11–12) comprende pertanto, con il contributo a favore della quota di trasporti a lunga percorrenza del passante di Zurigo, un solo nuovo progetto rispetto all'elencazione contenuta nella Convenzione 07–10.

A causa dell'accresciuto fabbisogno di mezzi per il mantenimento della qualità dell'infrastruttura e delle necessità di politica finanziaria che emergono dal programma di consolidamento 2012–2013, negli anni 2011 e 2012 oltre alla continuazione dei progetti di ampliamento già in corso non potranno essere avviati altri grandi progetti. I margini di manovra residui si limitano ad alcune misure di portata limitata (con un volume d'investimento inferiore a 10 mio. di fr.). I mezzi a disposizione a questo scopo (poco più di 50 mio. di fr.) non saranno verosimilmente sufficienti per realizzare tutti i progetti necessari e pianificati destinati a migliorare l'offerta. Se non sarà possibile procedere prima del 2013 ai lavori di prolungamento dei marciapiedi per i treni della rete espressa regionale di Zurigo, Berna, Losanna, San Gallo o altre misure puntuali volte ad aumentare la capacità (p. es. aumento della frequenza dei treni, uscita a doppio binario da Coblenza) oppure l'aumento del profilo di spazio libero in vista dell'impiego di treni a due livelli tra Losanna e Vevey, i veicoli acquistati nell'ottica di questi miglioramenti non potranno essere utilizzati come previsto oppure potranno esserlo soltanto in modo limitato. Non è nemmeno escluso che taluni miglioramenti dell'offerta siano ritardati di uno o due anni.

Secondo le FFS il rinvio delle misure menzionate avrebbe conseguenze serie. Le FFS temono inoltre che l'assenza di misure supplementari per sgravare in modo mirato la rete e le grandi stazioni passeggeri possa pregiudicare la stabilità dell'orario. Secondo le FFS, sarebbe necessario un importo di 140 milioni di franchi²⁷ aggiuntivi per il periodo della CP 11–12.

²⁷ Il fabbisogno totale di mezzi finanziari per le misure necessarie secondo le FFS ammonta a 715 milioni di franchi, di cui 140 milioni per la CP 11–12 e 575 milioni per la CP 13–16.

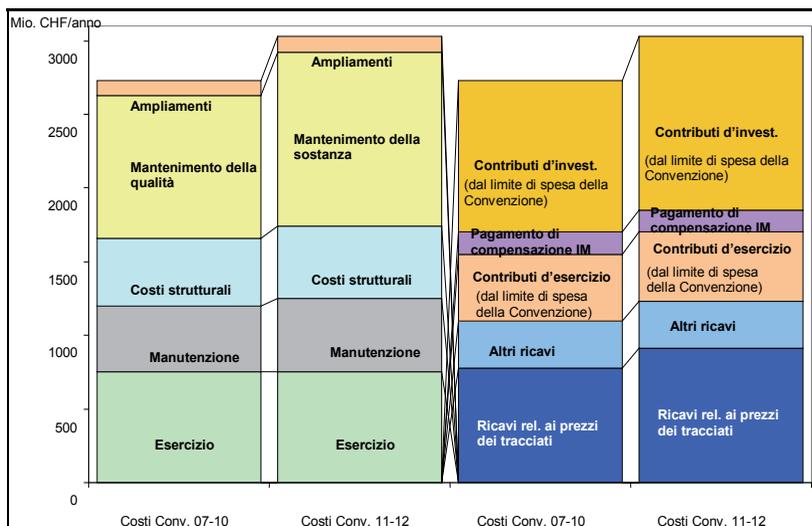
Poiché il periodo di realizzazione previsto per la maggior parte dei progetti si estende ampiamente già secondo la pianificazione attuale nel periodo 2013–2016 coperto dalla Convenzione 2013–2016 e il relativo finanziamento deve essere pertanto verificato in ogni caso nell’ambito della ricerca di soluzioni sostanziali summenzionata per una garanzia a lungo termine del finanziamento dell’infrastruttura, la Confederazione è dell’avviso che appaia sensato esaminare più approfonditamente la possibilità di scaglionare i progetti menzionati e di avviare i lavori progressivamente a partire dal 2013.

1.4.4 Evoluzione del fabbisogno di mezzi rispetto alla Convenzione 07–10

Le spese previste per l’infrastruttura delle FFS – costi di esercizio e di manutenzione con l’aggiunta delle spese per investimenti – aumenteranno negli anni 2011 e 2012 di circa 300 milioni di franchi all’anno rispetto alla media della Convenzione 07–10. La maggior parte di questo aumento è riconducibile all’intensificazione del mantenimento della qualità dell’infrastruttura (investimenti sostitutivi) e della manutenzione ordinaria (in particolare manutenzione e ripristino). I costi di gestione dell’esercizio aumentano solo in misura modesta grazie agli aumenti di produttività, nonostante il maggior traffico da gestire. Sono invece leggermente aumentate le spese per gli investimenti di ampliamento, mentre sono aumentati maggiormente i costi strutturali (tra cui quelli per maggiori costi del gruppo dovuti al risanamento della cassa pensioni).

Figura 5

Evoluzione delle spese e delle entrate medie annue di FFS Infrastruttura



Le spese crescenti vengono finanziate da un lato attraverso i proventi risultanti dai tracciati, dall'altro attraverso un aumento dei contributi d'investimento concessi attraverso il limite di spesa. I proventi annui previsti dai tracciati sono aumentati di oltre 100 milioni di franchi. Più della metà di questi ricavi supplementari è riconducibile all'aumento del prezzo dei tracciati per il traffico a lunga percorrenza – e concretamente all'aumento del contributo di copertura dall'8 al 12 per cento dei ricavi dei trasporti – e dunque a una maggiore partecipazione alla copertura dei costi da parte degli utenti. Visto l'aumento dei costi di manutenzioni e degli altri costi a causa dell'eliminazione del sussidio dei prezzi dei tracciati nel traffico merci, i costi non coperti pianificati aumentano; di conseguenza i contributi d'esercizio accordati a FFS Infrastruttura attingendo al limite di spesa aumentano di 50 milioni rispetto alla CP 07–10. Mentre gli altri ricavi e il pagamento di compensazione dal settore immobiliare restano costanti, i contributi d'investimento concessi tramite il limite di spesa per la copertura del maggior fabbisogno di mezzi nel settore del mantenimento della qualità dell'infrastruttura vengono sensibilmente aumentati (in media 150 mio. di fr. all'anno).

L'evoluzione dei contributi d'investimento e d'esercizio concessi attingendo al limite di spesa per FFS Infrastruttura è illustrata nella tabella seguente:

Figura 6

Evoluzione dei pagamenti effettuati attingendo al limite di spesa per FFS Infrastruttura

mio. di fr.	Convenzione 07-10				Convenzione 11-12	
	2007 ¹⁾	2008	2009 ²⁾	2010 ³⁾	VA 2011	FP 2012
Contributi d'esercizio	446	450	480	470	510	505
Contributi d'investimento	980	1012	1154	1054	1140	1167
Totale	1426	1462	1634	1524	1650	1672
Limite de spesa	6060				3322	

- 1) a causa di un blocco del credito dell'1 % gli importi versati sono inferiori a quelli concordati nella Convenzione 07-10
- 2) compresi 30 milioni di contributi d'esercizio e 120 milioni di contributi d'investimento derivanti dal programma di stabilizzazione
- 3) compresi 30 milioni del credito supplementare I/2010 per la compensazione della soppressione dei sussidi al prezzo dei tracciati per il traffico merci

In sintesi, è possibile osservare che le FFS sono in grado di adempiere al mandato legale previsto all'articolo 3 capoverso 3 LFFS, ossia mantenere l'infrastruttura ferroviaria in buono stato e adeguarla alle esigenze dei trasporti e allo stato raggiunto dalla tecnica, con i mezzi a disposizione per gli anni 2011 e 2012.

1.4.5 Finanziamento delle prestazioni ordinate

Come illustrato, il Consiglio federale chiede, per il finanziamento dei costi scoperti pianificati (secondo la pianificazione a medio termine 11–16) e degli investimenti

necessari per il conseguimento degli obiettivi concordati congiuntamente nella Convenzione 11–12, un limite di spesa di 3322 milioni di franchi.

Questo importo, che dovrà essere stanziato dalla Confederazione per l'ordinazione dell'infrastruttura alle FFS, è il risultato di un processo di negoziazione. Con gli ambiziosi progetti volti a incrementare la produttività dell'infrastruttura delle FFS, l'aumento previsto del prezzo dei tracciati nel traffico a lunga percorrenza e la dilazione temporale degli investimenti di ampliamento, il fabbisogno originariamente denunciato dalle FFS, pari a circa 3,7 miliardi, ha potuto essere ridotto di circa 400 milioni di franchi a detto importo di 3322 milioni di franchi.

Tenuto conto delle misure decise nell'ambito del programma di consolidamento 2012–2013 (rettifica delle misure di pianificazione relative al rincaro, compensazione degli investimenti anticipati dal programma di stabilizzazione 2009) e dell'abolizione – neutrale per il bilancio della Confederazione – dei sussidi per i tracciati concessi fino al 2009 per il traffico merci, per il limite di spesa sono disponibili unicamente 2960 milioni di franchi.

Il limite di spesa richiesto supera di 332 milioni di franchi i mezzi disponibili secondo la pianificazione finanziaria rettificata della Confederazione. Affinché questa differenza non porti a un ulteriore aggravio delle finanze federali generali, il Consiglio federale propone di mantenere nelle finanze generali, per gli anni 2011 e 2012, in media 210 milioni di franchi all'anno, derivanti dai proventi netti della quota della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni TTPCP di competenza della Confederazione e di utilizzare questi mezzi per la copertura dei costi non coperti legati al traffico su strada a carico della Confederazione (cfr. l'articolo 19 capoverso 2 della legge sul traffico pesante²⁸). I mezzi federali (generali) così resi disponibili potranno quindi essere utilizzati per il limite di spesa destinato a FFS Infrastruttura per gli anni 2011 e 2012 (rispettivamente 162 e 170 mio. di fr.) e per il credito d'impegno destinato all'infrastruttura delle ferrovie private.

Nel caso di una riduzione pari mediamente a 210 milioni di franchi delle entrate annue del Fondo FTP negli anni 2011 e 2012, dopo la decisione del Tribunale federale del 20 aprile 2010 sull'ammontare massimo ammissibile della TTPCP non si rende sicuramente necessario nessun adeguamento del programma di costruzione dei progetti attualmente finanziati tramite il Fondo FTP (NFTA, reti ad alta velocità della Svizzera occidentale e orientale, risanamento fonico). Nell'eventualità in cui il Fondo FTP fosse costretto a rinunciare anche a partire dal 2013 a tali proventi, potrebbero rendersi eventualmente necessarie misure di conduzione. Questo soprattutto nel caso in cui al più tardi a partire dall'entrata in servizio della galleria di base del San Gottardo (nel 2017 circa) il 50 per cento dei mezzi del fondo vincolati allo scopo ai sensi dell'articolo 196 cifra 3 capoverso 2 lettera b ed e della Costituzione federale dovessero essere impiegati per il rimborso dell'anticipo cumulato.

Quanto esposto sopra evidenzia ancora una volta la legittimazione all'istituzione del gruppo di lavoro interdipartimentale citato più indietro per un esame sostanziale delle alternative di soluzione per garantire a medio – lungo termine il finanziamento del mantenimento della qualità e dell'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria.

²⁸ Legge del 19 dicembre 1997 sul traffico pesante (LTTP), RS **641.81**.

1.5 Convenzioni sulle prestazioni per l'infrastruttura delle ferrovie private nel 2011–2012

1.5.1 Nuovo modello di finanziamento

Il modello di finanziamento applicato a partire dal 2011 comporta le seguenti novità:

- armonizzazione degli strumenti di finanziamento delle FFS e delle ferrovie private con un credito d'impegno biennale per tutti i pagamenti (contributi d'esercizio e d'investimento);
- stipulazione di convenzioni biennali sulle prestazioni con i gestori dell'infrastruttura per i contributi di esercizio e di investimento (contributi a fondo perso per la compensazione delle spese di ammortamento e prestiti senza interessi condizionatamente rimborsabili);
- per i Cantoni con finanziamento per oggetto: passaggio al finanziamento per programma;
- maggiore certezza della pianificazione per i committenti e le imprese grazie all'introduzione di un credito d'impegno per tutti i contributi;
- più spiccato orientamento dell'ordinazione dell'infrastruttura agli obiettivi da raggiungere nel corso della durata della convenzione sulle prestazioni (cfr. il n. 1.5.2);
- introduzione di un processo di controlling integrale e unitario secondo le disposizioni dell'OCFIF (cfr. a questo proposito quanto esposto nel n. 1.2.3.1).

A partire dal 2013 è prevista la completa armonizzazione degli strumenti di finanziamento delle ferrovie private e delle FFS. Ciò significa tra l'altro che a medio termine verranno stipulate con tutte le imprese di trasporto ferroviarie convenzioni sulle prestazioni di durata quadriennale.

Modo di procedere seguito per la stipulazione delle convenzioni sulle prestazioni 2011–2012

Nella procedura di ordinazione, ai sensi dell'articolo 19 OCFIF l'offerta con i documenti prescritti mantiene un'importanza centrale. In vista della procedura di ordinazione 2011–12, i modelli di offerta e di resoconto messi a disposizione dall'UFT saranno rielaborati e verrà creato un modello per le convenzioni sulle prestazioni da stipulare.

1.5.2 Conduzione per obiettivi

Come già illustrato nel numero 1.2.3.1, al controlling in senso lato (to control = condurre) viene assegnato un peso maggiore che in passato. Nell'OCFIF è stata definita una divisione dei ruoli e dei compiti per il processo di controlling: l'UFT dirige il processo di controlling del settore infrastruttura coinvolgendo i Cantoni, che a loro volta svolgono un ruolo direttivo nella pianificazione dell'offerta per il trasporto viaggiatori regionale.

Come nel caso delle FFS, anche nel caso delle ferrovie private la conduzione avrà luogo in futuro mediante la definizione di obiettivi e indicatori derivati da questi ultimi. Con gli obiettivi convenuti e gli indicatori i committenti dispongono d'ora in

avanti di una base di valutazione per l'adempimento dei contratti. Gli indicatori devono essere rilevabili con un carico di lavoro sostenibile e fornire informazioni attendibili. Nella composizione e nella definizione degli indicatori l'UFT terrà conto delle particolarità specifiche delle imprese (quali le dimensioni dell'impresa o lo scartamento, dati già disponibili internamente). Il set di indicatori sarà impostato in modo da rendere possibile una valutazione completa. In linea con le esperienze fatte con le convenzioni sulle prestazioni finora stipulate con le FFS, sono previsti indicatori nei seguenti settori: sicurezza, disponibilità della rete e qualità durante l'esercizio e produttività. L'accento è posto sugli indicatori aziendali e non su quelli relativi alle tratte. Gli indicatori consentono di operare confronti tra gestori delle infrastrutture (benchmark) e costituiscono la base per la negoziazione delle offerte.

Le concessionarie sono in fin dei conti responsabili della loro pianificazione e devono definire in modo da poter conseguire gli obiettivi convenuti, segnatamente in materia di investimenti.

Esse presentano almeno semestralmente ai committenti un rapporto scritto sul raggiungimento degli obiettivi convenuti e sullo stato di avanzamento dei progetti d'investimento. Se le prestazioni ordinate non vengono fornite come previsto, gli obiettivi convenuti non vengono raggiunti o i termini fissati non vengono rispettati, l'UFT può disporre opportune misure per il raggiungimento degli obiettivi o esigere il rimborso di prestazioni finanziarie.

Le «Disposizioni generali», sinora allegate alle convenzioni sulle prestazioni, saranno rivedute e integrate alle stesse.

1.5.3 Collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni

La collaborazione con i Cantoni funziona bene. Vengono organizzati incontri regolari a diversi livelli. A causa degli imminenti adeguamenti del finanziamento dell'infrastruttura delle ferrovie private, (tra cui il passaggio dal finanziamento per oggetto a quello per programma e la conduzione per obiettivi dei gestori dell'infrastruttura) e anche a causa dei progetti del fondo infrastrutturale già in corso, è prevista un'estensione della collaborazione sotto la direzione dell'UFT attraverso uno scambio regolare e istituzionalizzato.

1.5.4 Fabbisogno di mezzi

Contributi d'esercizio

Le indennità concesse sotto la definizione di «contributi d'esercizio» consentono di compensare la lacuna nella copertura dei costi nel conto d'esercizio del settore infrastruttura che si crea secondo il preventivo/piano a medio termine. Secondo i piani a medio termine presentati all'UFT, per l'infrastruttura delle ferrovie private sussisterebbe per gli anni 2011–2012 un fabbisogno di compensazione pari complessivamente a circa 534 milioni di franchi. Di questi, 390 milioni sono a carico della Confederazione, 144 a carico dei Cantoni.

Contributi d'investimento

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

A fronte dei piani a medio termine 2012–2013 presentati dalle imprese, il fabbisogno di mezzi per il periodo 2011–2012 è stato determinato sulla base di una prima valutazione della situazione. Le cifre pubblicate di seguito comprendono gli investimenti finanziati attingendo ad altre fonti (Fondo FTP, fondo infrastrutturale).

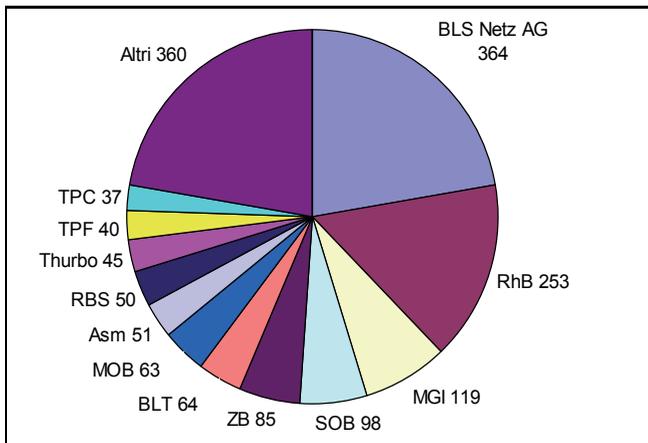
I progetti d'investimento possono essere catalogati nelle seguenti tre categorie:

- mantenimento della qualità dell'infrastruttura;
- migliorie e adeguamenti tecnici a norme/leggi (p.es. legge sui disabili, risanamento di passaggi a livello, sicurezza);
- ampliamento (aumento della capacità).

Secondo i piani delle imprese ancora da esaminare, per gli anni 2011 e 2012 sono necessari, al netto dei contributi di terzi, contributi d'investimento per un importo pari a 1629 milioni di franchi. La maggior parte di questi fondi riguarda misure orientate al mantenimento della qualità e migliorie tecniche di impianti già esistenti (84 %). Agli investimenti di ampliamento è destinato circa il 16 per cento dei mezzi d'investimento. Per il finanziamento del fabbisogno di investimento annunciato dalle ferrovie private, secondo l'attuale chiave di ripartizione OQC²⁹ sarebbero necessari contributi d'investimento pari a 1054 milioni di franchi da parte della Confederazione e a 575 milioni di franchi da parte dei Cantoni. Una buona metà dei contributi d'investimento necessari è destinata ai cinque gestori dell'infrastruttura BLS Netz AG, RhB, MGI, SOB e ZB (cfr. figura 7).

Figura 7

Ripartizione del fabbisogno d'investimento annunciato tra le ferrovie (in mio. di CHF)



²⁹ Ordinanza del 18 dicembre 1995 sulle quote cantonali di partecipazione alle indennità e agli aiuti finanziari destinati al traffico regionale (OQC), RS 742.101.2.

Fabbisogno complessivo

Secondo i piani a medio termine presentati e ancora da esaminare nell'ambito delle imminenti trattative di ordinazione relative alle ferrovie private, per gli anni 2011 e 2012 risulta un fabbisogno complessivo di 1444 milioni di franchi a carico della Confederazione (390 mio. di fr. sottoforma di contributi d'esercizio e 1054 mio. di fr. sottoforma di contributi d'investimento).

1.5.5 Finanziamento

Tenuto conto delle misure del programma di consolidamento per gli anni 2012–2013 (programma di consolidamento 11/13), della compensazione per il minor prezzo dei tracciati nel traffico merci, pari attualmente a 10 milioni di franchi, e dei rimborsi dei prestiti della BLS Netz AG per 30 milioni di franchi all'anno (ammortamenti non reinvestiti della galleria di base del Lötschberg), per gli anni 2011 e 2012 la Confederazione disporrebbe di 1133 milioni di franchi per il finanziamento dell'infrastruttura delle ferrovie private. Dato che alcune ferrovie private abbisognano anch'esse di maggiori fondi per mantenere la qualità dell'infrastruttura, proponiamo – sulla base di stime dell'UFT – un credito d'impegno di 1220 milioni di franchi per l'infrastruttura delle ferrovie private (+87 mio.). In virtù di questo aumento, la situazione è paragonabile a quelle di FFS Infrastruttura; esso dovrebbe permettere alle ferrovie private di attuare le misure urgenti volte a mantenere la qualità dell'infrastruttura e proseguire la realizzazione degli investimenti d'ampliamento già avviati. Come per le FFS, non rimarranno tuttavia fondi da destinare a nuovi investimenti d'ampliamento.

1.5.6 Confronto tra fabbisogno di mezzi e mezzi disponibili

Prima dell'inizio delle trattative vere e proprie con le imprese in merito alle convenzioni sulle prestazioni per il periodo 2011–2012, tra il fabbisogno annunciato di 1444 milioni di franchi e i mezzi finanziari messi a disposizione dalla Confederazione, pari a 1220 milioni di franchi, esiste pur sempre una notevole differenza (pari a 224 mio. di fr.).

Nell'ottica attuale, sembra inevitabile che nell'ambito delle trattative debbano essere fatte notevoli rinunce a livello di investimenti pianificati dalle imprese. Sarà compito dei gestori delle infrastrutture definire nuove priorità per i progetti d'investimento in funzione degli obiettivi convenuti (cfr. n. 1.3) e mostrare quali progetti possono essere ritardati senza violare norme di legge, rispettivamente senza danni per la rete, verificando le norme, gli standard e le scadenze (cfr. n. 1.4.3). Con il coinvolgimento dei Cantoni, i mezzi presumibilmente disponibili per il 2011 e il 2012 dovranno essere ridistribuiti in modo diverso tra le imprese. Qualora dovesse emergere che questi mezzi non sono sufficienti a finanziare tutti i progetti d'investimento urgenti e non dilazionabili, occorrerebbe esaminare in ultima analisi anche l'ipotesi di un ridimensionamento della rete ferroviaria. A medio termine non potrebbe essere esclusa neppure la messa fuori servizio di ferrovie secondarie sfruttate meno intensamente, in particolare di ferrovie a scartamento ridotto. Nell'ambito della verifica

dei compiti della Confederazione, occorre esaminare la possibilità di sostituire determinati trasporti ferroviari per mezzo di bus³⁰

Nel 2007 e nel 2008 l'UFT ha fatto rilevare lo stato dell'infrastruttura delle ferrovie private. In questo contesto è emerso che l'infrastruttura versa sostanzialmente in buone condizioni (seppure con differenze relativamente marcate tra le singole ferrovie) e che i mezzi stanziati all'epoca nel piano finanziario sono sufficienti per l'esercizio e gli interventi più urgenti di mantenimento della qualità degli impianti esistenti. Poiché con l'aumento del contributo di copertura per il traffico viaggiatori a lunga percorrenza delle FFS aumenteranno anche i ricavi relativi ai prezzi dei tracciati sulle rispettive tratte (BLS Netz AG, Turbo), in questi casi il fabbisogno di indennità si riduce di conseguenza. Com'era prevedibile, non possono invece essere finanziati gli investimenti di ampliamento, i progetti per il risanamento delle gallerie e delle stazioni nonché la preservazione o l'eliminazione di passaggi a livello. Aumentando di 87 milioni di franchi il credito d'impegno rispetto al piano finanziario (totale: 1220 mio. di fr.), la Confederazione mette quasi 50 milioni di franchi in più all'anno a disposizione dell'infrastruttura delle ferrovie private (rispetto alla media degli anni 2007–2010).

Affinché la rete ferroviaria esistente possa essere mantenuta nella sua estensione e nella sua qualità attuali e sia in grado di garantire a lungo termine uno standard di sicurezza accettabile (risulta urgente, in particolare, il risanamento di gallerie e passaggi a livello), occorre valutare come sia possibile rendere disponibili, a partire dal 2013, più mezzi anche per le ferrovie private. In questo contesto, oltre a un aumento dei contributi pubblici occorrerà esaminare anche l'opportunità di un aumento dei contributi da parte degli utenti.

Figura 8

Evoluzione dei contributi d'esercizio e d'investimento dal 2007 al 2012

Tutte le cifre in milion di franchi

	Consuntivo 2007			Consuntivo 2008			Consuntivo 2009		
	Confed.	Cantoni	Totale	Confed.	Cantoni	Totale	Confed. ¹⁾	Cantoni	Totale
Contributi d'esercizio	180	42	222	167	71	238	192	70	262
Contributi d'investiment	313	176	489	336	186	522	438	168	606
- di cui ammortamenti	153	35	188	156	62	218	220	71	291
- di cui prestiti	160	141	301	180	124	304	218	97	315
Totale	493	218	711	503	257	760	630	238	868

	Preventivo 2010			Piano finanziario 2011			Piano finanziario 2012		
	Confed. ²⁾	Cantoni	Totale	Confed.	Cantoni	Totale	Confed.	Cantoni	Totale
Contributi d'esercizio	190	69	259	193	71	264	197	73	270
Contributi d'investiment	434	188	622	416	155	571	414	157	571
- di cui ammortamenti	284	77	361	273	88	361	277	93	370
- di cui prestiti	150	111	261	143	67	210	137	64	201
Totale	624	257	881	609	226	835	611	230	841

¹⁾ inclusi 12 milioni contributi d'esercizio e 90 milioni prestiti dal programma di stabilizzazione

²⁾ inclusi 10 milioni contributi d'esercizio e 60 milioni prestiti dal credito aggiuntivo 1/2010

³⁰ Cfr. rapporto del Consiglio federale del 14 aprile 2010 sul piano d'attuazione della verifica dei compiti della Confederazione.

1.6 Consultazione dei Cantoni

Secondo l'articolo 8 capoverso 1 LFFS, il Consiglio federale stabilisce gli obiettivi quadriennali in una convenzione sulle prestazioni; nell'elaborarla, vanno consultati i Cantoni. Con la sua lettera del 20 aprile 2010, il DATEC ha presentato ai direttori cantonali dei trasporti pubblici, insieme a un progetto del presente messaggio, l'esito delle trattative raggiunto con le FFS per la Convenzione sulle prestazioni 11–12 per una presa di posizione entro il 14 maggio 2010.

L'articolo 13 OCFIF stabilisce, riguardo alla collaborazione per il finanziamento dell'infrastruttura delle ferrovie private, che L'UFT diriga il processo di controlling per il finanziamento delle infrastrutture. Per le tratte ordinate congiuntamente coinvolge anche i Cantoni partecipanti. Con lettera del 20 aprile 2010, il DATEC ha presentato ai direttori cantonali dei trasporti pubblici il presente messaggio per una presa di posizione entro il 14 maggio 2010 e ha informato al contempo in merito all'ulteriore modo di procedere da seguire per la negoziazione delle Convenzioni sulle prestazioni 2011–2012.

1.6.1 Risultato della consultazione

23 Cantoni e la Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici (CTP) hanno preso posizione nel quadro della consultazione sui progetti di messaggio e di convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS 2011–2012. Inoltre, si sono espresse anche alcune associazioni (ASTAG, AST, UTP, Associazione delle città svizzere, TCS) e imprese ferroviarie (BLS, RhB, SOB).

Termine per la presa di posizione troppo breve

Quasi tutti i partecipanti alla consultazione hanno deplorato che il termine (16 giorni lavorativi) per prendere posizione su una questione così importante per i Cantoni è stato troppo breve. Per numerosi Cantoni è stato impossibile elaborare una presa di posizione fondata: si sono dunque pronunciati – riferendosi al sostegno della presa di posizione molto dettagliata della CTP – soltanto su alcuni punti importanti per loro. I Cantoni chiedono in generale di essere coinvolti nella consultazione con maggiore anticipo.

L'armonizzazione del finanziamento dell'infrastruttura è accolta favorevolmente

I Cantoni apprezzano il fatto che gli strumenti di finanziamento delle FFS e delle ferrovie private siano in larga misura armonizzati. Le ripercussioni che ne derivano sul finanziamento delle ferrovie private, quali il passaggio dal finanziamento per oggetto al finanziamento per programma e la gestione per obiettivi ottengono il consenso della maggioranza. Ci si attende che l'UFT fornisca un controlling adeguato tale da contribuire a un effettivo orientamento dei loro programmi di investimento delle ferrovie private sugli obiettivi convenuti.

Alcuni Cantoni osservano che le basi giuridiche cantonali richieste per un simile cambiamento non esistono ancora e che occorre trovare una soluzione provvisoria.

La sincronizzazione dei periodi delle CP con i periodi legislativi delle Camere federali è accolta con favore.

Risorse insufficienti per le FFS e per le ferrovie private

I mezzi destinati all'infrastruttura delle ferrovie private e delle FFS nel progetto posto in consultazione per il periodo 2011–2012 (FFS Infrastruttura: 3292 mio. di fr., infrastruttura delle ferrovie private: 1133 mio. di fr.) sono ritenuti insufficienti. Se da un lato si riconosce che il limite di spesa di FFS Infrastruttura dovrebbe essere aumentato di 332 milioni di franchi per rafforzare il mantenimento della qualità, d'altro lato la riduzione del credito d'impegno per l'infrastruttura delle ferrovie private (riduzione di 121 mio. di fr. rispetto agli anni 2009–2010) – nonostante un bisogno supplementare comprovato per il mantenimento della qualità – è apertamente contestata. Si ravvisa qui una disparità di trattamento tra le FFS e le ferrovie private. Il Cantone dei Grigioni ha pertanto respinto il progetto di messaggio nella forma sottopostagli.

Quasi tutti i partecipanti alla consultazione domandano che le risorse supplementari necessarie al mantenimento della qualità dell'infrastruttura delle FFS e delle ferrovie private siano messi a disposizione mediante un aumento dei crediti delle finanze federali generali. La soluzione descritta nel messaggio, ossia compensare questo aumento mediante un cambiamento di destinazione temporaneo di una parte degli introiti netti della TTPCP spettanti alla Confederazione viene unanimemente respinta. I Cantoni la definiscono un «uso improprio» della TTPCP e temono ritardi nella realizzazione dei progetti finanziati dai fondi FTP, segnatamente i progetti ZEB.

Armonizzare meglio le pianificazioni dell'offerta e degli investimenti

Numerosi Cantoni lamentano che, sia nelle ferrovie private sia nelle FFS, non si possa effettuare praticamente nessun nuovo investimento di ampliamento nel 2011–2012 al di là del proseguimento delle realizzazioni in corso. Per evitare che siano compromessi o addirittura impediti alcuni miglioramenti dell'offerta importanti è già decisi – quasi tutti i sistemi RER in Svizzera ne sarebbero toccati (cfr. n. 1.4.3.3) – l'UFT dovrebbe svolgere un ruolo più attivo nel coordinare le pianificazioni dell'offerta e dell'infrastruttura. I Cantoni si attendono un maggiore impegno e una maggiore trasparenza in materia di pianificazione degli investimenti delle FFS. Inoltre, la Confederazione è invitata a mettere a disposizione i mezzi necessari a un aumento supplementare del limite di spesa per le FFS e del credito d'impegno per l'infrastruttura delle ferrovie private. Ciò dovrebbe permettere di adattare gli impianti infrastrutturali esistenti alle esigenze del mercato e di impiegare veicoli di nuova generazione, per esempio prolungando i marciapiedi. Le misure da prendere riguardano soprattutto la rete delle FFS. Fintanto che tutta l'infrastruttura delle FFS sarà finanziata unicamente dalla Confederazione in virtù dell'articolo 49 capoverso 3 Lferr, non sarà possibile che i Cantoni siano di fatto i soli a sostenere finanziariamente tali misure. Per questo motivo numerosi Cantoni chiedono alla Confederazione di emanare norme chiare e precise che indichino in quali casi e in che misura siano esigibili contributi cantonali agli investimenti di ampliamento delle FFS. In proposito, si auspica che l'UFT assicuri un coordinamento più stretto dell'attribuzione dei progetti alle diverse fonti di finanziamento della Confederazione (budget ordinario, fondi FTP e infrastrutturali). Occorrerà controllare meglio le interdipendenze temporali e materiali tra i progetti realizzati a partire dalle diverse fonti di finanziamento.

I Cantoni temono un differimento degli oneri

I Cantoni criticano l'obbligo posto alle FFS nell'articolo 13 capoverso 5 della CP 11–12 di impegnarsi nell'ambito, degli organi dell'UTP a favore di una politica dei prezzi orientata sulla domanda in vista dell'ottimizzazione dei prodotti, poiché temono che i ricavi del traffico su lunga distanza delle FFS vengano ottimizzati a scapito della parte di ricavi provenienti dagli abbonamenti generali e delle comunità tariffali, ciò che potrebbe imporre un onere supplementare ai committenti di prestazioni del traffico regionale.

È stato anche chiesto di eliminare o di precisare l'articolo 24 lettera j della CP FFS 11–12 allo scopo di precisare le pianificazioni delle FFS che figureranno in futuro nell'ordinazione della convenzione sulle prestazioni. I Cantoni rifiutano ogni onere supplementare.

Riferendosi ai suoi diritti contrattuali riguardo alle agevolazioni del ZVV, il Cantone di Zurigo chiede di aumentare a 45 milioni di franchi il versamento di acconti e la compensazione dei ritardi di pagamento accumulati dalla Confederazione, che secondo il Cantone ammontano a circa 18 milioni di franchi.

1.6.2 Conclusioni

In considerazione dei pareri espressi da alcuni Cantoni e dopo un nuovo esame dei piani a medio termine delle ferrovie private, siamo giunti alla conclusione che un credito d'impegno di 1133 milioni di franchi non sarà sufficiente a consentire a talune aziende di conseguire gli obiettivi prefissati per il 2011–2012 (vale a dire un esercizio sicuro e affidabile degli impianti). Le ferrovie che hanno molti manufatti (gallerie e ponti) necessiteranno in particolare di maggiori risorse per il mantenimento delle infrastrutture. Come precisato nel numero 1.5.5, proponiamo ora un credito di impegno di 1220 milioni di franchi per l'infrastruttura delle ferrovie private, ossia 87 milioni di franchi in più rispetto al testo posto in consultazione. Questo aumento è compensato da una riduzione dell'alimentazione del fondo FTP. Poiché il fondo FTP, dopo la sentenza del Tribunale federale del 20 aprile 2010 sull'ammontare della TTPCP, disporrà di maggiori risorse rispetto a quanto previsto nel testo posto in consultazione, il programma di costruzione dei progetti finanziati attualmente per mezzo del fondo FTP non sarà toccato.

L'UFT terrà conto, con soluzioni pragmatiche decise caso per caso nella fase transitoria 11–12, del fatto che in certi Cantoni le basi giuridiche preesistenti non permettono ancora ordinazioni biennali con finanziamento per programma.

Il maggior coordinamento chiesto all'UFT degli investimenti di ampliamento sulla rete delle FFS sarà conseguito tra l'altro prevedendo che tutti i progetti FFS con contributi di terzi dovranno essere concertati con l'UFT e, se i costi supereranno 5 milioni di franchi, dovrà essere stipulata una nuova convenzione di finanziamento triennale (cfr. art. 29 cpv. 3 CP FFS 11–12). L'UFT organizzerà un maggior numero di incontri di coordinamento tra i committenti e le imprese di trasporto ferroviario e di infrastruttura allo scopo di coordinare meglio le pianificazioni dell'offerta e dell'infrastruttura.

Da ultimo, l'UFT si sforzerà di pianificare il processo di elaborazione delle prossime convenzioni sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS 2013–2016, in modo da consultare con maggiore anticipo i Cantoni e di dare loro maggior tempo per la consultazione.

2 Spiegazioni relative ai decreti federali

2.1 Legge federale sulle Ferrovie federali svizzere

Art. 26a (nuovo) Disposizione transitoria

Questa disposizione transitoria è necessaria affinché sia possibile tenere conto della modifica, decisa il 5 dicembre 2008 dal Consiglio federale, dell'ordinanza del 5 aprile 2006 sulle finanze della Confederazione (OFC, RS 611.01), secondo cui le decisioni finanziarie pluriennali e periodiche di portata rilevante devono essere prese di volta in volta all'inizio di una nuova legislatura. Con una durata della convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera e le FFS ridotta a titolo straordinario a soli due anni si garantisce che il Parlamento, che dovrà essere rieletto nell'autunno del 2011, possa decidere in merito al limite di spesa per il periodo della successiva Convenzione 2013–2016.

2.2 Decreto federale concernente la convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera e la società anonima Ferrovie federali svizzere FFS per gli anni 2011–2012

Art. 1

Questo articolo si basa sull'articolo 8 LFFS, secondo cui il Consiglio federale deve stabilire, d'intesa con le FFS, gli obiettivi quadriennali in un contratto di diritto pubblico, una cosiddetta convenzione sulle prestazioni (art. 8 cpv. 1 LFFS). Questo contratto necessita dell'approvazione del Parlamento (art. 8 cpv. 2 LFFS). La convenzione conclusa tra la Confederazione e le FFS non può essere modificata.

Art. 2

L'articolo 8 capoverso 2 LFFS impegna le FFS a rendere conto al Parlamento della loro attività nel periodo di prestazione corrente. Il rapporto sulla Convenzione 07–10 (per gli anni 2007–2009) è allegato al presente messaggio (Allegato 1).

2.3 Decreto federale concernente il limite di spesa per l'infrastruttura della società anonima Ferrovie federali svizzere FFS per gli anni 2011–2012

Art. 1

Con questo decreto è approvato un limite di spesa destinato a finanziare le indennità per le prestazioni ordinate con la Convenzione 07–10 presso FFS Infrastruttura. La ripartizione dei mezzi sui singoli anni del periodo di validità della Convenzione 11–12 e le relative rubriche di pagamento del conto finanziario sono decise annualmente dal Parlamento nell'ambito delle deliberazioni del preventivo. L'ordinazione di infrastruttura si basa sulla ripartizione definita nell'articolo 27 della Convenzione 11–12.

2.4 Decreto federale concernente un credito d'impegno per l'infrastruttura delle ferrovie private svizzere per gli anni 2011–2012

Art. 1

¹ Con questo decreto viene stanziato un credito d'impegno che serve a compensare le prestazioni ordinate con la Convenzione 11–12 alle imprese di trasporto ferroviarie concessionarie (ad eccezione delle FFS). La suddivisione dei mezzi sui due anni di durata della convenzione sulle prestazioni e le relative rubriche di pagamento del conto finanziario sono decise annualmente dal Parlamento nell'ambito delle deliberazioni del preventivo.

² Questo decreto non sottostà a referendum.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

Ripercussioni finanziarie

Secondo il piano finanziario deciso dal Consiglio federale il 19 agosto 2009 per gli anni 2011–2012, erano previsti 3056 milioni di franchi per l'infrastruttura delle FFS e 1111 milioni di franchi per l'infrastruttura delle ferrovie private. Tenuto conto del programma di consolidamento deciso dal nostro Collegio per gli anni 2012–2013 (programma di consolidamento 12/13) e della compensazione dei gestori delle infrastrutture in seguito all'abolizione del contributo di copertura nel traffico merci, il piano finanziario è stato rettificato a 2960 milioni di franchi per l'infrastruttura delle FFS, rispettivamente a 1133 milioni di franchi per quella delle ferrovie private.

Sulla base della decisione del Consiglio federale del 16 dicembre 2009, secondo cui l'aumento dei fondi per l'infrastruttura ferroviaria conformemente al piano finanziario rettificato non deve comportare oneri supplementari per le finanze federali, gli aumenti proposti al limite di spesa per FFS Infrastruttura e del credito d'impegno per l'infrastruttura delle ferrovie private vengono compensati attraverso la riduzione del

contributo a favore del Fondo FTP. Nel 2011 e nel 2012 tale riduzione sarà di 419 milioni di franchi.

Per l'infrastruttura delle FFS risulta dunque un limite di spesa di 3292 milioni di franchi e per l'infrastruttura delle ferrovie private un credito d'impegno pari a 1220 milioni di franchi.

Nel complesso, tenuto conto del programma di consolidamento 12/13 non ne risulta pertanto alcun aggravio per il preventivo della Confederazione rispetto al piano finanziario.

Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il disegno del messaggio non implica alcun maggior onere in termini di personale. Occorre tuttavia tenere presente che le risorse disponibili per l'attività di controlling saranno inizialmente estremamente sollecitate in seguito all'armonizzazione del sistema di finanziamento dei diversi gestori delle infrastrutture.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Il progetto non ha ripercussioni dirette per i Cantoni, bensì consente di proseguire con il finanziamento delle tratte delle ferrovie private finanziate congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni anche nel periodo 2011–2012.

Per i contributi cantonali accordati per la realizzazione degli investimenti di ampliamento sulle tratte delle FFS (art. 26 della Convenzione 11–12) si crea un conseguente onere finanziario a carico dei Cantoni coinvolti.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Un'infrastruttura ferroviaria in buone condizioni e adeguata alle esigenze dei trasporti costituisce il presupposto per il traffico ferroviario in Svizzera e rappresenta dunque una base essenziale per l'intero sistema economico. Essa rende possibile un trasporto efficiente di persone e di merci. Se i trasporti devono essere effettuati su strada, si creano maggiori costi per l'economia. Il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria fornisce dunque in ultima analisi un importante contributo alla gestione di un sistema di trasporto sostenibile.

3.4 Ripercussioni per la politica regionale della Confederazione

Il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria sostiene in particolare gli obiettivi di politica regionale della Confederazione. Una parte essenziale della rete ferroviaria, in particolare delle ferrovie private, collega anche regioni periferiche. Vi sarebbero al contrario ripercussioni negative qualora il limite di spesa, rispettivamente il credito d'impegno dovesse essere ridotto e il mantenimento della qualità dell'infrastruttura ferroviaria non potesse più essere garantito nella misura necessaria o si fosse costretti a rinunciare a determinate tratte.

3.5 Altre ripercussioni

La convenzione sulle prestazioni stipulata con le FFS con il relativo limite di spesa e il finanziamento dell'infrastruttura delle ferrovie private creano i presupposti necessari per la predisposizione di offerte efficienti nel settore del traffico viaggiatori e del trasporto di merci sulla rete ferroviaria svizzera. Essi servono dunque a salvaguardare il valore e la funzionalità dell'infrastruttura ferroviaria svizzera. Il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria costituisce dunque un presupposto per l'approvvigionamento di base nel settore dei trasporti. Al contempo, un'infrastruttura efficiente consente un ulteriore trasferimento del traffico di viaggiatori e di merci dalla strada alla ferrovia. Il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria contribuisce così indirettamente anche a ridurre l'impatto sull'ambiente.

L'evoluzione macroeconomica positiva della Svizzera è riconducibile in buona parte alla presenza di un'infrastruttura dei trasporti efficiente e di alta qualità. Le convenzioni sulle prestazioni con le FFS assicurano che l'alta qualità che l'infrastruttura ferroviaria svizzera presenta nel confronto internazionale nel possa essere garantita anche in futuro.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il disegno è annunciato nel messaggio sul programma di legislatura 2007–2011 del 23 gennaio 2008³¹.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

I decreti federali concernenti la convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS e il limite di spesa per l'infrastruttura delle FFS per gli anni 2011 e 2012 si basano sull'articolo 8 capoversi 2 e 4 LFFS, secondo il quale l'Assemblea federale approva la convenzione sulle prestazioni e fissa il limite di spesa. Il decreto federale concernente un credito d'impegno per l'infrastruttura delle ferrovie private svizzere per gli anni 2011–2012 si basa sull'articolo 167 della Costituzione federale (competenza di spesa dell'Assemblea federale).

I decreti concernenti il limite di spesa per l'infrastruttura delle FFS per gli anni 2011 e 2012 e il credito d'impegno per l'infrastruttura delle ferrovie private per gli anni 2011–2012 hanno il proprio fondamento di diritto materiale nell'articolo 49 Lferr, secondo il quale la Confederazione e i Cantoni finanziano congiuntamente l'infrastruttura ferroviaria. L'infrastruttura delle tratte d'importanza nazionale sono finanziate unicamente dalla Confederazione. Le tratte destinate unicamente al traffico locale o per le escursioni sono escluse dalle prestazioni federali.

A titolo innovativo viene stipulata con le ferrovie private una convenzione sulle prestazioni della durata di due anni. Diversamente dalla convenzione sulle prestazioni stipulata con le FFS, questa non viene sottoposta al Parlamento per l'approva-

³¹ FF 2008 597

zione, ma è firmata dall'Ufficio federale dei trasporti. Secondo la legge sulle finanze della Confederazione³², l'Amministrazione federale può impegnarsi al di là dei crediti decisi (per il 2011) unicamente se tale impegno è coperto da un credito d'impegno (cfr. l'art. 21 cpv. 1 LFC). Per questo motivo, d'ora in avanti l'intera somma delle indennità e dei prestiti a favore delle ferrovie private dovrà essere inclusa in un credito d'impegno.

5.2 Conciliabilità con gli impegni internazionali della Svizzera

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

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

5.3 Forma giuridica

L'approvazione della convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS per gli anni 2011 e 2012 nonché l'autorizzazione del limite di spesa per l'infrastruttura delle FFS per gli anni 2011 e 2012 hanno luogo nella forma del decreto federale semplice (art. 8 cpv. 2 LFFS in combinato disposto con l'art. 29 cpv. 1 rispettivamente con l'art. 25 cpv. 1 e 2 della legge sul parlamento, LParl)³³.

La modifica della LFFS ha luogo nella forma della legge federale; quest'ultima è soggetta al referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.).

5.4 Subordinazione al freno alle spese

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

Con i decreti sul limite di spesa per l'infrastruttura della SA Ferrovie federali svizzere per gli anni 2011 e 2012 e sul credito d'impegno per l'infrastruttura delle ferrovie private per gli anni 2011 e 2012, proposti con il presente messaggio, al Parlamento sono sottoposte due decisioni con ripercussioni sul budget. Dato che per una parte delle prestazioni da finanziare, ovvero per gli investimenti di ampliamento, è data una libertà decisionale relativamente ampia quanto agli importi, ai termini e alle altre modalità delle spese che ne derivano, il Consiglio federale propone di subordinare i due decreti federali sul finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria per gli anni 2011 e 2012 al freno alle spese.

³² Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC), RS **611.0**.

³³ Legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (LParl), RS **171.10**.

5.5

Rispetto dei principi della legge sui sussidi

La modifica della LFFS nonché i decreti concernenti il limite di spesa per l'infrastruttura delle FFS per gli anni 2011 e 2012 e il credito d'impegno per l'infrastruttura delle ferrovie private per gli anni 2011 e 2012 sono compatibili con la legge sui sussidi.

Importanza del sovvenzionamento per conseguire gli obiettivi prefissati

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

Controllo materiale e finanziario

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

Procedura di concessione dei contributi

I sussidi sono accordati sulla base di convenzioni di prestazione per gli anni 2011–2012. In tali convenzioni sono stabiliti i contributi che la Confederazione accorda alle imprese ferroviarie (per le ferrovie private: Confederazione e Cantoni).

Rapporto delle FFS sulla Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS 2007–2010

Sigle

AVU	Analisi del valore d'uso
BLS	Ferrovia Berna-Lötschberg-Sempione
CCL	Contratto collettivo di lavoro
CEVA	Genève Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse
Convenzione	Convenzione sulle prestazioni
DATEC	Dipartimento federale dell'Ambiente, dei Trasporti, dell'Energia e delle Comunicazioni
DML	Passante di Zurigo
ETCS	European Train Control System
FFS	Ferrovie federali svizzere
FMV	Ferrovia Mendrisio–Varese
Fondo FTP	Fondo per il finanziamento dei trasporti pubblici
GBL	Galleria di base del Lötschberg
GSM-R	GSM Railroad
ILTIS	Sistema integrale di segnalamento e informazione
ITF	Impresa di trasporto ferroviario
LFFS	Legge sulle FFS
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
SIF	Sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria
UFT	Ufficio federale dei trasporti

Introduzione

Conformemente all'articolo 8 capoverso 2 della LFFS e all'articolo 32 della vigente convenzione sulle prestazioni (Convenzione), il Consiglio federale deve presentare all'Assemblea federale, insieme alla Convenzione 2011–2012, un rendiconto delle FFS sul periodo coperto dalla convenzione corrente 2007–2010. Il rendiconto mostra se le FFS hanno raggiunto gli obiettivi fissati nella convenzione sulle prestazioni e se i mezzi concessi all'interno del limite di spesa sono stati utilizzati per l'infrastruttura in modo efficace. Poiché, ad oggi, i risultati annuali disponibili giungono solo fino al 2009, il seguente rapporto è limitato ai primi tre anni coperti dalla Convenzione corrente. Il controlling avviene secondo l'articolo 29 della Convenzione 2007–2010. La documentazione sul raggiungimento degli obiettivi strategici fissati dal Consiglio federale per gli anni 2007–2010 è contenuta, insieme all'approvazione dei nuovi obiettivi strategici per il periodo 2007–2010, in un rapporto specifico.

1. Panoramica

Il terzo periodo coperto dalla Convenzione conformemente alla Legge FFS del 1999 si estende dal 2007 al 2010 e può essere così sintetizzato:

Informazioni generali

- I mezzi messi a disposizione nella Convenzione corrente non corrispondono al fabbisogno necessario per il mantenimento della sostanza in questo periodo, come è emerso dall'audit esterno della rete.
- Il notevole incremento del traffico, a fronte di un limite di spesa rimasto invariato, ha generato un arretrato nel mantenimento della sostanza.
- La Convenzione in futuro dovrà tenere meglio conto del fabbisogno necessario per il mantenimento della sostanza, anche se lo strumento si è nel complesso affermato e il reporting e il controlling hanno dato buona prova della loro validità.
- Per gli *investimenti di ampliamento* dal 1999 vengono stanziati circa 100 milioni di franchi all'anno. Con queste risorse vengono finanziati progetti non facenti parte di programmi di vasta portata che beneficiano di finanziamenti speciali, come NFTA o SIF. Oggi emerge che anche in questo ambito in futuro saranno necessarie maggiori risorse per eliminare i problemi urgenti. Sarà così possibile migliorare la capacità della rete e la stabilità, adeguando l'infrastruttura all'impiego di treni nuovi e più lunghi.
- La *partecipazione dei Cantoni* acquista sempre maggiore importanza. Nella Convenzione corrente, oltre agli investimenti di ampliamento per oltre 10 milioni di franchi, per la prima volta sono state elencate esplicitamente anche le quote già concordate per i vari Cantoni (art. 23). Oltre ai contributi per le reti celeri, ai Cantoni viene chiesto con sempre maggiore insistenza di *prefinanziare* gli investimenti relativi al SIF ad esempio, per anticiparne la realizzazione.
- Dal 2008 è a disposizione il *fondo infrastrutturale* per finanziare una parte dei progetti della rete FFS. L'ammontare dei mezzi d'investimento non è ancora stato definito perché i cosiddetti programmi di agglomerato sono ancora in fase di elaborazione. I progetti urgenti, tra cui il passante di Zurigo (DML), il raccordo ferroviario Genève Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA) e la Ferrovia Mendrisio–Varese (FMV), sono già stati iniziati. I costi collaterali di questi progetti finanziati con il fondo infrastrutturale genereranno in seguito un incremento notevole del fabbisogno di risorse da parte delle FFS.

Sono stati conseguiti gli obiettivi seguenti:

- Il sistema di sicurezza dei treni ETCS Level 2 è in funzione sulla nuova tratta Mattstetten–Rothrist e nella galleria di base del Lötschberg (GBL).
- L'efficienza delle sovvenzioni (rapporto tra franchi di sovvenzione impiegati e prestazioni dell'infrastruttura) è stata ulteriormente migliorata. La prestazione di trasporto è aumentata notevolmente, con un limite di spesa praticamente invariato.
- Anche la produttività dell'infrastruttura è stata incrementata, ma si avvicina sempre più al limite delle proprie capacità.

- Le FFS sono riuscite a mantenere la sicurezza all’elevato livello che viene loro richiesto e persino a migliorarlo ulteriormente.

I seguenti obiettivi non sono stati raggiunti o sono stati raggiunti solo in parte:

- Nel periodo di riferimento, per l’infrastruttura non sempre è stato possibile conseguire un risultato in pareggio.
- Mentre la vendita di tracciati nel traffico viaggiatori su lunga distanza ha continuato a crescere, il traffico merci ha dovuto registrare un calo notevole a causa della crisi economica.
- Le FFS non hanno raggiunto gli ambiziosi obiettivi nell’ambito della puntualità.
- Sempre nel periodo di riferimento, non sono stati raggiunti gli obiettivi relativi al risanamento dei passaggi a livello.

Nel numero 3.1 del presente rapporto è esposta una sintesi relativa a tutti gli obiettivi espressi in cifre.

2.1 Gestione di FFS Infrastruttura

Gestione 2007

Raggiungimento degli obiettivi

FFS Infrastruttura ha raggiunto otto dei tredici obiettivi totali quantificati. Non sono stati raggiunti gli obiettivi relativi ai passaggi a livello, al numero di persone coinvolte in incidenti con relazione all’accesso alla ferrovia, a entrambi gli indicatori dei minuti di ritardo e alla produttività della manutenzione.

Le FFS hanno esaminato la propria strategia di manutenzione secondo considerazioni relative alla durata di vita complessiva. Una manutenzione più intensiva (rincazzatura, molatura) allunga la durata di vita degli impianti e riduce gli investimenti necessari per il mantenimento della sostanza, ma comporta ripercussioni sull’indice (costi per tonnellata-chilometro lorda) e può compromettere il conseguimento degli obiettivi. Anche il carico esercitato sull’infrastruttura dall’impiego di treni più pesanti e più veloci richiede una maggiore manutenzione.

Onere sul limite di spesa

Dei 5880 milioni di franchi previsti dal limite di spesa, nel 2007 ne sono stati utilizzati 1425,6 milioni. In totale 1027 milioni di franchi sono stati investiti nella rete ferroviaria. Con un risultato di –15,5 milioni di franchi, il budget di Infrastruttura Rete (–11,6 mio.) è stato superato di poco. La causa è da ricondurre a maggiori spese (informatica, manutenzione) e a effetti straordinari (costituzione di un accantonamento, premi).

Eventi particolari

Nel 2007 sono stati organizzati molti grandi eventi, ad esempio la festa federale di ginnastica a Frauenfeld, la festa federale dei lottatori e degli alpigiani ad Aarau, il concerto dei Rolling Stones a Losanna, la Street Parade a Zurigo e la finale di coppa a Berna. Le FFS sono state in grado di gestire bene questi grandi eventi, sia in termini di servizio ai clienti che di esercizio ferroviario.

Il 18 marzo, sulla nuova tratta Mattstetten-Rothrist, è avvenuto il passaggio all'esercizio completo col sistema ETCS Level 2. Dopo il cambiamento dell'orario del 2007, anche nella galleria di base del Lötschberg i treni transitano regolarmente con il sistema ETCS.

Dal 7 al 9 agosto violenti temporali in tutta la Svizzera hanno causato danni agli impianti ferroviari e interruzioni su diverse tratte. Varie frane sulla tratta Thörisshaus-Flamatt-Schmitten e il conseguente sprofondamento dei binari presso Wünnewil hanno causato l'interruzione della tratta Berna-Friburgo. Il risanamento necessario si è concluso a fine 2008.

Gestione 2008

Raggiungimento degli obiettivi

Nel 2008 FFS Infrastruttura ha raggiunto sei dei tredici obiettivi previsti. Gli obiettivi non raggiunti riguardano le collisioni che hanno avuto ripercussioni sulla circolazione dei treni, i passaggi a livello, le persone coinvolte in incidenti in relazione con l'accesso alla ferrovia, i minuti di ritardo (entrambi gli indicatori), la spesa per la manutenzione e la spesa per il rinnovo dell'armamento per chilometro rinnovato.

All'aumento della sollecitazione della rete ha contribuito in modo particolare il traffico viaggiatori. Il numero di chilometri-tracciato percorsi nel traffico merci è diminuito a causa della crisi economica. Nonostante uno sfruttamento maggiore, in riferimento alle strettoie presenti nella rete si sono evidenziati solo cambiamenti puntuali. Un miglioramento della situazione è avvenuto con la messa in funzione del doppio binario Cham-Freudenberg nel Cantone di Zugo.

A causa della manutenzione sempre più intensiva, in questo settore i costi sono aumentati di 13,7 milioni di franchi rispetto all'esercizio precedente. La qualità dei binari è stata mantenuta grazie a ulteriori interventi di rinalzatura e molatura. Per ottenere migliori risultati in termini di puntualità, nel dicembre 2007 per gli impianti di sicurezza e telecomunicazione è stata impiegata la Task Force Robusto (impianti di sicurezza robusti).

Onere sul limite di spesa

A fine 2008 il risultato annuo di FFS Infrastruttura, pari a -10,2 milioni di franchi, era maggiore di quello dell'esercizio precedente di circa 5 milioni di franchi. FFS Infrastruttura non è riuscita a raggiungere il pareggio, in particolare a causa di un aumento dei costi per l'informatica e per la manutenzione. Un aumento sostanziale è stato conseguito con i proventi risultanti dai tracciati (+40,5 mio.). Hanno concorso in modo positivo al risultato anche effetti straordinari come l'addebito successivo di prestazioni, il rimborso di premi e lo scioglimento di accantonamenti.

Nel 2008 sono stati utilizzati 1462 milioni di franchi del limite di spesa. In totale sono stati investiti 1012 milioni, mentre i restanti 450 milioni di franchi sono stati utilizzati come contributi d'esercizio. Notevole è il continuo aumento del fabbisogno di risorse per il mantenimento della sostanza, dovuto tra l'altro all'incremento del traffico, ma anche a spese costose.

Eventi particolari

Il primo semestre è stato caratterizzato dai campionati europei di calcio, per i quali sono stati impiegati 6500 treni speciali. L'istituzione di restrizioni relative ai cantieri e al traffico merci ha consentito il mantenimento di una buona puntualità. Non si

sono verificate particolari perturbazioni d'esercizio. Il giorno clou, l'11 giugno 2008, 350 000 tifosi sono stati trasportati con 250 treni speciali.

Al termine degli europei, si è tenuta la festa federale dello jodel a Lucerna e il 30 agosto il concerto di Madonna a Dübendorf. In entrambe le occasioni sono state organizzate offerte supplementari conformi alle necessità.

Con il cambiamento d'orario introdotto il 14 dicembre 2008, l'offerta è stata incrementata del 5,5 per cento. In questo modo l'offerta di treni-chilometro delle FFS è aumentata del 26 per cento dal 2003.

Il 12 e il 28 febbraio due treni IR/IC sono sviati sulla rampa sud del San Gottardo al cambio di binario di Pianotondo. Questi sviamenti hanno avuto notevoli conseguenze: nei giorni in cui si sono verificati l'asse del San Gottardo è rimasto inagibile per diverse ore. Sono stati messi in atto diversi provvedimenti urgenti.

Un'anomalia ai pulsanti verificatasi all'apparecchio centrale di Losanna Triage nel mese di ottobre ha avuto grosse ripercussioni sul traffico merci in tutta la rete. La conseguenza è stata la soppressione di alcuni treni e 14 940 minuti di ritardo in totale.

Il rinnovo dei posti di cambio di binario nella galleria di base dell'Hauenstein Olten-Tecknau è stato realizzato come da programma con uno sbarramento totale.

Gestione 2009

Raggiungimento degli obiettivi

Nel 2009 FFS Infrastruttura ha raggiunto otto dei tredici obiettivi previsti. Per quanto riguarda i passaggi a livello, l'obiettivo è stato ridefinito. Il termine di risanamento previsto per legge (fine 2014) verrà rispettato. Non sono stati raggiunti gli obiettivi relativi ai minuti di ritardo (entrambi gli indicatori). Le spese di manutenzione sono state intenzionalmente più elevate, per non compromettere la stabilità e la disponibilità e per non causare un ulteriore aumento dei tratti di rallentamento. Anche i costi di rinnovo dell'armamento per chilometro di installazione ferroviaria rinnovata (armamento e sottostruttura) sono stati superiori all'obiettivo. Le cause sono state, tra l'altro, l'aumento dei prezzi delle materie prime, il rincaro dell'edilizia, costi supplementari per l'acquisto di terreni e lo smaltimento e maggiori esigenze di risanamento della sottostruttura.

Onere sul limite di spesa

Nel 2009 sono stati utilizzati 1484 milioni del limite di spesa. In totale sono stati investiti 1034 milioni, mentre i restanti 450 milioni sono stati utilizzati come contributi d'esercizio.

Oltre a questi mezzi, dal fondo di stabilizzazione e promozione congiunturale sono stati messi a disposizione 120 milioni di franchi per investimenti e 30 milioni per la manutenzione. In riferimento al fondo le FFS presentano all'UFT un rapporto specifico. Grazie al fondo è stato possibile attuare ulteriori progetti con uno stato di pianificazione avanzato. I mezzi a disposizione per la manutenzione sono stati utilizzati prevalentemente per la rinalzata e la molatura dell'armamento. Grazie al fondo, è stato possibile mantenere stabili i tratti di rallentamento non programmati:

2005: 12
2006: 7
2007: 16
2008: 31
2009: 34

Al calo registrato nel traffico merci (12,4 % in meno di chilometri-tracciato venduti) ha fatto da contrappeso un ulteriore aumento del traffico viaggiatori (più 5,3 %). Nel complesso, rispetto al 2008 i chilometri-tracciato sono passati da 158,7 a 161,6 milioni. Nonostante la maggiore sollecitazione della rete, è stato possibile migliorare sensibilmente sia la disponibilità che la puntualità. Il risultato annuo di FFS Infrastruttura, pari a -23,4 milioni di franchi, è sceso di 13 milioni circa rispetto all'esercizio precedente, ma è comunque migliore del budget che prevedeva un risultato di -29,9 milioni di franchi. Per problemi di natura congiunturale i proventi derivanti dai tracciati nel traffico merci sono diminuiti sensibilmente. Sul risultato dell'esercizio precedente hanno inoltre inciso negativamente anche alcuni effetti straordinari.

Eventi particolari

Il 26 marzo 2009 una perturbazione della linea a Dietikon ha causato difficoltà notevoli su tutto il traffico di lunga distanza e sulla rete celere.

L'11 agosto 2009 il succedersi di diversi eventi ha causato un blackout di circa un'ora in tutto il Canton Ticino.

Una perturbazione alla linea di contatto alla stazione di Zurigo Hardbrücke ha comportato il 16 agosto 2009 vari disagi alla S-Bahn Zurigo.

Lo sviamento di un treno merci alla stazione di Zurigo Museumsstrasse nella notte del 14 dicembre 2009 ha causato notevoli difficoltà al traffico della S-Bahn.

Prospettive 2010

Convenzione transitoria per due anni (2011/2012)

Dal 1999 la legge sulle FFS prevede un periodo di validità delle Convenzioni della durata di quattro anni. Per allineare il periodo di validità della Convenzione alle legislature della Confederazione, anch'esse quadriennali, per gli anni 2011 e 2012 si stabilisce una Convenzione di due anni.

Prefinanziamento

La rapida realizzazione del passante di Zurigo (DML) riveste notevole importanza sia per le FFS che per il Cantone di Zurigo. Con il Cantone è stato stipulato un accordo che prevede un prefinanziamento del passante con un tetto di 500 milioni di franchi. Attualmente il Cantone di Zurigo sta cercando di coinvolgere nel prefinanziamento anche altri Cantoni che beneficiano del passante. Già oggi emerge con chiarezza che anche il SIF potrà essere realizzato in tempi utili solo se i Cantoni parteciperanno in misura sostanziale al prefinanziamento dei singoli progetti. La legge sul SIF, entrata in vigore il 1° settembre 2009, prevede esplicitamente tale possibilità (art. 12 cpv. 3).

Audit esterno della rete

Le condizioni della rete rappresentano un importante indicatore nell'ambito delle trattative per la Convenzione, ma la maggior parte dei mezzi messi a disposizione dalla Confederazione confluisce nel mantenimento della sostanza. Per ottenere un valido quadro delle condizioni della rete FFS, nel 2009 è stato eseguito un audit esterno della rete, in stretta collaborazione con l'UFT. Le conclusioni dovranno confluire nella pianificazione e nella quantificazione dei mezzi previsti per i periodi futuri delle Convenzioni. Secondo i risultati dell'audit della rete, la necessità di recupero rispetto alla pianificazione 2010–2015 ammonta a 1,4 miliardi di franchi.

Secondo l'audit della rete, per gli anni compresi tra il 2010 e il 2016 sono necessari fino a 850 milioni di franchi all'anno oltre al limite di spesa già previsto. Tale importo è così suddiviso:

- 410 milioni per il mantenimento della sostanza degli impianti
- 135 milioni per sopperire alla necessità di recupero individuata (supposizione: eliminazione nell'arco di 10 anni)
- 140 milioni per l'eliminazione delle anomalie strutturali (tra cui investimenti nell'approvvigionamento elettrico e nell'ampliamento delle aree destinate ai viaggiatori nelle stazioni)
- 150 milioni di maggiore fabbisogno per prescrizioni e norme di legge
- 15 milioni di costi collaterali dovuti all'aumento del traffico.

Nel 2010 le FFS manterranno gli investimenti destinati al mantenimento della sostanza allo stesso livello del 2009 facendo affidamento sulle proprie forze (compreso il programma di promozione congiunturale). Per il 2011 e il 2012 sono tuttavia necessari ulteriori mezzi nell'ambito della Convenzione; tale esigenza crescerà ulteriormente nella Convenzione 2013–2016.

Infrastruttura 2014

Il nome «Infrastruttura 2014» indica una riorganizzazione profonda a cui si è sottoposta la divisione Infrastruttura nel 2009. La nuova struttura orientata ai processi è in vigore dal 1° gennaio 2010. I processi e le interfacce sono stati stabiliti e i responsabili sono stati designati. La struttura verrà perfezionata e approfondita nella prima metà dell'anno in corso. Le regioni verranno armonizzate e le procedure all'interno dei settori aziendali verranno ottimizzate. L'obiettivo è quello di raggiungere, entro il 2014, la Business Excellence conformemente allo standard EFQM (European Foundation of Quality Management).

La visione di FFS Infrastruttura è così sintetizzata: «Luce verde per le ferrovie», con gli elementi seguenti:

- Siamo la fabbrica della via libera in Svizzera.
- Gettiamo la base per il successo delle ferrovie.
- Viviamo l'eccellenza!
- Noi collaboratori siamo la chiave per il successo.

E i valori di fondo sono:

- Ci riteniamo fornitori di prestazioni
- Lavoriamo in modo sicuro, efficiente e affidabile
- Siamo aperti alle novità e disposti al cambiamento
- Agiamo reciprocamente in modo professionale e corretto

Best Overhead per Infrastruttura

FFS Infrastruttura si trova di fronte a grandi sfide finanziarie: i costi per il mantenimento della sostanza crescono sensibilmente, gli investimenti necessari all'ampliamento della rete sono ingenti, mentre i contributi dei poteri pubblici si fanno sempre più esigui. Le FFS devono fare la loro parte per contribuire alla soluzione: per questo motivo FFS Infrastruttura ridurrà le spese amministrative di 60 milioni di franchi all'anno. Questa riduzione corrisponde al taglio di circa 300–350 posti nell'amministrazione e dei corrispondenti costi per le infrastrutture degli uffici. Il taglio dei posti di lavoro verrà attuato nel 2010 in conformità con il CCL; in altri termini, non sono previsti licenziamenti. Tale riduzione avverrà in parte mediante la fluttuazione naturale del personale. Il taglio non riguarderà le funzioni produttive, ad esempio quelle relative all'esercizio e alla manutenzione.

2.2 Utilizzo dei mezzi del limite di spesa 2007–2010

Del totale di 5880 milioni di franchi conformemente al limite di spesa 2007–2010, dal 2007 al 2009 sono stati utilizzati 4372 milioni di franchi, di cui 3026,5 milioni per investimenti nell'infrastruttura, i restanti 1345,5 milioni come contributo d'esercizio.

Nell'anno in corso probabilmente verranno pagati e utilizzati tutti i mezzi concordati nel limite di spesa. Sono previsti 1494 milioni di franchi in totale, suddivisi in 1054 milioni come contributi d'investimento e in 440 milioni come contributi d'esercizio.

Al 31 dicembre 2010, dei 5880 milioni di franchi previsti in totale nel limite di spesa, 5866 milioni verranno versati alle FFS. La differenza è dovuta tra l'altro a un blocco del credito di un punto percentuale stabilito dal Parlamento nel 2007.

Oltre al limite di spesa, le FFS hanno ricevuto le seguenti risorse:

- Contributo d'esercizio per impianti energetici; (rilevati dalla BLS) dal 2008 al 2010: 8,2 milioni di franchi.
- Contributo d'esercizio dal programma di promozione congiunturale 2009: 30 milioni di franchi.
- Contributo d'investimento per impianti energetici (rilevati dalla BLS) dal 2008 al 2010: 5,2 milioni di franchi.
- Contributo d'investimento dal programma di promozione congiunturale 2009: 120 milioni di franchi.

2.3

Destinazione dei mezzi

Dal 2007 al 2009 sono stati investiti 116 milioni di franchi in più dei mezzi ricevuti. L'indebitamento è aumentato nella stessa misura.

Grazie al programma di promozione congiunturale 2009, è stato possibile aumentare il volume degli investimenti di 120 milioni di franchi portandolo a 1160 milioni di franchi. A partire dal 2011, con la nuova convenzione sulle prestazioni, saranno probabilmente a disposizione circa 1190 milioni di franchi (in base al risultato delle trattative per la Convenzione 11/12).

Per il 2010 sono invece stati finanziati solo 1060 milioni di franchi, ossia circa 100 milioni in meno rispetto all'anno precedente e all'anno successivo. È pertanto stata presentata all'UFT una richiesta di aumento dei crediti di pagamento per la manutenzione e il rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria, al fine di coprire il deficit pianificato di 82 milioni di franchi e gli investimenti necessari eccedenti il limite di spesa. Si otterrebbe in tal modo un volume d'investimento uniforme per gli anni dal 2009 al 2012.

L'UFT ha respinto tale aumento. Ciò nonostante, nel 2010 si mantengono comunque gli investimenti previsti a garanzia delle condizioni degli impianti e si investiranno per il mantenimento della sostanza circa 80 milioni di franchi in più rispetto al limite di spesa. L'indebitamento nell'intero periodo della Convenzione aumenterà pertanto di 196 milioni di franchi.

Panoramica sulla destinazione dei mezzi d'investimento

Investimento importi in mio. CHF	2007		2008		2009		piano 2010	
1 Manutenzione della sostanza								
Ponti	32	3%	23	2%	38	3%	44	4%
Telecomunicazione	71	7%	56	5%	43	4%	34	3%
Impianti elettrici ferroviari, trasformatori	17	2%	27	2%	25	2%	31	3%
Linea di contatto	47	5%	33	3%	37	3%	32	3%
Installazioni sicurezza / ETCS	33	3%	66	6%	73	6%	69	6%
Rinnovo delle sovrastrutture	355	35%	424	38%	393	35%	368	32%
Stazioni di smistamento	2	0%	4	0%	18	2%	37	3%
Altre misure	9	1%	17	2%	18	2%	13	1%
Diversi (compreso officine Haegendorf)	42	4%	27	2%	58	5%	50	4%
Rinnovo delle gallerie	19	2%	22	2%	26	2%	41	4%
GSM-R	47	5%	44	4%	41	4%	37	3%
Totale manutenzione	674		743		770		756	
2 Automatizzazione (ATR)	180	18%	148	13%	183	16%	150	13%
3 Stazioni / bisogni dei clienti	55	5%	54	5%	48	4%	28	2%
4 Ampliamenti / Ottimizzazioni	61	6%	71	6%	72	6%	151	13%
5 Informatica	38	4%	50	5%	37	3%	37	3%
6 Diversi (mezzi vigili del fuoco)	19	2%	37	3%	28	2%	11	1%
Totale	1'027	100%	1'103	100%	1'138	100%	1'133	100%

Più di un terzo dei mezzi d'investimento è destinato al rinnovo della sovrastruttura. In futuro questa percentuale aumenterà ulteriormente a causa della sollecitazione della rete.

La quota di razionalizzazione per gli investimenti per l'automazione diminuisce. Per contro, il mantenimento della sostanza diventa sempre più rilevante anche per gli impianti di sicurezza.

Nel settore stazioni/vantaggi per il cliente emergono in primo piano i crescenti investimenti nelle informazioni alla clientela (display e impianti informativi acustici).

Nel 2010 gli investimenti di ampliamento previsti dall'articolo 23 della Convenzione sono in corso di attuazione; cfr. n. 4.5 del presente rapporto.

2.4 Risultati finanziari 2007–2010 di FFS Infrastruttura (Rete I)

Infrastruttura Rete in Mio. CHF (senza società figli)	Effettivo	Effettivo	Effettivo	Budget
	2007	2008	2009	2010
Ricavi prestazioni dell'esercizio	37.7	36.9	26.9	26.1
Pedaggio	685.6	726.0	703.6	750.3
Totale ricavi traffico	723.2	762.9	730.5	776.4
Sussidi pedaggio	65.2	47.2	38.8	0.0
Affitti e altri ricavi	510.2	437.6	499.1	473.5
Guadagne installazioni vendute	0.9	7.2	0.4	0.0
Prestazioni propri	427.7	382.0	395.9	404.4
Prestazioni della confederazione per l'infrastruttura	1'284.4	1'360.2	1'389.6	1'359.9
Riduzioni dei ricavi	-0.2	-0.1	0.4	-0.1
Totale ricavi esercizio	3'011.5	2'997.1	3'054.7	3'014.1
Materiale	-226.3	-186.5	-192.4	-185.5
Personale	-1'129.6	-1'122.0	-1'124.6	-1'145.1
NOA	-1.7	-1.1	-3.7	-1.0
Altre spese	-1'160.0	-1'182.8	-1'165.8	-1'145.8
Perdite installazioni vendute	-3.4	-1.3	-1.6	0.0
Ammortamento	-658.1	-660.1	-723.8	-757.7
Costi totali esercizio	-3'179.1	-3'153.9	-3'211.8	-3'235.1
Risultato esercizio	-167.6	-156.8	-157.1	-221.0
Risultato finanziario	2.1	-3.7	-16.4	-11.4
Risultato annuale fuori tasse (EBT)	-165.5	-160.5	-173.4	-232.4
Tasse	0.0	0.3	0.0	0.0
Risultato annuale fuori pagamento IM	-165.5	-160.2	-173.4	-232.4
Gruppo FFS	150.0	150.0	150.0	150.0
Risultato annuale	-15.5	-10.2	-23.4	-82.4

Fattori con influenza positiva sul risultato

- Nella vendita dei tracciati, l'aumento del traffico viaggiatori registrato genera regolarmente maggiori proventi per l'infrastruttura.
- Nel corso degli anni le spese per il personale si mantengono stabili, nonostante il rincaro pagato e le misure salariali una tantum.

Fattori con influenza negativa sul risultato

- Nel 2009 i proventi del traffico merci sono calati di 46,6 milioni di franchi. Anche per il 2010 le FFS non prevedono una ripresa significativa. Ottimizzando le stazioni di smistamento, Infrastruttura reagisce intervenendo in particolare sul versante dei costi.

- I costi di conservazione e manutenzione aumentano dal 2008. L'aumento è dovuto ai lavori sempre maggiori di riscalzatura e molatura, agli interventi per il miglioramento della disponibilità e al rafforzamento della vigilanza. La verifica degli standard, in particolare nelle parti della rete meno sfruttate (cfr. n. 4.6 del presente rapporto), i miglioramenti nell'ambito della pianificazione dell'impiego delle macchine e il maggior utilizzo di sinergie tra la manutenzione e le altre prestazioni edilizie dovrebbero comportare un miglioramento della produttività. Altre misure di ottimizzazione dei costi verranno sostenute da interventi di miglioramento della situazione degli intervalli.

3. Rapporto sugli obiettivi quantitativi 2007-2010

Convenzione sulle prestazioni 2007 - 2010		Risultati annuali					Obiettivo 2007 - 2010	Previsione 2010
Categoria	Indicatore	Unità di misura	2007	2008	Effettivo	Effettivo	2009	
Sicurezza	3.1.1	Collisioni che hanno avuto ipercussioni sulla circolazione dei treni	Numero	1.52	1.37	0.07	0.07	≤ 0.19 1) ■
	3.1.2	Deragliamenti che hanno avuto ipercussioni sulla circolazione dei treni	Numero	0.01	0.04	0.02	0.02	≤ 0.05 ■
	3.1.3	Passaggi a livello non sorvegliati	Numero	102	87	70	70	7 ■
	3.1.4	Persone coinvolte in incidenti in relazione con l'accesso alla ferrovia	Numero	15	18	7	7	≤ 7 1) ■
Garanzia	3.2.1	Disponibilità della rete	%	0.08	0.09	0.1	0.1	≤ 0.1 ■
	3.2.2	Minuti di ritardo Infrastruttura	Minuti/Mese	42700	42800	35900	35900	37'000 - 27'000 ■
	3.2.3	Minuti di ritardo impianti di sicurezza	Minuti/Mese	22'137	19'900	19'100	19'100	22'000 - 17'000 ■
	3.3.1	Chilometri-tracciato (km-tr) venduti	mio km	154.7	158.7	161.6	161.6	153 - 159 ■
Sfruttamento ottimale della rete		FFS Lungo percorso	mio km	52.9	54.5	58.0	58.0	
		FFS Regionale	mio km	48.3	49.9	52.6	52.6	
		Thurbo	mio km	9.9	10.1	10.7	10.7	
		BLS passeggeri	mio km	6.4	6.8	7.1	7.1	
		Cisalpine	mio km	4.3	4.3	3.5	3.5	
		altre IF passeggeri	mio km	1.9	1.8	2.2	2.2	
		FFS Cargo	mio km	24.7	24.2	21.4	21.4	
		BLS Cargo	mio km	4.9	5.6	4.6	4.6	
		Crossrail	mio km	0.4	0.4	0.7	0.7	
		RailChem	mio km	0.3	0.3	0.2	0.2	
		Railion DE	mio km	0.3	0.2	0.1	0.1	
		Altre IF Cargo	mio km	0.4	0.6	0.4	0.4	
			Mio CHF	685.6	725.7	703.2	703.2	657 - 715 ■
	Produttività	3.3.2	Ricavo dai tracciati	Mio CHF	685.6	725.7	703.2	703.2
3.4.1		Costi esercizio, telecomunicazione dell'esercizio e fornitura d'energia 50-Hz per km di traccia	CHF/mille km	2.59	2.30	2.23	2.23	≤ 2.6 a ≤ 2.45 ■
3.4.2		Costi di manutenzione per mille km traccie	CHF/mille km	6.50	6.50	7.16	7.16	≤ 6.4 a ≤ 6 ■
3.4.3		Costi rinnovo delle sovrastrutture per km trattato	mille CHF/km	1'844	2'025	2'240	2'240	≤ 1'660 a ≤ 1'470 ■
	3.4.4	Efficienza dei sussidi	CHF/mille km	2.87	2.84	2.80	2.80	≤ 2.95 a ≤ 2.8 ■

1) Per i due indici «Collisioni» e «Persone coinvolte in incidenti» i calcoli e l'obiettivo corrispondente sono stati ridefiniti all'1.1.2009.

3.1 Osservazioni sulla panoramica degli indici

A fine 2010 le FFS raggiungeranno probabilmente otto dei tredici obiettivi quantitativi:

- *Numero di collisioni che hanno avuto ripercussioni sulla circolazione dei treni*
Il numero delle collisioni è sceso da 31 (2007) a 12 (2009).
- *Sviamenti che hanno avuto ripercussioni sulla circolazione dei treni*
Il numero degli sviamenti è oscillato tra 2 (2007) e 6 (2008).
- *Numero di persone coinvolte in incidenti in relazione con l'accesso alla ferrovia*
Il numero di incidenti è variato tra 18 (nel 2008) e 7 (nel 2009), a seconda del metodo di conteggio. Dall'inizio del 2009 gli incidenti in relazione con l'accesso alla ferrovia per i quali la colpa è chiaramente attribuibile a terzi o alle persone coinvolte non vengono più conteggiati nella misurazione dell'obiettivo.
- *Chilometri-tracciato persi per sbarramenti programmati*
Secondo l'obiettivo, al massimo lo 0,1 per cento dei chilometri-tracciato programmati nel traffico viaggiatori può essere soppresso o sostituito da bus a causa di lavori di mantenimento. Questo valore è stato rispettato.
- *Chilometri-tracciato venduti*
L'obiettivo annuale è sempre stato superato; data la forte domanda nel traffico viaggiatori; probabilmente verrà superato anche nel 2010.
- *Ricavi dalla vendita di tracciati*
Gli obiettivi annuali relativi ai proventi risultanti dai tracciati sono sempre stati mantenuti. I ricavi derivanti dai contributi di copertura e dall'incremento del traffico viaggiatori hanno compensato il calo dei ricavi registrato nel traffico merci.
- *Costi del coordinamento del traffico*
I costi di coordinamento del traffico per ogni chilometro-tracciato sono stati rispettati ogni anno. Al miglioramento della produttività hanno contribuito, oltre all'aumento dei trasporti, anche le riduzioni dei costi nelle telecomunicazioni per l'esercizio.
- *Contributo d'esercizio della Confederazione per ogni chilometro-tracciato*
Il contributo d'esercizio per ogni chilometro-tracciato (efficienza dei sussidi) nei quattro anni è in linea con gli obiettivi (CHF 2,80 per ogni chilometro-tracciato).

I valori degli indici seguenti non verranno probabilmente raggiunti a fine 2010:

- *Numero di passaggi a livello pericolosi*
FFS Infrastruttura non ha raggiunto l'obiettivo previsto nella Convenzione 2007–2010, mentre viene rispettata l'indicazione di legge (fine 2014) relativa ai 70 passaggi a livello che devono ancora essere risanati.
- *Minuti di ritardo causati dall'infrastruttura*
Nonostante un utilizzo più intenso della rete, la puntualità è migliorata; ma difficilmente FFS Infrastruttura riuscirà a raggiungere l'obiettivo di 27 000 minuti nel 2010.

- *Minuti di ritardo causati dagli impianti di sicurezza*
Anche qui ci sono stati dei miglioramenti, tuttavia insufficienti per raggiungere l'obiettivo di 17 000 minuti.
- *Spese di manutenzione per migliaia di tonnellate-chilometro lorde*
Nel 2009 si è intenzionalmente sostenuto un ulteriore aumento dei costi, nell'intento di raggiungere una migliore disponibilità. Al tempo stesso sono stati messi in atto programmi di copertura dei costi (standard semplificati per gli impianti).
- *Costi di rinnovo dell'armamento per chilometro rinnovato*
I costi per i chilometri di impianti ferroviari rinnovati sono aumentati notevolmente dal 2007 al 2010. Nel numero 4.6 vengono fornite ulteriori informazioni sulle misure attuate.

4 Rapporto concernente altri obiettivi

4.1 Strette nella rete

Nel periodo di riferimento sono entrati in funzione diversi ampliamenti che hanno comportato un incremento della capacità e che consentono un utilizzo più flessibile per il traffico merci. Sulla tratta del versante meridionale del Giura continuano a essere presenti delle strettoie. A causa dell'aumento del traffico merci lungo l'asse Lötschberg–Sempione, anche la galleria di base del Lötschberg (GBL) della BLS, entrata in funzione nel 2007, raggiunge un grado di sfruttamento elevatissimo.

In generale le tratte situate negli agglomerati urbani come Basilea, Zurigo, Winterthur, Berna, Losanna, Ginevra e Lucerna presentano uno sfruttamento elevato. Anche le linee di accesso al San Gottardo, come la Arth-Goldau–Erstfeld e la linea di Luino, nonché l'asse est-ovest con la linea dell'Heitersberg, la Lenzburg–Olten e la Zurigo Aeroporto–Winterthur continuano a essere molto sollecitate.

4.2 Coinvolgimento delle ITF nei processi di pianificazione di Infrastruttura

Negli anni dal 2007 al 2009 le imprese di trasporto ferroviario (ITF) che transitano sulla rete FFS sono state coinvolte nei processi di pianificazione dell'infrastruttura, per concordare il dimensionamento della rete conformemente all'articolo 13 della Convenzione. I processi sono stati sistematizzati, da una parte per tenere conto da subito delle esigenze delle ITF e, dall'altra, per garantire l'assenza di discriminazioni.

In occasione di vari workshop l'orario annuale viene esaminato con FFS Viaggiatori, con FFS Cargo, BLS Cargo e Crossrail. Oltre ai piani d'orario, vengono discussi e armonizzati anche grandi progetti di costruzione.

Anche nell'ambito del SIF, prima fase di attuazione, e di Ferrovia 2030, hanno avuto regolarmente luogo vari workshop di coordinamento con le grandi ITF operanti nel traffico viaggiatori e merci. L'organizzazione di giornate con le ITF e di giornate coi Cantoni consente di promuovere e approfondire le relazioni con i clienti. Sono inoltre stati effettuati vari sondaggi tra i clienti.

4.3 Sicurezza dei treni, ETCS

Dal 2007 al 2009 le FFS hanno compiuto progressi notevoli per quanto riguarda il sistema ETCS (European Train Control System). Il sistema Level 2, oggi attivo sulla nuova tratta Mattstetten–Rothrist e nella galleria di base del Lötschberg, consente ai treni di viaggiare a velocità elevate e a distanze più ravvicinate nella massima sicurezza.

Sono in corso i preparativi per dotare la rete ferroviaria del sistema ETCS Level 1 Limited Supervision (LILS) entro il 2017. A tal fine, nell'ambito di un progetto pilota, gli apparecchi centrali di Riedtwil e Wynigen sono stati equipaggiati con i componenti ETCS e i veicoli sono passati al sistema ETCS.

Le FFS assumono una posizione di prim'ordine nella tecnologia ETCS in Europa. Per questo motivo sono ben gradite negli importanti organi UE che trattano il tema ETCS. I sistemi ETCS attivi sulla nuova tratta Mattstetten–Rothrist e nella galleria di base del Lötschberg, così come i futuri sistemi che verranno attivati nella galleria di base del San Gottardo e nella galleria di base del Monte Ceneri, fanno emergere nuove esigenze negli standard di progettazione. La raccolta sistematica di dati di monitoraggio per un miglioramento mirato delle prestazioni del sistema è solo all'inizio. Sono state svolte varie analisi del rischio per esaminare la situazione esistente nel traffico transfrontaliero e diversi provvedimenti sono in fase di attuazione.

4.4 Sistema radio, GSM-R

L'attuazione del programma GSM-R (GSM Railroad; standard internazionale di telefonia mobile per le ferrovie) prosegue. Tutte le tappe principali sono state percorse secondo le scadenze prestabilite. Sono ora in corso colloqui sui possibili adeguamenti dell'estensione della rete.

Su un totale di 827 ubicazioni programmate, a fine 2009 ne erano in funzione 440, ovvero il 53 per cento. Quasi il 60 per cento delle tratte previste è già dotato di sistema GSM-R.

A fine 2009 i costi d'investimento accumulati ammontavano a 246 milioni di franchi. L'investimento totale di 431 milioni di franchi previsto nel business plan è stato ridotto di 17 milioni e portato a 414 milioni. Con la linea del San Gottardo è entrato in funzione nel luglio 2009 un altro importante anello della rete GSM-R, che ha dato il via anche all'installazione dei dispositivi necessari sui veicoli di tratta restanti. Nel dicembre 2009 la rete GSM-R è stata introdotta nell'area di Zurigo. Insieme agli annunci diretti negli ambienti destinati ai viaggiatori, viene apportato un notevole contributo all'efficienza dell'esercizio ferroviario e a una migliore informazione alla clientela.

Due guasti alla rete GSM-R nell'estate del 2009 hanno avuto una vasta risonanza negativa. Gli errori sono stati analizzati e sono stati definiti dei provvedimenti. Parallelamente vengono elaborati degli scenari che permettono di capire come gestire l'esercizio in caso di emergenza anche senza la rete GSM-R.

4.5

Investimenti di ampliamento

Investimenti per l'ampliamento della rete 07-10 (mio CHF)									
stato fine dic. 2009 (NWA 123fixed)									
Progetto	convenzione art. 23				Stato di pianificazione FFS attuale				
	Costi totale	Contri-buti	Carico		Costi totale	Contri-buti	Carico		Δ
			07-10	11ff			07-10	11ff	07-10
2o ponte sul Reno Basilea	40		40		54.5	2.7	16.2	35.5	-23.8
Stazione di Castione-Arbedo	24	12	12		32.2	14.5	21.8	-4.1	9.8
3o binario Rütli-Zollikofen	58	22.4	23	12.6	70.6	27.2	19	24.4	-4
3o completamento parziale S-Bahn, Fu	29	14	15		25.9	17.9	7.9		-7.1
Sissach-Tecknau; aumento delle sezio	10		10		3.1		3.1		-6.9
Stazione di Giubiasco	34		24	10	42.1		1.2	40.9	-22.8
Offerta ai piedi del Giura	125		65	60	115.5	3.5	19.1	92.9	-45.9
> Däniken-Aarau					83.7	2.9	4	76.2	
> Olten-Bienne					16.7			16.7	
> Bienne-Lausanne					15.7	0.6	15.1		
Ampliamento di Lupfig	22	4	18		15.4		9	6.4	-9
Basilea FFS; marciapiede 8	10		10		9.6	0.5	9.1		-0.9
Prolungamento dell'impianto di ricovero di Palermo	10		10		19	9.5	0.4	9.1	-9.6
3o binario Lenzburg - Gexi	70	60	10		72	52.2	18.7	1.1	8.7
1a tappa doppio binario Cham - Rotkreuz (Freudenberg)	40	16	24		36.2	18.3	18		-6
Zurigo DML / binari 7 e 8 Oerlikon					50		50		50
Totale	472	128.4	261	82.6	546.1	146.3	193.5	206.2	
			Differenza		74.1	17.9	-67.5	124	
ca. 50 altri progetti < 10 mio. di franchi	260	130	130		611.1	124.4	170.1	135.6	42.4
Totale	732	258.4	391	82.6	1157.2	270.7	363.6	341.8	-27.4
			Differenza totale		425.2	12.3	-27.4	259	

Panoramica delle variazioni (Progetti > 10 milioni)

In seguito all'aggiornamento della pianificazione e alle trattative contrattuali, la situazione dei costi è la seguente (costi netti FFS):

Costi aggiuntivi (sostanzialmente i progetti del secondo ponte sul Reno a Basilea, Castione-Arbedo, Rütli-Zollikofen, Giubiasco, Gexi-Lenzburg)	+43,1 mio.
Assunzione della quota della Convenzione 2010 per il passante	+50 mio.
Riduzione dei costi (sostanzialmente ampliamenti ai piedi del Giura, Furttal, Cham-Rotkreuz, Sissach-Tecknau e Lupfig)	-37,0 mio.
Totale costi aggiuntivi	+56,1 mio.

Ai costi aggiuntivi per 43,1 milioni di franchi (rincaro dei progetti) si contrappone una riduzione dei costi di 37 milioni di franchi dovuta a interventi di ottimizzazione dei progetti. D'accordo con l'UFT (art. 23 cpv. 2 Convenzione), negli investimenti di ampliamento è stata ora conteggiata anche una quota della Convenzione per il passante.

Differimento temporale di progetti e investimenti:

Attuazione accelerata/piani di pagamento +4,1 mio
(Castione-Arbedo)

Attuazione estesa/ritardata -123,6 mio
(progetti Giubiasco, ponte sul Reno a Basilea,
oggetti ai piedi del Giura e impianto di ricovero di Paleyres)

Totale riduzione costi dovuta a differimento temporale -123,2 mio

Conseguenze sul finanziamento necessario -67,5 mio

Per i grandi progetti (>10 mio di fr.) sono quindi stati spesi 67,5 milioni di franchi in meno di quanto originariamente previsto nella Convenzione. Se si considerano anche i progetti al di sotto di 10 milioni di franchi, la differenza ammonta solo a 27,4 milioni di franchi. Questi mezzi non servono per gli investimenti di ampliamento e sono a disposizione per il mantenimento della sostanza.

Stato dei singoli progetti (a fine 2009):

2° ponte sul Reno a Basilea

L'eliminazione di questa strettoia permette il potenziamento della capacità nel traffico merci sull'asse nord-sud, l'introduzione della cadenza semioraria nel traffico viaggiatori a lunga percorrenza e il collegamento del traffico viaggiatori regionale dell'area della Germania meridionale con la stazione di Basilea FFS. Il 26 novembre 2009 è stata posata la prima pietra. La messa in funzione avverrà a tappe (2012–2014).

Stazione Castione-Arbedo

Il progetto permette di introdurre la cadenza semioraria nel traffico viaggiatori regionale e allevia la situazione dell'esercizio nel nodo di Bellinzona. La messa in funzione è prevista per la fine del 2010.

3° binario Rütli–Zollikofen

Questa estensione permette l'introduzione della cadenza oraria continua nell'offerta RegioExpress sulla tratta di montagna del Lötschberg Frutigen–Kandersteg–Briga, garantendo al tempo stesso il mantenimento della capacità nel traffico merci sull'asse del Lötschberg e lo sviluppo ulteriore della S-Bahn di Berna. 1° completamento parziale 2008–2010 (cadenza ogni quarto d'ora lungo la linea S3 Münchenbuchsee–Belp). Il via ufficiale è avvenuto il 6 novembre 2009, la messa in funzione è in programma per la fine del 2011.

Stazione di Giubiasco

La maggiore capacità di questo nodo consente di migliorare la gestione dei trasporti sia nel traffico merci che nel traffico viaggiatori regionale. È stato inoltre predisposto l'accesso alla galleria di base del Monte Ceneri. La messa in funzione è prevista per metà 2015. Il ritardo è dovuto alla mancanza di risorse necessarie per la progettazione nel Canton Ticino.

Offerta lungo la linea ai piedi del Giura

Vari ampliamenti sulla linea Zurigo–Bienne–Losanna consentono di realizzare la cadenza semioraria nel traffico viaggiatori a lunga percorrenza e di ridurre il tempo

di percorrenza mantenendo immutate le capacità per il traffico merci. Si tratta dei progetti seguenti:

- incremento delle prestazioni Däniken–Aarau (lavori preliminari per la galleria dell’Eppenberg).
- Entrate parallele ad Aarau, messa in funzione alla fine del 2014.
- Binari di precedenza a Luterbach e Oensingen, messa in funzione alla fine del 2012.
- Binari di precedenza a Le Landeron e Colombier, messa in funzione alla fine del 2009.

Ampliamento a Lupfig

Con l’ampliamento i flussi di traffico vengono diluiti, la capacità aumenta nei binari di formazione e di accettazione e migliorano anche le prestazioni nel traffico di transito. I lavori hanno avuto inizio nell’autunno 2009, la messa in funzione è prevista per la fine del 2011.

Impianto di ricovero di Paleyres

Il miglioramento dell’offerta nel traffico viaggiatori a lunga percorrenza sulla linea ai piedi del Giura (accelerazione) richiede un potenziamento della capacità di ricovero a Losanna (presupposto assolutamente necessario per il Concept Romandie).

Terzo binario Gexi–Lenzburg

Il terzo binario consente la seconda fermata per il traffico a lunga percorrenza a Lenzburg e il collegamento del traffico viaggiatori regionale senza ripercussioni sul traffico merci. Le opere del genio civile e la costruzione di tracciati sono concluse, al momento si sta installando la tecnica ferroviaria; la messa in funzione è prevista per la fine del 2010.

Parti del passante con mezzi della Convenzione

Il passante (DML) potenzia le capacità per il traffico a lunga percorrenza e per il traffico regionale nel nodo di Zurigo HB. Il finanziamento è complesso e proviene da diverse fonti. D’accordo con l’UFT, 50 milioni di franchi dei mezzi previsti per gli investimenti di ampliamento verranno destinati al passante.

4.6 Standard di costruzione

Per ottimizzare l’impiego dei mezzi nell’ambito dei tracciati ferroviari, nel periodo di riferimento sono stati presi in esame diversi provvedimenti:

Intervento	Settore
Impiego di armadi elettrici prefabbricati al posto di fabbricati per la tecnica ferroviaria sulle tratte secondarie	Binario, accesso alla ferrovia
Pietrisco di seconda qualità e traverse in acciaio sulle tratte con bassi carichi per asse e quantità ridotte di trasporti	Binario
Rinuncia intenzionale alla banchina	Binario

Intervento	Settore
Sistemi di drenaggio semplici al di fuori delle zone di protezione delle acque sotterranee	Genio civile
Autorizzazioni eccezionali per distanze tra gli assi dei binari negli impianti a tre e a più binari da 5,20 m a 4,80 m	Binario
Rinuncia allo strato portante bituminoso (HMT) sulle tratte secondarie	Genio civile
Costruzione di canali per cavi a sbalzo su tratte con fondo di scarsa qualità o senza banchina	Impianti di cavi
Raggruppamento per linee delle campagne di manutenzione e di rinnovamento, tratti di grande lunghezza	Binario, corrente di trazione
Aumento dell'impiego di elementi prefabbricati, riduzione dell'occupazione delle tratte	Corrente di trazione

FFS Infrastruttura metterà in atto i provvedimenti corrispondenti entro la fine del 2012.

Sempre nell'ambito della verifica dello standard di costruzione sono stati effettuati vari benchmarking, ad esempio con la Ferrovia Retica RhB e con la THURBO AG.

4.7 Stazioni di smistamento (SM)

La rete Cargo Express di FFS Cargo viene gestita tramite le stazioni di smistamento (SM) di Däniken, Zurigo Mülligen e Renens. Ciò ha consentito la cessazione dell'esercizio della SM di Olten nel dicembre 2008. Nelle altre SM si è avvertito il calo congiunturale, con il conseguente cambiamento di destinazione della SM di Rotkreuz, trasformata in stazione team di FFS Cargo nel settembre 2009. Nel dicembre 2009 anche la SM di Bienne è stata trasformata in stazione team di FFS Cargo. Con questi cambiamenti di destinazione, le FFS hanno soddisfatto la richiesta prevista dalla convenzione sulle prestazioni 2007–2010 (art. 20) di ridurre il numero di SM da 8 a 6. Dal momento che le SM continuano tuttavia a presentare una grave insufficienza nella copertura dei costi, la capacità di smistamento, ove possibile e ragionevole, verrà adeguata sempre più alla domanda. Nell'ambito della strategia del traffico a carri completi FFS Infrastruttura lavora in stretta collaborazione con FFS Cargo. In tal modo gli interessi di Infrastruttura sfoceranno anche in futuro nei piani di traffico e il panorama delle SM potrà essere strutturato sempre più in base alle esigenze e ai costi.

