

LINEAMENTI DELLA POLITICA SVIZZERA DEL TRASPORTO MERCI: TRA STATO, MERCATO E UNIONE EUROPEA

15

LINEAMENTI DELLA POLITICA SVIZZERA DEL TRASPORTO MERCI: TRA STATO, MERCATO E UNIONE EUROPEA

Riccardo De Gottardi
Dr. rer. pol.

INDICE

5	I.	INTRODUZIONE
7	2.	PARTE I: LINEAMENTI DELLA POLITICA SVIZZERA DEL TRASPORTO MERCI
8	2.1	Dal monopolio ferroviario ai primi tentativi di coordinamento dei compiti tra strada e ferrovia
10	2.2	Alcuni indicatori sull'evoluzione del traffico
12	2.3	Rinnovate prove di coordinamento dei compiti tra strada e ferrovia: la Concezione globale svizzera dei trasporti (CGST)
14	2.4	Il finanziamento trasversale del trasporto merci tramite il ridisciplinamento dei dazi sui carburanti
14	2.5	La copertura dei costi esterni tramite la tassa sul traffico pesante
15	2.6	Il Concetto della politica dei trasporti transalpini
16	2.7	I rapporti con l'Unione europea
16	2.7.1	L'Accordo sul traffico di transito (1992)
16	2.7.2	L'Accordo sui trasporti terrestri (1999)
17	2.8	Il rilancio degli investimenti ferroviari con le nuove trasversali
18	2.9	L'Iniziativa delle Alpi
19	2.10	La Confederazione si dota di una strategia per il traffico merci (ma i problemi restano)
19	2.10.1	Una Legge-quadro sul traffico merci (LTM/2008)
20	2.10.2	La Legge-quadro sul traffico merci viene aggiornata (LTM/2015)
22	2.10.3	Il futuro del traffico interno: vecchie preoccupazioni e nuove aspettative
23	2.10.4	Verso una revisione totale della Legge sul traffico merci (LTM/2024)
24	3.	PARTE 2: IL TRAFFICO MERCI DELLE FFS
25	3.1	Negli anni Trenta del Novecento si delinea la concorrenza stradale
25	3.2	Alcuni indicatori sull'evoluzione del traffico e dei risultati finanziari
28	3.3	I trent'anni gloriosi e gli indizi della crisi
28	3.4	Il riconoscimento delle indennità per le prestazioni in favore dell'economia generale
29	3.5	La crisi e il mandato di prestazione
30	3.5.1	L'introduzione del mandato di prestazione
31	3.5.2	Un Gruppo di riflessione per ridefinire le competenze delle FFS
33	3.6	La riforma delle ferrovie
34	3.7	Il riassetto societario e organizzativo
35	3.8	Le FFS rilanciano il loro interesse per il futuro del traffico merci: "Strategia 2030" e il concetto "Suisse Cargo Logistics"
36	4.	SINTESI E INTERROGATIVI APERTI

43 **NOTE**

51 **BIBLIOGRAFIA SOMMARIA**

52 **ALLEGATI**

- | | | |
|-----------|-----|--|
| 53 | 1. | La Concezione globale svizzera dei trasporti (CGST) e il traffico merci (1977) |
| 55 | 2. | I mandati di prestazioni alle FFS (1980-1998) |
| 58 | 3. | Dal mandato alla convenzione sulle prestazioni (1999-2024) |
| 60 | 4. | La politica dei trasporti dell'Unione europea |
| 62 | 5. | Il trasferimento del traffico merci dalla strada alla rotaia (1999-2023) |
| 64 | 6. | Riforma delle ferrovie (1999-2023) |
| 67 | 7. | Gli obiettivi strategici della Confederazione nel trasporto merci 2003-2027 |
| 69 | 8. | La Concezione del traffico merci per ferrovia (2017) |
| 72 | 9. | Possibilità di sviluppo di FFS Cargo (2017) |
| 73 | 10. | La Strategia FFS 2030 nel settore merci (2021) |
| 74 | 11. | Il concetto "Suisse Cargo Logistics" delle FFS (2022) |
| 75 | 12. | Il futuro orientamento del trasporto ferroviario delle merci sull'intero territorio (2022) |

I. INTRODUZIONE

L'idea di questa retrospettiva sulla politica del traffico merci è nata in parallelo e a complemento di un'analisi condotta dall'Ufficio cantonale di statistica, volta a illustrare le fonti e i dati disponibili per documentare lo sviluppo del trasporto merci in Svizzera e in Ticino. In questo ambito, sono stato interpellato dagli autori per un confronto sull'interpretazione di questi dati e sulla loro rilevanza ai fini della comprensione dell'evoluzione del traffico merci nell'ultimo ventennio. La discussione ha destato l'interesse per andare oltre a ciò che i numeri rappresentano e talvolta celano o riflettono solo in parte. Protagonista del divenire dei traffici è infatti la politica svizzera del trasporto merci, che è anche una delle maggiori espressioni dello sviluppo economico del nostro Paese. Non solo. È pure la tela di fondo che racconta l'evoluzione delle ferrovie, ed in particolare della nostra massima azienda ferroviaria: le FFS, che contribuiscono in maniera determinante a soddisfare i bisogni di mobilità di persone e merci nel nostro Paese.

Si è così sviluppato un percorso di approfondimento che è andato a ritroso nel tempo. Partendo dal secondo dopoguerra ho ricostruito le tappe principali della politica dei trasporti, cercando di individuarne i tratti e i momenti determinanti. Ai numeri essenziali ho affiancato i progetti, le riforme e i risultati raggiunti. Documenti d'archivio e monografie sono stati i punti di riferimento per ricostruire per sommi capi questa evoluzione e le sue dinamiche; il mio percorso di studio e la mia lunga attività professionale sono stati utili per ordinare eventi e fatti.

Ne è uscito un documento che non può essere considerato esaustivo ma va piuttosto inteso come una sintetica descrizione dei lineamenti della politica svizzera del trasporto merci negli ultimi settant'anni. Si vuole con ciò mostrare che i numeri sono espressione e risultato di problemi, dibattiti e decisioni da interpretare nel divenire del loro contesto, che non è mai casuale ma riflette l'evolvere della società e delle sue sensibilità, della tecnica e dei rapporti tra i vari attori economici e politici.

Per non appesantire troppo il testo si rimanda alle indicazioni complementari delle note e agli allegati, che sviluppano temi specifici con più ampi dettagli.

Ringrazio Lisa Bottinelli, responsabile del settore Territorio presso l'Ufficio cantonale di statistica, per l'attenta lettura e i preziosi suggerimenti e Mauro Stanga, collaboratore scientifico presso l'Ufficio cantonale di statistica, per il controllo finale e l'impaginazione.

2.

PARTE I: LINEAMENTI DELLA POLITICA SVIZZERA DEL TRASPORTO MERCI

2.1 Dal monopolio ferroviario ai primi tentativi di coordinamento dei compiti tra strada e ferrovia

A partire dagli anni '30 del Novecento la ferrovia vede la propria posizione monopolistica¹ attaccata dal trasporto su strada, che in forza del principio costituzionale della libertà di commercio e di industria opera in regime di libera concorrenza².

Nel giro di pochi anni il trasporto stradale manifesta sulle brevi e medie distanze i suoi potenziali vantaggi in termini di flessibilità d'uso, capillarità e accessibilità di servizio e, talvolta, anche di convenienza economica. La ferrovia, pur primeggiando per i trasporti di massa e sulle lunghe distanze, soffre invece della relativa rigidità delle infrastrutture e dell'esercizio. Inoltre, è condizionata dal rispetto di vincoli d'interesse pubblico, all'epoca rappresentati soprattutto dagli interessi della difesa nazionale, talvolta non ben definiti e sottoposti a valutazioni politiche dettate dalle contingenze.

La crisi economica scoppiata nel 1929 inasprisce questa concorrenza a seguito della drastica riduzione dei volumi di trasporto e del conseguente manifestarsi di capacità in esubero, a loro volta all'origine di una forte pressione al ribasso delle tariffe. Tra il 1930 e l'inizio del secondo conflitto mondiale le FFS, così come le imprese concessionarie³, registrano risultati negativi (Steinmann 2010, p. 69). Di fatto la concorrenza, più che virtuosa, diventa rovinosa. Le tensioni tra strada e ferrovia, ma anche quelle interne al settore stesso dei trasporti su strada, generano conflitti ed effetti indesiderati: fallimenti aziendali nel campo del trasporto stradale e disavanzi d'esercizio nel settore ferroviario, a carico dell'ente pubblico.

Si fanno così largo, in quegli anni, alcuni tentativi per introdurre regole in grado di disciplinare la convivenza tra i due vettori. L'Autorità federale, che negli anni '30 deteneva ampie competenze per i trasporti ferroviari, i trasporti pubblici su gomma, l'aviazione e la navigazione, non disciplinava ancora l'emergente settore dei trasporti stradali, se non per aspetti essenzialmente di polizia, riguardanti la sicurezza della circolazione, la responsabilità civile, l'assicurazione e la durata del lavoro per i conducenti professionisti.

Si sviluppa così un dibattito sulla ripartizione dei compiti e sulle condizioni di concorrenza tra strada e ferrovia, volto a definire condizioni-quadro garanti di una competizione "ad armi pari"⁴.

Il primo tentativo di coordinamento si configura con la Legge federale sulla ripartizione del traffico del 18 settembre 1934 (Verkehrsverteilungsgesetz), che intende attribuire alla rotaia il trasporto delle merci sulle medie e lunghe distanze, e alla strada, attraverso il rilascio di concessioni⁵, quello fino a 30 chilometri. A seguito di un referendum, che vede opporsi due fronti - chi giudica il progetto sbilanciato a sfavore della strada e chi invece a sfavore della ferrovia - il progetto viene respinto in votazione popolare il 5 maggio 1935.

Il Consiglio federale (CF) propone allora di riequilibrare la situazione attraverso un regime più flessibile di concessioni per il trasporto professionale⁶, volto a evitare una concorrenza troppo forte alla ferrovia e a rendere il trasporto stradale meno sensibile alle oscillazioni congiunturali⁷. Esso sfocia, con l'incombere del secondo conflitto mondiale, in un Decreto federale urgente sullo "statuto del trasporto automobilistico", che istituisce l'obbligo di autorizzazione di competenza federale per i trasporti professionali su strada e che prescrive l'obbligo dei contratti collettivi di lavoro e delle tariffe. Approvato il 30 settembre 1938, il Decreto entra in vigore il 15 agosto 1940, per una durata di cinque anni.

In vista della sua scadenza, il Governo intende valutarne i risultati e allestire una base costituzionale di riferimento in vista di una soluzione definitiva, da realizzare attraverso una legge specifica. Nel frattempo, il 31 maggio

1938 viene depositata l'iniziativa popolare concernente "l'organizzazione del trasporto merci", sottoscritta da oltre 380.000 cittadini, che intende attribuire alla Confederazione il compito di adottare misure per affidare alla ferrovia il traffico merci sulla lunga distanza.

Si giunge così al 19 dicembre 1941, quando il Consiglio federale (CF) presenta una proposta⁸ con la quale intende gettare le basi per conferire alla Confederazione la sovranità generale in materia di trasporti e opporre all'iniziativa un controprogetto meno stringente, ritenendo comunque "urgente segnare in modo chiaro e conveniente i limiti che dividono i campi di attività dei diversi generi e mezzi di trasporto (...) con lo scopo di mettere tutti i mezzi di trasporto al servizio dell'economia pubblica e della difesa nazionale. Il legislatore dovrà determinare (con una successiva legge specifica, NdR) in qual modo ogni mezzo di trasporto potrà essere usato con il massimo rendimento. Una politica dei trasporti ordinata e metodica non è tuttavia concepibile senza certe limitazioni della libera concorrenza"⁹.

Il 19 gennaio 1943 il Parlamento approva il nuovo Decreto federale sull'iniziativa popolare del 1938, con alcune modifiche minori rispetto alla proposta governativa. I promotori dell'iniziativa sono soddisfatti e la ritirano. L'ampia discussione lascia però intravedere quanto complesso sia il compito che andrà affrontato successivamente in sede di allestimento della legge di applicazione. Si giunge così al voto popolare, nel febbraio del 1946, dopo che il precedente Decreto federale urgente del 1940, in scadenza il 15 agosto 1945, aveva dovuto essere prorogato senza modifiche per altri cinque anni, per coprire il tempo necessario alla riforma in essere auspicata con l'iniziativa popolare. Il risultato del voto non lascia tuttavia scampo alla proposta governativa, che viene respinta per timore di un'eccessiva centralizzazione delle competenze a favore della Confederazione, per una paventata sproporzionata limitazione del principio della libertà di commercio e per un sostegno ritenuto ingiustificato a strutture monopolistiche.

Giungiamo così all'ultimo atto della tribolata vicenda. Il 29 luglio 1949, in vista della scadenza del già prorogato Decreto federale urgente del 1938, il CF presenta un nuovo Messaggio¹⁰, con il quale si propone la conferma del regime provvisorio in vigore dal 1940, con alcune modifiche per ovviare alle difficoltà di applicazione nel frattempo rilevate. Il Parlamento approva la proposta governativa con il Decreto federale del 23 giugno 1950, contro il quale viene tuttavia lanciato con successo un referendum. Il voto segue, nel 1951. Nonostante l'appoggio di quasi tutti i partiti e delle associazioni economiche e sindacali, l'esito dello scrutinio segna una nuova sconfitta della proposta governativa, ancora tacciata di ingiustificata ingerenza nella libertà d'impresa e di commercio.

Si chiude così con un nulla di fatto un periodo di accese discussioni: la Confederazione non regola il campo d'attività nel trasporto di merci su strada, e delega alle associazioni di categoria eventuali intese sull'organizzazione del mercato.

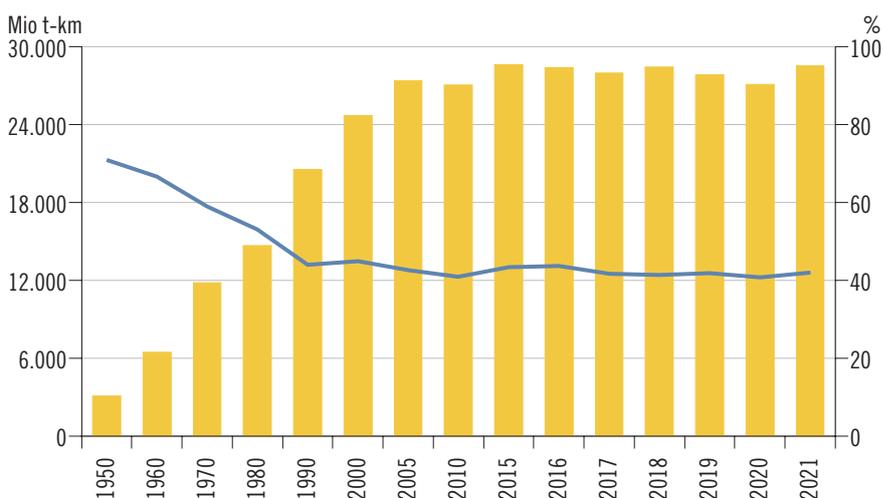
Il dibattito prefigura quello che si riproporrà a partire dagli anni '70 con l'allestimento delle basi per una politica coordinata dei trasporti (cfr. Parte 1, capitolo 2.3). I momenti e i toni più aspri si registreranno nell'esame e nella raffica di votazioni sull'introduzione della tassa sul traffico pesante, in particolare nel 1984, 1994 e 1998 (cfr. Parte 1, capitolo 2.5) e con l'iniziativa delle Alpi per il trasferimento del traffico di transito dalla strada alla rotaia, nel 1994 (cfr. Parte 1, capitolo 2.9).

2.2 Alcuni indicatori sull'evoluzione del traffico

Il percorso che ci conduce attraverso la politica svizzera dei trasporti merci della seconda metà del Novecento e del primo ventennio degli anni Duemila può essere introdotto tramite alcune serie statistiche, che sintetizzano lo sviluppo di alcune grandezze fondamentali: le prestazioni effettuate dai diversi mezzi di trasporto e le loro quote di mercato. Queste cifre sono l'espressione e la conseguenza dello sviluppo socio-economico e delle decisioni politiche prese nel periodo esaminato: la materia discussa nei prossimi capitoli. Come si evince dal grafico [F. 1] tra il 1950 e il 2015 il volume complessivo di merci trasportate per ferrovia e per strada è costantemente aumentato, per poi assestarsi negli anni successivi. La quota di mercato della ferrovia segna una progressiva contrazione fino al 2010, per poi stabilizzarsi attorno al 40%.

F. 1
Prestazioni di trasporto del traffico merci su strada e su ferro (in mio t-km) e quota della ferrovia rispetto al totale, in Svizzera, dal 1950
 Fonte: LITRA, Verkehrszahlen

- Prestazioni di trasporto
- Quota di mercato ferrovia

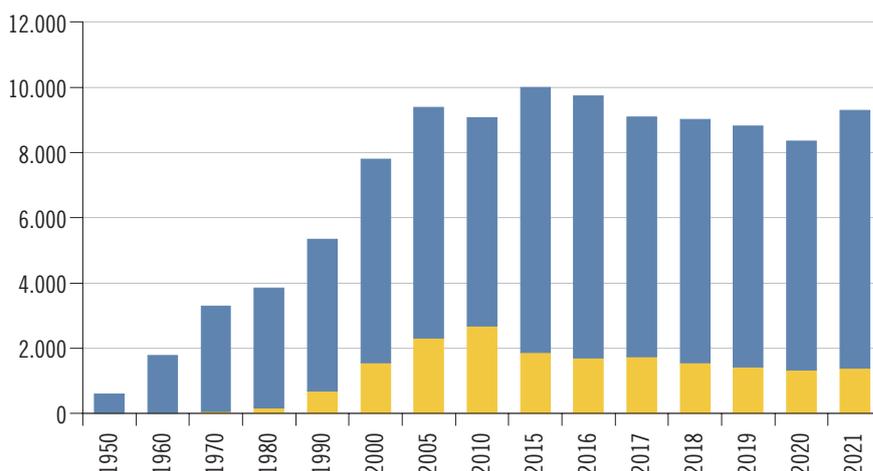


Il grafico [F. 2] mostra l'evoluzione delle prestazioni del traffico in transito, che hanno conosciuto un andamento analogo a quelle del traffico complessivo fino al 2015, ma in seguito diminuiscono.

L'uso della strada per i trasporti in transito si è manifestato solo a partire dagli anni Ottanta, in corrispondenza dell'apertura della galleria autostradale del San Gottardo (settembre 1980) e del completamento della strada nazionale in Ticino (1987). Esso è aumentato fino al 2015; dopodiché ha registrato un calo importante, tanto che il valore raggiunto nel 2020 è stato inferiore a quello del 2000. La politica del trasferimento del traffico dalla strada alla ferrovia, avviata nella seconda metà degli anni Novanta, ha infatti prodotto un'inversione di tendenza e ha permesso alla ferrovia di accrescere la propria quota di mercato, che, dal 70% circa nel 2010 è passata all'84% nel 2020.

F. 2
Prestazioni del traffico merci in transito (in mio t-km), secondo il mezzo di trasporto, in Svizzera, dal 1950
 Fonte: LITRA, Verkehrszahlen

- Strada
- Ferrovia



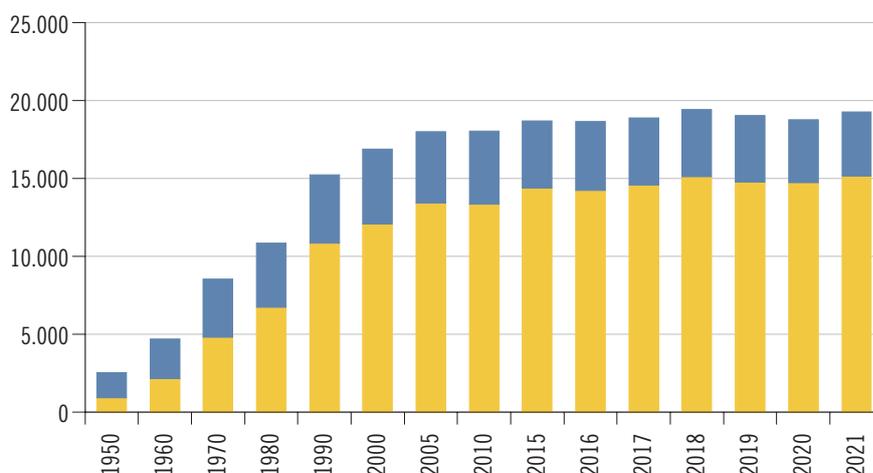
Nei prossimi anni si potranno meglio valutare gli effetti dell'apertura delle gallerie di base del San Gottardo e del Ceneri nonché del corridoio per il trasporto di veicoli con altezza laterale fino a 4 metri (in particolare semirimorchi) a fronte dei quali si sono tuttavia manifestati rilevanti perturbazioni nell'esercizio, soprattutto in Germania (cantieri, scioperi,) e al contempo un rallentamento congiunturale che ha acuito la concorrenza stradale.

Il traffico interno e quello legato all'importazione e all'esportazione costituiscono la parte preponderante del traffico complessivo, con un volume in t-km circa due volte maggiore rispetto al traffico in transito, una proporzione rimasta relativamente stabile nel tempo (cfr. grafico 3). Il volume trasportato ha conosciuto un incremento molto rilevante fino al 2000, per poi continuare la sua ascesa a un ritmo più contenuto fino al 2018 e quindi stabilizzarsi [F. 3].

F. 3
Prestazioni del traffico merci interno e di import-export (in mio t-km), secondo il mezzo di trasporto, in Svizzera, dal 1950

Fonte: LITRA, Verkehrszahlen

■ Strada
■ Ferrovia

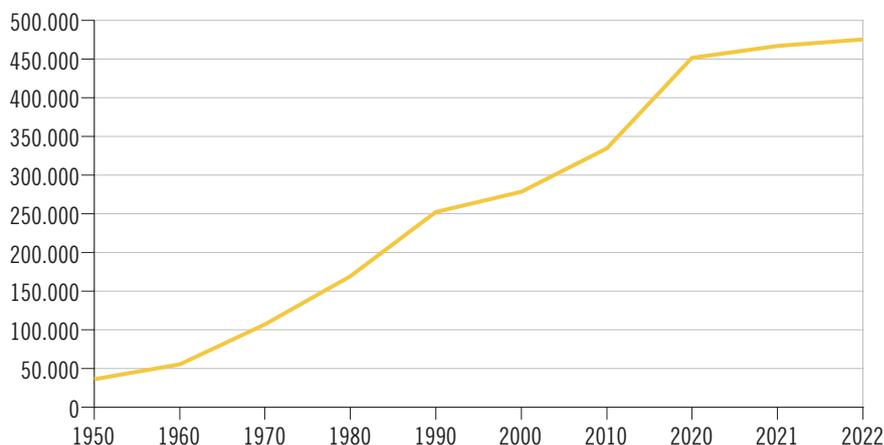


La quota di mercato della strada si è progressivamente estesa passando dal 35% circa nel 1950 all'80% nel 2021. In questo genere di traffico, la strada assume dunque un ruolo nettamente preponderante, grazie soprattutto alla sua flessibilità nell'offrire prestazioni capillari sulle distanze medio-corte da servire. Dal 2016 le prestazioni ferroviarie registrano invece una tendenza alla contrazione.

Per completare il quadro di riferimento è utile uno sguardo sullo sviluppo del parco dei veicoli adibiti al trasporto delle merci su strada e all'estensione della rete delle vie di comunicazione.

F. 4
Veicoli stradali per il trasporto di merci, in Svizzera, dal 1950

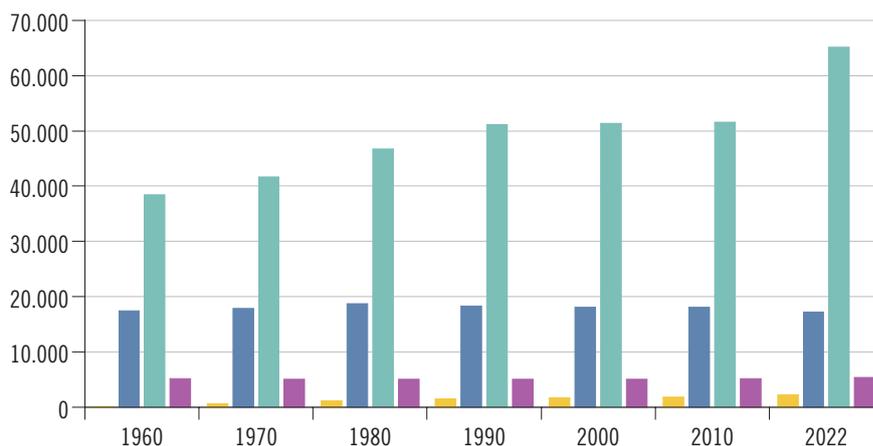
Fonte: UST



Nel 1950 i veicoli stradali per il trasporto merci ammessi alla circolazione erano 36.472; nel 2022 sono diventati 475.714 [F. 4]. Mentre il numero di veicoli pesanti (>3,5 tonnellate) è rimasto pressoché stabile da circa un trentennio a questa parte, quello dei furgoncini (<3,5 tonnellate) registra dal 2010 una forte crescita. Esso svolge tuttavia un ruolo del tutto marginale rispetto all'insieme delle prestazioni realizzate. Nel 2022 esse corrispondevano infatti solo al 5% del volume totale espresso in tonnellate-chilometri. Nello stesso periodo, la rete delle infrastrutture di trasporto è stata progressivamente potenziata [F. 5]. Questo vale in particolare per quella stradale, la cui estensione è passata da circa 38.400 a 84.700 chilometri¹¹. Dal punto di vista delle capacità messe a disposizione, la costruzione delle strade nazionali rappresenta la spina dorsale sistema stradale elvetico: nel 1960 se ne era appena iniziata la costruzione mentre nel 2022 la loro lunghezza ha raggiunto 2.255 chilometri. Essa, pur incidendo solo in modo marginale in termini assoluti rispetto al totale dell'intera rete accoglie circa il 40% del traffico complessivo¹². La lunghezza delle strade cantonali si è per contro ridotta, in particolare a seguito del trasferimento, a decorrere dal 2020, di circa 400 km nella rete nazionale¹³. La rete ferroviaria ha invece conosciuto una contrazione fino al 2000, per poi aumentare. Rispetto al 1960 è stata estesa di circa 200 km, passando da 5.118 a 5.317 km.

F. 5
Lunghezza (in km) delle infrastrutture di trasporto, in Svizzera, dal 1960
Fonte: UST

- Strade nazionali
- Strade cantonali
- Strade comunali
- Rete ferroviaria



2.3 Rinnovate prove di coordinamento dei compiti tra strada e ferrovia: la Concezione globale svizzera dei trasporti (CGST)

A fronte della rapida crescita della mobilità e delle difficoltà operative e finanziarie delle FFS (cfr. Parte 2, capitolo 3.5) il CF recepisce agli inizi degli anni Settanta la necessità di rivedere l'impostazione della politica dei trasporti in un'ottica complessiva, o come diremmo oggi sistemica, e in una prospettiva di lungo termine. Dopo le turbolenze a cavallo degli anni Quaranta e Cinquanta ritorna dunque sull'agenda politica il tema del coordinamento tra i diversi mezzi di trasporto. Il riesame viene avviato nel 1972 con il mandato per definire una concezione globale svizzera dei trasporti (CGST), assegnato dal Governo a una Commissione ad hoc.

Il Rapporto finale è concluso nel 1977¹⁴. Gli obiettivi posti alla base dell'analisi sono il soddisfacimento dei bisogni di trasporto, la redditività del sistema e gli effetti sull'economia e sull'ambiente.

Per lo sviluppo auspicato delle reti ferroviarie e stradali vengono in particolare valutate due varianti. L'una è improntata alla "moderazione delle spese e alla stabilizzazione a lungo termine del consumo di risorse". Essa pone l'accento sulla ricerca della maggiore efficienza possibile nell'uso delle risorse destinate dagli enti pubblici al settore e comporta il contenimento degli investimenti. L'altra invece postula "una crescita moderata e l'ottimizzazione

delle risorse” e quindi considera un programma di ampliamento delle infrastrutture in sintonia con gli obiettivi di una attiva politica economica volta al rafforzamento delle strutture. Nel Rapporto, inoltre, accanto al potenziamento di alcune tratte della rete autostradale si auspica la costruzione di una nuova linea ferroviaria sull’asse est-ovest (NTF) per soddisfare in particolare la domanda di trasporto dei viaggiatori. Non si trova per contro alcuna indicazione in merito alla nuova trasversale ferroviaria alpina, oggetto in quegli anni di valutazioni molto controverse sulla scelta dell’itinerario¹⁵.

Nel Rapporto finale la Commissione esprime una preferenza per la variante più impegnativa e formula quaranta raccomandazioni per attuare una riforma complessiva del sistema svizzero dei trasporti. Propone una nuova e articolata base costituzionale per una politica coordinata dei trasporti, che consenta di allineare obiettivi, strumenti e competenze, perseguendo efficienza ed equilibrio a lungo termine [Allegato 1]. I principi che ispirano la CGST sono:

- la complementarità tra i vettori di trasporto;
- un sistema di finanziamento duraturo per l’infrastruttura stradale e per quella ferroviaria, attraverso due fondi alimentati da risorse vincolate;
- la presa in considerazione nella pianificazione delle infrastrutture degli effetti sul territorio, sul carico ambientale e sul consumo di energia;
- la copertura dei cosiddetti “costi esterni”;
- la ridefinizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni;
- la concessione di indennità per le prestazioni d’interesse generale richieste dall’ente pubblico alle imprese di trasporto.

L’accento è posto in particolare sulla definizione di eque condizioni nella concorrenza tra strada e ferrovia sia per quanto riguarda gli investimenti sia la copertura dei costi di gestione corrente.

Per quanto riguarda il trasporto delle merci su strada la CGST raccomanda che il traffico pesante copra tutti i costi e che sia garantito il rispetto delle prescrizioni tecniche sui veicoli e di quelle riguardanti le condizioni di lavoro dei conducenti. Nel settore ferroviario, invece, la copertura dei disavanzi deve essere progressivamente ridotta e infine eliminata.

Con questi elementi, la politica svizzera dei trasporti, incentrata sui rapporti tra strada e ferrovia, si differenzia da quella promossa dall’UE a partire dagli anni Novanta, la cui attenzione si concentra piuttosto sull’apertura dei mercati e sulla promozione della concorrenza intramodale, ossia interna a ciascun vettore di trasporto, sia esso stradale o ferroviario.

La riforma è vasta, lungimirante e ardita, ma nel contempo complessa. Tocca diverse sensibilità e interessi e postula una nuova ripartizione dei compiti tra Cantoni e Confederazione, un aspetto sempre molto delicato nel sistema federalista elvetico. Nel 1982 il CF espone le proprie proposte per un’ampia riforma costituzionale¹⁶. L’ esame parlamentare si protrae per ben cinque anni e il progetto finale, sottoposto al voto popolare nel 1988, non trova una maggioranza né tra i Cantoni né tra la popolazione, vittima dei timori per una paventata centralizzazione delle competenze e di riflesso una diminuita sovranità cantonale, nonché preda delle rimostranze riguardo all’approccio generale, qualificato come troppo dirigista.

Nonostante l’esito negativo, le raccomandazioni della CGST ispireranno tuttavia la politica dei trasporti fino ai nostri giorni attraverso un percorso politico e legislativo più pragmatico e mirato, di volta in volta, alla soluzione di aspetti specifici. Nel trentennio successivo sarà infatti introdotta la tassa sul traffico pesante, saranno costituiti il fondo per il finanziamento delle infrastrutture ferroviarie e uno per le strade nazionali e le infrastrutture per la mobilità negli agglomerati, e si acquisirà definitivamente il principio del versamento di indennità per le prestazioni a favore dell’economia generale¹⁷.

2.4 Il finanziamento trasversale del trasporto merci tramite il ridisciplinamento dei dazi sui carburanti

Agli inizi degli anni Ottanta il CF affronta la revisione della normativa sull'uso degli introiti dei dazi sui carburanti. Le ragioni sono diverse¹⁸. In questa sede rileviamo in particolare l'intento di promuovere interventi non legati alla costruzione stradale in senso stretto, ma indirizzati a migliorarne la sicurezza e a mitigare l'impatto ambientale (soppressione dei passaggi a livello, separazione delle correnti di traffico).

Dall'esame parlamentare emergono proposte più ardite, che estendono la possibilità di erogare contributi anche a favore della costruzione di posteggi per gli utenti dei trasporti pubblici presso le stazioni ferroviarie, per la protezione dai pericoli naturali e per la cura del paesaggio nonché per la promozione del traffico combinato, che coniuga i vantaggi della ferrovia sulle lunghe distanze con quelli della strada sulle brevi, e del trasporto di veicoli accompagnati.

Il progetto di ridisciplinamento dei dazi sui carburanti necessita una modifica costituzionale, che viene accettata in votazione popolare nel 1983. La riforma dà corpo, per la prima volta, a un finanziamento detto trasversale, ovvero che sostiene anche il trasporto ferroviario tramite risorse prelevate agli utenti della strada, fino a quel momento strettamente vincolate alle opere stradali. Si riconosce così, tra l'altro, il ruolo "ibrido" del trasporto combinato, che, facendo capo alla ferrovia, alleggerisce la pressione sulla rete stradale e risulta anche più sostenibile dal profilo ambientale. Il trasporto combinato, introdotto sulla linea del San Gottardo tra Basilea e Melide nel 1968, beneficia infatti di questo sostegno e conosce un progressivo sviluppo. Nel 1992 il principio di un finanziamento trasversale verrà esteso anche alla costruzione della Nuova trasversale ferroviaria alpina (NTFA), cui sono destinati una quota degli introiti dell'imposta sui carburanti e, dal 2002, anche i due terzi del gettito della tassa sul traffico pesante proporzionale alle prestazioni¹⁹.

2.5 La copertura dei costi esterni tramite la tassa sul traffico pesante

Nell'impostazione generale della CGST la promozione della concorrenza tra i diversi mezzi di trasporto sulla base di condizioni eque assumeva una posizione di rilievo. Da questo punto di vista, la copertura dei propri costi da parte di ciascun mezzo era essenziale. Una delle quaranta raccomandazioni finali andava proprio in questa direzione, postulando anche il computo dei cosiddetti "costi esterni", ossia quelli non sopportati dall'utente ma scaricati sulla collettività. Si tratta in particolare dei costi generati dall'inquinamento fonico ed atmosferico, dagli incidenti, dal consumo di energia e dall'impatto sul territorio e sul paesaggio²⁰.

I primi passi sono mossi con la proposta governativa del 1980²¹, che postula l'introduzione per un periodo di dieci anni di una tassa forfettaria sul traffico pesante. Essa viene approvata in votazione popolare solo nel 1984, dopo un lungo e acceso dibattito parlamentare.

Nel 1992, in vista della sua scadenza, il tema ritorna sui banchi parlamentari²². Il CF ne sostiene la conferma e ne prospetta la trasformazione, allorché sarà acquisito il coordinamento con la CE, in una tassa proporzionale alle percorrenze, il cui ammontare deve essere stabilito in base al principio della "verità dei costi", compresi dunque quelli esterni. L'esito della votazione popolare del febbraio 1994 dà luce verde alla proroga della tassa forfettaria e nel contempo acquisisce il principio di un futuro passaggio alla proporzionalità, che sarà proposta nel 1996²³. La tassa si conforma così appieno al principio di causalità. Deve pure consentire di compensare il probabile abbandono del limite delle 28 tonnellate a favore delle 40, richiesta sempre più insistente da parte della CE, che peggiorerebbe la posizione

concorrenziale della ferrovia. La proposta prevede un finanziamento trasversale: i due terzi degli introiti sono vincolati alla costruzione delle nuove infrastrutture ferroviarie. Il terzo rimanente viene attribuito ai Cantoni. La legge, contestata in via referendaria, viene massicciamente sostenuta in votazione popolare nel 1998 ed entra in vigore nel 2002, in contemporanea con gli Accordi settoriali con l'UE. L'introduzione di questa tassa, il cui difficile percorso di attuazione si è protratto per oltre un ventennio, si configura come un pilastro fondamentale della politica elvetica dei trasporti²⁴, e rimane a tutt'oggi l'unico esempio di internalizzazione dei costi nel settore.

2.6 Il Concetto della politica dei trasporti transalpini

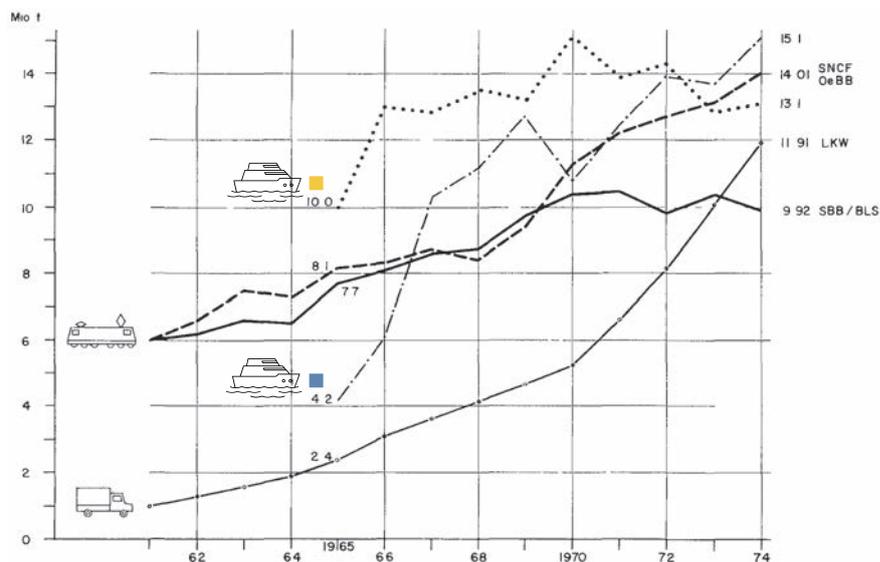
Agli inizi degli anni Settanta, insieme alle preoccupazioni per l'evoluzione dei risultati finanziari delle FFS (cfr. Parte 2, capitolo 3.2) cominciano a destare apprensione anche le prospettive del trasporto ferroviario per le merci in transito attraverso la Svizzera. Dopo diversi anni di forte incremento, che portano l'asse nord-sud ai limiti di capacità, i volumi che scelgono il percorso ferroviario attraverso la Svizzera si contraggono, mentre quelli trasportati su strada e su ferrovia attraverso l'Austria e la Francia sono in continuo aumento [F. 6]. Inoltre, i lavori per la costruzione della galleria autostradale del San Gottardo sono in corso e lasciano presagire un futuro forte afflusso di veicoli pesanti attraverso questo itinerario, il più diretto tra l'Italia e l'Europa centro-settentrionale.

F. 6

Trasporto di merci tra l'Italia e l'Europa del nord (in mio t.), per modalità di trasporto, 1961-1974

Fonte: Messaggio sul raddoppio della linea ferroviaria Berna-Lötschberg-Sempione (BLS) del 4 febbraio 1976

- Via marittima, esportazioni italiane di oli minerali (petroliere)
- Via marittima, merci solide



La Confederazione si attiva così nell'intento di salvaguardare il suo tradizionale ruolo di primo piano in questi scambi, fino ad allora molto redditizi. Nel 1973 il CF enuncia così il Concetto della politica dei trasporti transalpini²⁵, che si pone come obiettivi il mantenimento della quota elvetica nel complesso degli scambi nord-sud e il coordinamento dello sviluppo del traffico stradale e ferroviario, assegnando a quest'ultimo la priorità sulle lunghe distanze.

Per concretizzare questi intenti il CF propone, in una prima fase, il raddoppio dell'esistente linea del Lötschberg tra Spiez e Briga e la costruzione di una nuova linea di base al San Gottardo. In una seconda fase, "qualora siano date le condizioni", si prospetta la costruzione di una ferrovia delle Alpi orientali gravitante su Coira²⁶.

Sotto le ceneri covano tuttavia forti rivalità sulla scelta della nuova linea di base: da un lato già si intravedeva l'ipotesi un traforo di base del Lötschberg, dall'altro nella Svizzera orientale era vigorosa l'aspettativa per

un collegamento attraverso lo Spluga²⁷. La diatriba porta ad approfondire, nel 1974, il confronto tra la direttrice del San Gottardo e un traforo dello Spluga²⁸. Nel 1976 il Consiglio federale si limita dunque unicamente a proporre il finanziamento del raddoppio della linea esistente del Lötschberg, i cui lavori si concluderanno nel 1994.

Nel 1982 la Confederazione muove comunque un piccolo passo anche per il potenziamento della linea del San Gottardo, sottoscrivendo con l'Italia un Accordo per il finanziamento della seconda galleria di Monte Olimpino tra Chiasso e Albate-Camerlata²⁹, elemento di primaria importanza per la gestione del traffico merci³⁰, che può così circondare l'agglomerato di Como. Nel 1983 il CF rinvia infine la decisione sulla nuova trasversale alpina a tempi migliori, reputandola non urgente³¹. Nello scontro, incerto e agguerrito, sotteso alla scelta dell'itinerario prevale dunque l'attendismo.

2.7 I rapporti con l'Unione europea

Con l'intensificarsi degli scambi commerciali tra la Svizzera e la CEE, l'avanzare dell'integrazione economica europea e il progressivo affermarsi, dopo il 1985, di una attiva politica dei trasporti comunitaria, cresce inevitabilmente l'interesse, e nel contempo anche la pressione di entrambe le parti, per il coordinamento e la ridefinizione dei rapporti reciproci in diversi campi [Allegato 4].

L'Accordo sul traffico di transito del 1992 e l'Accordo sui trasporti terrestri del 1999 portano la Svizzera a ricalibrare l'impostazione della sua politica dei trasporti, permettendole di confermare i suoi obiettivi fondamentali: mantenere un ruolo centrale negli scambi nord-sud, senza esporre l'autostrada a penalizzazioni per i propri bisogni interni a causa dell'incremento del traffico in transito né venir meno alla tutela della popolazione e del territorio alpino. In cambio, la Confederazione si impegna a potenziare l'infrastruttura ferroviaria attraverso le Alpi e apre il mercato del trasporto delle merci alla concorrenza.

2.7.1 L'Accordo sul traffico di transito (1992)

Un primo passo per il coordinamento delle rispettive politiche dei trasporti avviene nel 1992, attraverso l'Accordo sul traffico di transito³². Nel medesimo anno il popolo svizzero respinge l'adesione allo Spazio economico europeo (SEE).

L'Accordo stabilisce un quadro di riferimento per la gestione del traffico su gomma e su ferro che attraversa la Svizzera, che detiene una posizione strategica al centro dell'arco alpino e risulta quindi una via molto attrattiva per i commerci tra il nord Europa e l'Italia.

Nella sostanza si tratta di conciliare l'impegno dell'allora CEE di rafforzare il mercato interno attraverso la libera circolazione delle merci, con la volontà, elvetica, di mettere a disposizione un servizio di transito, purché ferroviario. L'intesa permette alla Svizzera di mantenere sia il peso massimo dei veicoli pesanti ammessi alla circolazione a 28 tonnellate sia il divieto di circolazione notturno, in cambio dell'impegno a realizzare, a breve termine, due corridoi per il traffico combinato attraverso il Lötschberg/Sempione e il San Gottardo (denominati allora corridoi Huckepack) e, a medio termine, la nuova trasversale ferroviaria alpina, il cui itinerario è stabilito nel potenziamento parziale di entrambi gli assi del Lötschberg e del San Gottardo e il cui credito di costruzione sono approvati in votazione popolare proprio nel medesimo anno (cfr. Parte 1, capitolo 2.8).

2.7.2 L'Accordo sui trasporti terrestri (1999)

L'Accordo sul transito del 1992 viene rinegoziato nel contesto delle più ampie trattative bilaterali, volte a superare lo stallo nei rapporti con l'Europa provocato dal rifiuto elvetico di partecipare allo SEE. Le trattative si svolgono in un periodo caratterizzato da una forte spinta generale per promuovere la liberalizzazione e la deregolamentazione dei mercati, originate o comunque rafforzate dalla dissoluzione dell'Unione sovietica nel 1991 e dall'accelerazione della globalizzazione degli scambi commerciali. A questi indirizzi si ispira pure il trattato di Maastricht del 1992, documento fondante dell'Unione europea (UE). Questa evoluzione è pure accompagnata, con modalità e intensità diverse nei vari Paesi, da progetti di privatizzazione di aziende o settori pubblici³³.

Si giunge così alla sottoscrizione, nel 1999, degli Accordi settoriali con la Comunità europea³⁴.

L'intesa specifica sui trasporti terrestri, inserita nel corpus di un negoziato che copre sette settori, riconosce i principi e gli strumenti della politica svizzera per il trasferimento del traffico dalla strada alla rotaia, in particolare l'introduzione della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni e il sostegno al traffico combinato. Consente inoltre alla Svizzera di mantenere il divieto di circolazione notturno e il divieto di cabotaggio (ossia il trasporto interno da parte di trasportatori esteri). L'accordo comporta però la soppressione del limite di peso delle 28 tonnellate per i veicoli pesanti, che viene progressivamente innalzato fino a 40 nel 2005. È inoltre fissato il principio dell'accesso indiscriminato all'infrastruttura ferroviaria (open access). Dal canto suo, la Svizzera ribadisce l'impegno per il potenziamento della rete ferroviaria con il progetto della NTFA e l'UE conferma il proprio, per la verità molto generico, a migliorare le vie di accesso.

Il complesso degli Accordi è intensamente dibattuto, tanto da essere oggetto di un referendum, che solleva in particolare timori e riserve per quanto riguarda la libera circolazione delle persone e, di riflesso, gli effetti sul mercato del lavoro. La votazione referendaria si svolge nel 2000, e il complesso degli Accordi è approvato dal 67,2 % dei votanti³⁵. Gli accordi bilaterali entrano in vigore nel 2002.

2.8 Il rilancio degli investimenti ferroviari con le nuove trasversali

Mentre il destino del Messaggio del 1982 sulla politica coordinata dei trasporti è al vaglio del Parlamento (cfr. Parte 1, capitolo 2.3), si fa largo a livello politico il convincimento del potenziale ruolo della ferrovia per soddisfare i bisogni di mobilità del futuro e di conseguenza dell'opportunità di modernizzare la rete ferroviaria nazionale.

Nel 1985, rispettivamente nel 1990, il CF dà dunque avvio a due grandi progetti: "Ferrovia 2000", che interessa prevalentemente il trasporto dei viaggiatori sulla direttrice est-ovest³⁶ e "Nuova trasversale ferroviaria alpina" (NTFA), destinato principalmente al traffico merci in transito sulla direttrice nord-sud.

Il Governo ribalta così la non entrata in materia espressa nel 1983 (cfr. Parte 1, capitolo 2.6) e presenta una soluzione per superare la trentennale diatriba sulla scelta dell'itinerario da promuovere³⁷. La proposta si iscrive in una "strategia a rete", che ripartisce il traffico su due itinerari, e che postula in particolare la costruzione di due nuovi tronchi di linea: uno sull'asse del Lötschberg, tra le regioni di Frutigen e di Visp, e l'altro su quello del San Gottardo, tra Arth-Goldau e Lugano. In particolare sono previste le gallerie di base del Lötschberg, del San Gottardo e del Monte Ceneri³⁸.

La proposta è approvata nel 1991³⁹ con il sostegno di tutti i partiti di governo, ma diventa subito oggetto di un referendum promosso da ben tre

comitati, i quali, secondo le diverse sensibilità, sottolineano la presunta inefficacia dell'opera se non accompagnata dal trasferimento obbligato del traffico pesante dalla strada alla rotaia, la sua esagerata dimensione (con il sotteso incombente disastro finanziario) e l'eccessivo impatto sul territorio, in particolare nel Canton Uri. Nel 1992 il progetto è comunque confermato in votazione popolare, con circa il 60% dei voti.

Si entra così progressivamente nella fase attuativa. Il progetto conosce un percorso lungo e tortuoso, che culmina con l'apertura della galleria del Lötschberg nel 2007, quella del San Gottardo nel 2016 e, infine, quella del Ceneri nel 2020. Nel frattempo, tuttavia, l'intento iniziale viene ridimensionato alle sole gallerie di base⁴⁰ per poi comunque disporre negli anni seguenti diversi interventi di potenziamento sulla linea esistente⁴¹.

Anche l'architettura finanziaria del progetto è rivista a diverse riprese, per dare maggiore garanzia di continuità agli investimenti e per estendere le possibilità di interventi di ammodernamento all'intera rete⁴².

Per consolidare le potenzialità della NTFA, sulla base di infrastrutture performanti lungo l'intera direttrice che dal mare del nord e dai grandi porti belgi e olandesi porta in Italia, il CF stringe accordi in particolare con l'Italia e la Germania⁴³. A quasi trent'anni di distanza i risultati raggiunti sono però, nel complesso, deludenti⁴⁴.

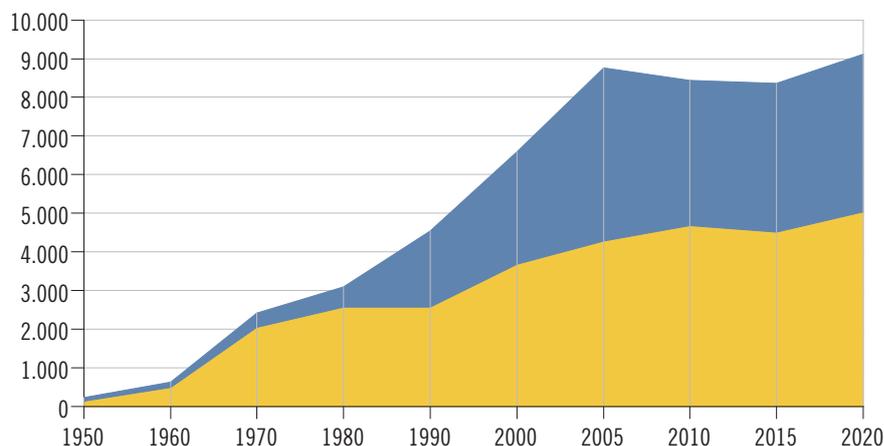
Con la completa attivazione della NTFA la capacità disponibile per il traffico merci in transito attraverso la Svizzera aumenta da circa 270 treni al giorno a 390; al San Gottardo si passa da 180 a 260, di cui circa 90 attraverso la linea in direzione di Luino e 170 attraverso la linea in direzione di Chiasso⁴⁵. Il miglioramento non si limita però al numero dei convogli, ma si estende anche alle caratteristiche dei carichi, che beneficiano di sagome più ampie. Attraverso il Lötschberg-Sempione dal 2007 possono infatti transitare convogli con altezza agli angoli fino a 4 metri (semirimorchi, container e casse mobili), mentre al San Gottardo occorrerà attendere il 2020 per sfruttare questa opportunità, fortemente richiesta dal mercato. I lavori sono avviati solo nel 2013 per concludersi nel 2020⁴⁶, con delle appendici anche in Italia. La Confederazione ha finanziato infatti anche adeguamenti sulla linea di Luino e a valle del Sempione⁴⁷.

Il grafico [F. 7] dà conto degli investimenti complessivi nelle infrastrutture di trasporto in Svizzera a partire dal 1950 e mostra come al rilevante impegno iniziale nel settore stradale, trainato dalla costruzione della rete autostradale, è seguito, a partire dal 1980, un forte impulso anche per la modernizzazione della ferrovia.

F. 7
Investimenti nelle infrastrutture stradali e ferroviarie (in mio fr.), in Svizzera, dal 1950

Fonte: LITRA, Verkehrszahlen

■ Strada
■ Ferrovia



2.9 L'Iniziativa delle Alpi

Uno degli argomenti sostenuti dai referendisti per osteggiare la NTFA è oggetto dell'iniziativa popolare "per la protezione delle regioni alpine dal traffico di transito" (denominata "Iniziativa delle Alpi"), depositata nel 1990. Nell'intento di preservare la qualità di vita nella regione alpina, l'iniziativa si prefigge di stabilire l'obbligo del trasferimento del traffico in transito dalla strada alla ferrovia entro dieci anni dalla sua approvazione. Il Consiglio federale la combatte rilevandone la presunta impraticabilità politica e la considera di fatto superata da quanto già disposto con le decisioni riguardanti la costruzione del corridoio per il traffico Huckepack e della NTFA (cfr. Parte 1, capitolo 2.6-2.8). Nonostante il fronte contrario compatto dei partiti borghesi, nella votazione popolare del 1994 l'iniziativa raccoglie il 51,9 % di voti favorevoli e trova pure il sostegno della maggioranza dei Cantoni. Nel settore dei trasporti dal dopoguerra a tutt'oggi è l'unica iniziativa uscita vincente dal voto popolare.

L'applicazione dell'iniziativa rafforza il significato e le potenzialità della NTFA, ma pone anche qualche difficoltà. Un prima viene risolta rapidamente decretando il divieto di accrescere la capacità della rete stradale che attraversa l'arco alpino⁴⁸. Il trasferimento obbligatorio del traffico pesante sulla ferrovia si rivela invece un problema più complesso, che mette in gioco i rapporti con l'UE. La ricerca di una soluzione diventa così uno degli oggetti delle trattative, allora in corso, per stabilire una serie di accordi di natura prevalentemente commerciale. La soluzione si concretizza contestualmente all'approvazione degli Accordi settoriali con la Comunità europea nel 1999 (cfr. Parte 1, capitolo 2.7).

In quello stesso anno il CF propone infatti la Legge sul trasferimento del traffico merci (Ltrasf)⁴⁹ come misura d'accompagnamento all'Accordo sui trasporti terrestri. Essa stabilisce come obiettivo la riduzione a 650.000 del numero di veicoli pesanti attraverso le Alpi svizzere (nel 1998 se ne erano contati 1.235.000), da realizzare al più tardi due anni dopo l'apertura della galleria di base del Lötschberg. Come traguardo intermedio si punta alla stabilizzazione del traffico merci al livello del 2000 (1.404.000 veicoli pesanti) entro il primo biennio dalla messa in vigore degli Accordi (2004). I mezzi indicati nella legge per raggiungere il risultato sono l'applicazione tempestiva della Riforma delle ferrovie (cfr. Parte 2, capitolo 3.6), l'introduzione della tassa sul traffico pesante (cfr. Parte 1, capitolo 2.5), la realizzazione della NFTA e la concessione di contributi per ridurre le tariffe del traffico combinato. Si postulano inoltre controlli sui veicoli pesanti, si conferma nella Legge sulla circolazione stradale il divieto di circolazione notturna e domenicale dei mezzi pesanti e si stabilisce la possibilità per il CF di adottare misure di gestione del traffico pesante⁵⁰.

La legge è intesa come misura transitoria, in vista della presentazione, entro un termine massimo di dieci anni, di una legge di esecuzione dell'art.84 della Costituzione federale (iniziativa delle Alpi). Contestualmente è approvato un credito 2,85 miliardi di franchi per il periodo 2000-2010 per il promovimento del traffico ferroviario merci [Allegato 5].

2.10 La Confederazione si dota di una strategia per il traffico merci (ma i problemi restano)

2.10.1 Una Legge-quadro sul traffico merci (LTM/2008)

Con l'avvicinarsi del termine transitorio dei dieci anni per aggiornare la Ltrasf, nel 2007 il CF presenta un quadro complessivo sulla politica del traffico merci e una proposta di legge-quadro⁵¹. Da un lato si adegua il

diritto in scadenza sul trasferimento dalla strada alla rotaia e dall'altro si aggiornano diverse norme che interessano il traffico merci in generale.

Per quanto concerne il traffico attraverso le Alpi il Governo trae un bilancio favorevole del processo in corso per il trasferimento del traffico dalla strada alla rotaia, ancorché i tempi attuativi si stanno rivelando troppo ottimisti. L'aggiornamento della Ltrasf conferma l'obiettivo finale della riduzione del traffico a 650.000 unità ma ne riposiziona il raggiungimento entro due anni dall'apertura della galleria di base del San Gottardo (quindi secondo le valutazioni di allora "probabilmente entro il 2019"⁵²). Un nuovo obiettivo intermedio punta a ridurre i veicoli pesanti a un massimo di un milione entro il 2011.

Le vere novità sono date dalla creazione della base legale per istituire una borsa dei transiti alpini e una tassa sul transito alpino. La prima è considerata di principio uno strumento efficace e flessibile, da tarare in funzione della capacità stradale messa a disposizione, per promuovere il raggiungimento degli obiettivi del trasferimento e progressivamente ridurre il sostegno finanziario al traffico combinato. La seconda, applicabile secondo le valutazioni di allora ai valichi del San Gottardo, del San Bernardino, del Gran San Bernardo e del Sempione, avrebbe potuto costituire un complemento alla tassa concordata nell'Accordo settoriale con l'UE. Ben presto, tuttavia, l'ipotesi di una borsa dei transiti alpini incontrerà le riserve dei Paesi vicini e dell'UE e verrà così velocemente archiviata in attesa di tempi migliori. Analogo destino conosce la tassa sul transito alpino.

Il sostegno finanziario al trasferimento del traffico viene confermato e beneficia di un nuovo credito quadro, pari a 1,6 miliardi di franchi per il periodo 2011-2018.

Per quanto attiene ai principi di carattere generale applicabili al settore delle merci il CF propone, da un lato, una Legge federale (LF) concernente modifiche del diritto dei trasporti, o "atto mantello", che rivede diverse norme minori (ad esempio la responsabilità delle imprese e la costruzione dei binari di raccordo).

Inoltre, con la nuova LF sul trasporto di merci per ferrovia o idrovia (LTM) il CF fissa le condizioni quadro giuridiche per il trasporto di merci nel traffico nazionale, aggiornando disposizioni nel frattempo mutate con la riforma generale delle ferrovie del 1999 (cfr. Parte 2, capitolo 3.6) e integrando i cambiamenti intervenuti anche per il traffico internazionale, progressivamente liberalizzato⁵³.

Per il traffico interno e quello relativo l'import/export il CF si attiene al principio dell'autofinanziamento e quindi, contrariamente a quanto stabilito per il transito, non intende attribuire al trasporto delle merci un carattere di "servizio pubblico" né, di conseguenza, definire un mandato di trasferimento dalla strada alla ferrovia.

Il Parlamento approva la nuova legge nel 2008, ma non segue completamente l'impostazione governativa. Ammette infatti la possibilità, che tuttavia di fatto non troverà nel seguito applicazione concreta, di stanziare mezzi finanziari anche per il traffico interno e per l'import-export, se l'approvvigionamento dell'intero territorio nazionale lo richiede. In tal caso occorre stipulare accordi con le imprese di trasporto, cui è dovuta piena indennità per i costi non coperti. Anche per gli investimenti sono previsti aiuti finanziari o mutui senza interesse⁵⁴. Il Parlamento rinuncia tuttavia a fissare un obiettivo specifico di approvvigionamento o di trasferimento. Infine, viene approvato uno specifico credito di 200 milioni di franchi per il periodo 2008-2015⁵⁵, destinato al traffico combinato non accompagnato, al traffico con carri completi e al promovimento di soluzioni innovative nella catena di trasbordo⁵⁶.

2.10.2 La Legge-quadro sul traffico merci viene aggiornata (LTM/2015)

Negli anni immediatamente successivi, sull'onda dei deludenti risultati finanziari conseguiti dalle FFS⁵⁷, il tema della sostenibilità del trasporto merci ritorna d'attualità. Due atti parlamentari sollecitano verifiche e approfondimenti, che evidenziano i disagi e le preoccupazioni per il permanere di difficoltà e problemi nella gestione del settore.

Con il primo atto, depositato dall'On. Filippo Lombardi nel 2009⁵⁸, si chiede al CF di "sostenere finanziamenti di avvio per nuovi piani di esercizio e aiuti agli investimenti per misure volte ad aumentare l'efficienza". Il Governo propone il rigetto della mozione ritenendola già soddisfatta nei suoi intenti con le basi legali esistenti. Il Consiglio degli Stati non ne è tuttavia convinto e decide di sentire la propria Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni. Nel 2010 quest'ultima approva un nuovo testo rielaborato che, dopo aver rilevato la molteplicità delle misure esistenti ma non inquadrate in un piano organico, incarica il CF di presentare "una strategia globale volta a promuovere il traffico merci in tutta la Svizzera con misure atte a mantenere e aumentare la quota della ferrovia sul volume totale dei trasporti di merci come pure incentivi all'innovazione".

Il Governo presenta così, nel 2014, una strategia globale per il promozione del traffico merci ferroviario, in cui tratta specificamente del traffico interno e di quello relativo all'import-export⁵⁹. Per il transito attraverso le Alpi il Messaggio rimanda invece alla Ltrasf già in essere.

La strategia propone alcune modifiche legislative che si iscrivono nella progressiva liberalizzazione in corso nel settore, e in parte confermano principi già acquisiti:

- la definizione di condizioni-quadro favorevoli da parte della Confederazione (divieto di circolazione notturno e domenicale, limiti di peso, tassa sul traffico pesante, divieto di cabotaggio);
- il sostegno alla costruzione di impianti idonei al trasbordo delle merci (binari di raccordo, impianti per il trasbordo intermodale);
- la garanzia dell'accesso alla rete e agli impianti di trasbordo senza discriminazione.

Alcune norme già esistenti, ma diffuse in diverse sedi legislative, vengono quindi riunite in un unico corpus legis.

La riforma contiene tuttavia anche alcune novità.

La principale è costituita dall'introduzione di due nuovi strumenti per la gestione della capacità della rete, con l'intento di conferire al traffico merci la garanzia della disponibilità delle tracce secondo un piano prestabilito.

Si tratta:

- del programma di utilizzazione della rete (PRUR), che fissa a lungo termine l'attribuzione delle tracce sulla base degli ampliamenti dell'infrastruttura, e riflette una visione a medio-lungo termine;
- dei piani di utilizzazione della rete (PUR), che stabiliscono l'assegnazione dettagliata delle tracce per i diversi anni d'orario.

Con ciò si persegue una maggiore efficienza e affidabilità del trasporto merci, fino ad allora trattato in subordine rispetto a quello dei viaggiatori, che gode della precedenza nell'assegnazione e nella gestione delle tracce. La competenza per l'approvazione del PRUR è attribuita al CF mentre l'UFT gestisce i PUR. Il nuovo programma e il nuovo piano entreranno in vigore dal 2018.

Una seconda novità è data dall'elaborazione di una Concezione del trasporto di merci per ferrovia. Si tratta di un documento pianificatorio e programmatico, ai sensi dell'art.13 della Legge sulla pianificazione del territorio, che stabilisce le basi per lo sviluppo delle infrastrutture specifiche per il

traffico merci in tutto il Paese. Esso, in particolare, descrive ed elenca le diverse tipologie di impianti esistenti, individua le carenze di capacità e indica i presumibili futuri ampliamenti necessari⁶⁰ [Allegato 8].

Sugli aspetti finanziari l'aggiornamento della LTM non porta invece a cambiamenti di rilievo. La possibilità di elargire contributi per gli investimenti viene infatti confermata ed estesa all'introduzione di innovazioni tecniche, e nel novero dei beneficiari rientrano impianti di trasbordo situati in Svizzera e all'estero. La concessione di contributi per l'esercizio viene invece rivista in senso più restrittivo rispetto alla LTM del 2008, ammettendone la possibilità solo a seguito dell'iniziativa di un Cantone oppure a supporto di nuove offerte per un periodo massimo di tre anni.

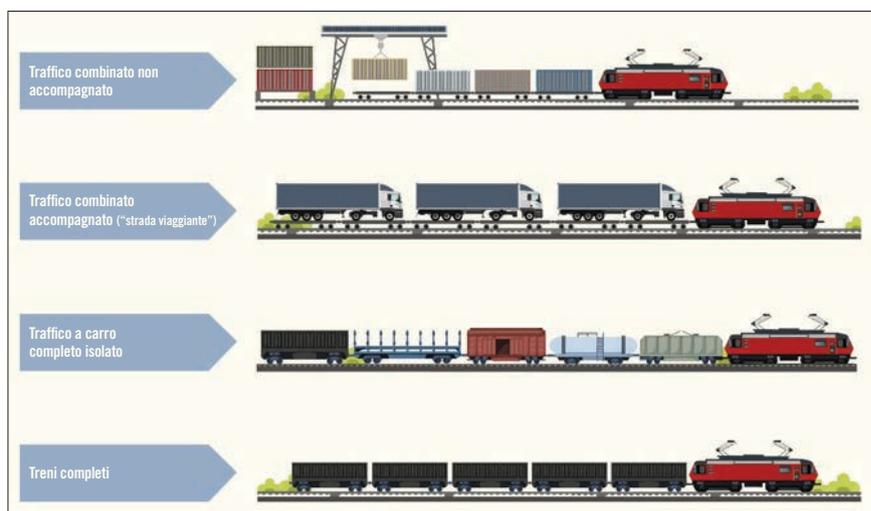
La riforma trova il pieno sostegno del Parlamento, che l'approva nel 2015⁶¹ insieme a un credito-quadro di 250 milioni di franchi a favore di investimenti per il periodo 2016-2019. Nel 2020 il sostegno viene poi riproposto attraverso un credito quadro di 300 milioni di franchi per il periodo 2021-2024⁶², che pone l'accento sui contributi d'investimento a favore di impianti privati per il traffico merci.

2.10.3 Il futuro del traffico interno: vecchie preoccupazioni e nuove aspettative

Nonostante la nuova Legge-quadro gli interrogativi di sempre tornano alla ribalta. È in difficoltà soprattutto il traffico interno con carri completi isolati. Giova ricordare che il traffico merci interno e quello relativo all'import-export viene effettuato attraverso diverse modalità operative [F. 8]:

- con treni completi da origine a destinazione;
- con gruppi di carri completi o isolati la cui raccolta e distribuzione poggia su una rete di punti e stazioni, rispettivamente centri di smistamento diffusi nel territorio;
- con il traffico combinato, gestito in terminali attrezzati per il carico e lo scarico.

F. 8
Forme di traffico merci su rotaia
 Fonte: UFT, "Il traffico merci FERROVIARIO in Svizzera", scheda informativa, gennaio 2024.



Il 60% circa del traffico (in numero di carri) si svolge con carri completi isolati, una modalità di trasporto estesa a tutto il Paese ma onerosa dal profilo gestionale a seguito delle impegnative movimentazioni e dei trasbordi necessari, e che, di riflesso, non riesce (o non riesce più) a coprire i propri costi. Parecchi atti parlamentari sollevano interrogativi sulle prestazioni offerte e sui risultati conseguiti e suggeriscono interventi per rilanciarne l'attrattiva e/o per contenerne i costi.

Il CF, con un corposo Rapporto elaborato in risposta a un postulato adottato nel 2021 dalla Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del

Consiglio degli Stati⁶³, dà un quadro aggiornato della situazione [Allegato 12]. Vi sono contemplati due possibili scenari:

- il primo prevede l'abbandono del settore dei carri completi gestiti in modalità isolata, per concentrarsi sul traffico con treni completi e sul traffico combinato;
- il secondo ne considera il suo mantenimento a servizio dell'intero territorio nazionale, attraverso l'indennizzo di alcune prestazioni e la concessione di contributi per investimenti a sostegno di innovazioni tecnologiche per migliorarne la produttività⁶⁴.

Su questa base nel 2023 il Governo svolge una consultazione, come d'uso, in vista della presentazione di una proposta definitiva. Già anticipa l'intenzione di puntare sul secondo scenario, pur senza ancora precisarne le modalità attuative.

2.10.4 Verso una revisione totale della Legge sul traffico merci (LTM/2024)

La proposta finale viene trasmessa al Parlamento nel gennaio del 2024. Essa punta al rilancio del traffico interno in tutte le sue modalità operative. Il CF la giustifica nel convincimento che può contare su un rilevante potenziale di sviluppo a medio-lungo termine, fornisce un'adeguata garanzia di approvvigionamento sicuro del Paese, grazie alla ridondanza con il trasporto su strada, ed è coerente con la strategia climatica volta alla decarbonizzazione dei trasporti.

Il nuovo approccio comporta la revisione totale della LTM del 2016, con la quale precisare gli obiettivi finora in vigore e introdurre novità che vertono:

- all'automazione della produzione attraverso l'introduzione dell'accoppiamento automatico dei carri;
- al sostegno finanziario del traffico a carri completi isolati (TCCI);
- alla promozione di catene di trasporto multimodali;
- a una maggiore considerazione del trasporto merci nella pianificazione del territorio;
- all'introduzione di incentivi finanziari per l'impiego di propulsioni decarbonizzate nei mezzi impiegati per il trasporto su ferro e nella navigazione mercantile;
- al potenziamento della navigazione sul Reno.

Per realizzare questi intenti la revisione legislativa è accompagnata da due richieste di credito. La prima per stanziare un credito d'impegno di 260 milioni di franchi per il periodo 2026-2029 al fine di finanziare l'ammodernamento e il mantenimento del traffico a carri completi isolati (contributi di investimento e indennità a favore delle offerte di prestazione). La seconda postula la liberazione di un credito d'impegno di 180 milioni di franchi per gli anni 2027-2032 allo scopo di introdurre l'accoppiamento automatico digitale nel trasporto di merci.

3.

PARTE 2: IL TRAFFICO MERCI DELLE FFS

3.1 Negli anni Trenta del Novecento si delinea la concorrenza stradale

La sfavorevole evoluzione congiunturale del mercato, sull'onda della crisi economica che attraversa gli anni Trenta, e la concorrenza stradale che comincia ad incidere sul tradizionale mercato ferroviario, conducono le FFS a registrare in quegli anni pessimi risultati. Questi si ripercuotono in un pesante indebitamento, amplificato dagli sforzi messi in atto per la pionieristica elettrificazione della rete, avviata negli anni '20. Si pone così inevitabilmente il problema del risanamento finanziario.

Come abbiamo visto, i primi tentativi di regolazione per conservare la quota di mercato della ferrovia sono laboriosi, e in conclusione falliscono (cfr. Parte 1, capitolo 2.1). Il CF percorre dunque la via del risanamento del bilancio delle FFS, affrontando il tema generale della situazione finanziaria dell'azienda e aspetti più puntuali legati al personale e alla cassa pensione, con uno specifico Messaggio del 1936⁶⁵.

Gli aspetti retributivi e quelli legati alla previdenza professionale sono trattati in via prioritaria, e trovano successivamente soluzione attraverso provvedimenti e decisioni puntuali di competenza dell'Esecutivo.

La problematica del risanamento finanziario è invece oggetto di un altro Messaggio, pubblicato nel 1943⁶⁶. Nella sostanza esso sottolinea l'importante ruolo svolto dalle FFS per l'economia nazionale, evidenzia le difficoltà sorte con l'avvento della concorrenza stradale e rileva l'insufficienza degli ammortamenti per assicurare il rinnovo degli impianti. Si propone la ricapitalizzazione dell'azienda con l'iniezione di 1,3 miliardi di franchi, di cui 400 milioni destinati a formare il capitale proprio.

Nel timore che si potesse ripiombare in una situazione di emergenza, e nel convincimento che l'estensione e l'ampliamento della rete ferroviaria fosse ormai concluso, la riforma stabilisce tuttavia stretti margini di manovra per i nuovi investimenti, possibili solo nella misura in cui sono coperti dagli ammortamenti. Alle FFS viene pure imposto il principio della copertura annuale dei costi e il divieto del cumulo su più anni di eventuali risultati negativi.

La riforma è insidiata da un referendum, che porta al voto il 21 gennaio 1945. Ne esce tuttavia un ampio sostegno alla proposta governativa, che stabilisce il quadro di riferimento essenziale che reggerà l'operato delle FFS fino alla riforma generale del 1999 (cfr. Parte 2, capitolo 3.6).

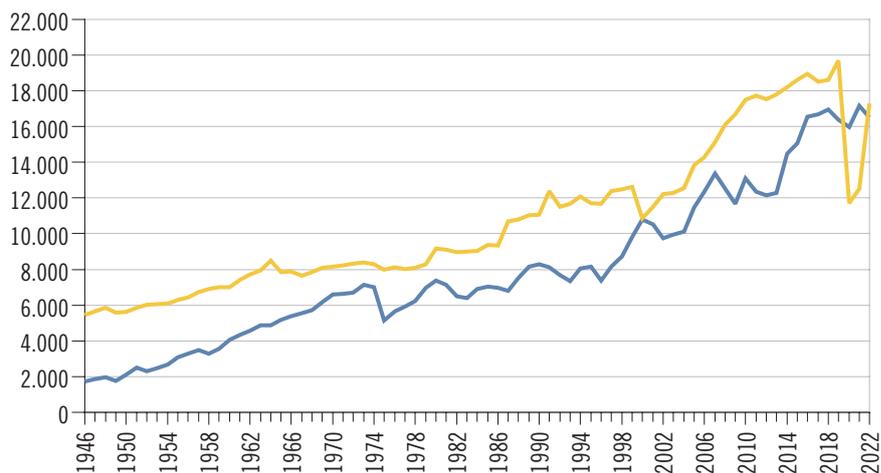
Con questa decisione l'azienda ritrova un equilibrio finanziario, che tuttavia, come si vedrà, negli anni seguenti le impedirà di affrontare tempestivamente le nuove sfide poste da una domanda di trasporto molto vivace, a immagine di un'economia, in piena ripresa in tutta Europa dopo gli anni della guerra.

3.2 Alcuni indicatori sull'evoluzione del traffico e dei risultati finanziari

Analogamente alla prima parte di questo documento sintetizziamo dapprima l'evoluzione del traffico merci delle FFS con alcuni dati statistici, fondamentali per inquadrare gli sviluppi approfonditi nei capitoli successivi. Come si evince dal grafico [F. 9] a partire dal secondo dopoguerra la progressione delle prestazioni del traffico merci delle FFS è costante. Pur incassando qualche rovescio congiunturale o legato a crisi più generali (embargo petrolifero nel 1973 e 1979, crisi finanziaria del 2008/09), dal 1946 al 2022 le prestazioni sono quasi decuplicate. Quelle nel settore viaggiatori mostrano un'evoluzione grosso modo analoga, anche se molto meno rapida: dal 1946 al 2019 aumentano di circa 3,6 volte. Conoscono poi un tonfo con lo scoppio della pandemia da coronavirus negli anni 2020/21, dal quale si riprendono nel 2023. Nel settore delle merci, più sensibile allo sviluppo congiunturale, la pandemia non genera invece ripercussioni di rilievo.

F. 9
Prestazioni del traffico merci e viaggiatori delle FFS (in mio p-km e mio t-km), in Svizzera, dal 1946
 Fonte: Rapporti di gestione FFS

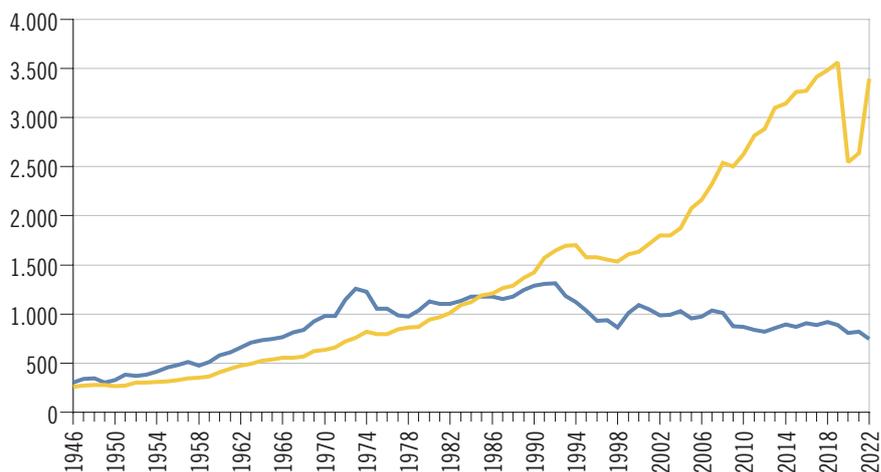
■ Viaggiatori
 ■ Merci



Allo straordinario incremento delle prestazioni nel settore delle merci non ha corrisposto un analogo risultato finanziario, come si vede dal grafico [F. 10]. I ricavi da questo segmento di mercato hanno infatti seguito le prestazioni solo fino agli inizi degli anni Settanta, per poi stabilizzarsi per un ventennio e successivamente diminuire costantemente. Un’analisi in termini reali anziché nominali, considerando cioè l’evoluzione del rincaro, mostrerebbe un quadro ancora più evidente della scemata redditività del traffico merci. A partire dal 1985 quest’ultimo, che costituiva tradizionalmente il maggiore cespite d’entrata delle FFS, ha ceduto il primato ai ricavi del traffico viaggiatori, che, in termini nominali, hanno visto invece una nettissima progressione. La quota parte del traffico merci sul totale dei ricavi di trasporto è così caduta dal 55-60% negli anni 1946-1980 al 18% nel 2022 [F. 11].

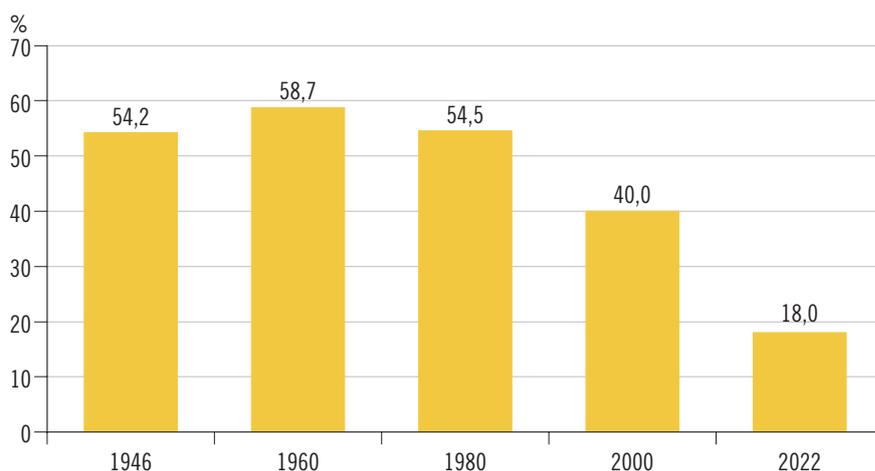
F. 10
Ricavi del traffico merci e viaggiatori delle FFS (in mio fr.), in Svizzera, dal 1946
 Fonte: Rapporti di gestione FFS

■ Viaggiatori
 ■ Merci



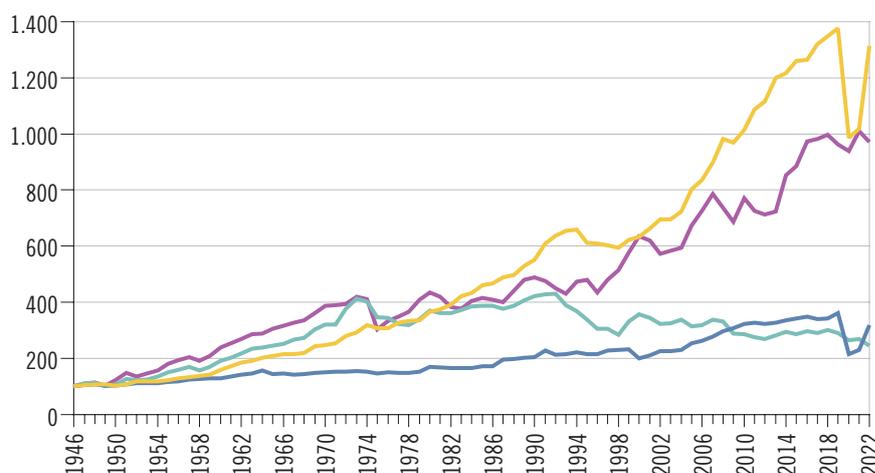
Il grafico [F. 12] indica in modo eloquente, e in un solo colpo d’occhio, l’evoluzione delle prestazioni e dei ricavi nel settore merci e nel settore viaggiatori, a partire dal 1946. Risalta, come si è detto sopra, la differente progressione delle rispettive prestazioni e il radicale riorientamento dei ricavi a favore del traffico viaggiatori.

F. 11
Ricavi del traffico merci sul totale dei ricavi di trasporto delle FFS (in % dei fr.), dal 1946
 Fonte: Rapporti di gestione FFS



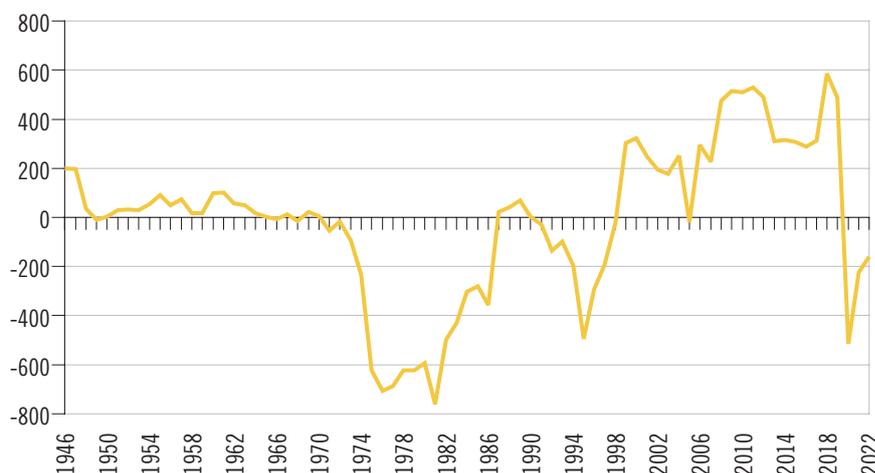
F. 12
Prestazioni e ricavi del traffico merci e viaggiatori delle FFS (indice 1946=100), in Svizzera, dal 1946
 Fonte: Rapporti di gestione FFS

- Prestazioni viaggiatori
- Ricavi viaggiatori
- Prestazioni merci
- Ricavi merci



Come raffigurato nel grafico [F. 13] l'andamento dei risultati d'esercizio mostra che fino agli inizi degli anni Settanta le FFS hanno potuto raggiungere l'equilibrio finanziario, registrando anche diversi anni con esiti positivi. Successivamente la situazione si deteriora rapidamente e per quasi un trentennio l'azienda si trova confrontata con forti oscillazioni, prevalentemente in campo negativo e con rilevanti punte, dell'ordine di centinaia di milioni di franchi. Le perdite vengono riassorbite attraverso una serie di riforme di cui si dice in seguito e tornano a sorridere solo dagli inizi degli anni Duemila.

F. 13
Risultato d'esercizio delle FFS (in mio fr.), in Svizzera, dal 1946
 Fonte: Rapporti di gestione FFS



3.3 I trent'anni gloriosi e gli indizi della crisi

Dopo il disastro del secondo conflitto mondiale, l'economia entra in una dinamica positiva, caratterizzata da una crescita che per un trentennio non conosce stallo. La mobilità di merci e persone segue la stessa tendenza. Grazie alla florida congiuntura le FFS riescono ad aumentare le proprie prestazioni; nei primi anni Settanta l'azienda si vede addirittura costretta a rifiutare degli invii quando il traffico nord-sud esaurisce la capacità disponibile⁶⁷. Le elevate prestazioni consentono di ottenere corrispondenti introiti e di raggiungere risultati complessivi soddisfacenti o comunque in equilibrio.

Attorno agli anni Settanta cominciano tuttavia a manifestarsi segnali preoccupanti per l'azienda, che hanno origine nella forte accelerazione della motorizzazione registrata a partire dall'immediato dopoguerra, a sua volta sostenuta dall'ampliamento dell'infrastruttura stradale. Infatti con l'approvazione nel 1958 degli articoli costituzionali che pongono le basi per disegnare e realizzare la rete autostradale dell'intero Paese e che ne consentono il finanziamento attraverso una quota vincolata del gettito del dazio di base sui carburanti, a cui pochi anni dopo si aggiunge anche un sopraddazio⁶⁸, per le FFS la concorrenza si fa viepiù intensa.

A fronte del nuovo impegno per dotarsi di infrastrutture stradali moderne non corrisponde un analogo sforzo organico per adeguare quelle ferroviarie alle nuove esigenze.

La difficoltà nel promuovere gli investimenti è infatti grande, poiché i margini di autofinanziamento si deteriorano. La dipendenza dai prestiti o dai contributi concessi dalla Confederazione attraverso decreti specifici si rivela una procedura di carattere straordinario, che pertanto tendenzialmente rallenta, o perfino impedisce, l'attuazione di un programma di interventi coerenti sul medio-lungo termine⁶⁹.

Il risanamento finanziario del 1946 aveva inoltre imposto all'azienda un corsetto inadeguato per consentire l'ampliamento dell'infrastruttura e il rinnovo del materiale rotabile, ciò che peraltro ha costretto il CF a proporre comunque misure puntuali per scongiurare il peggio⁷⁰.

Dopo un trentennio relativamente prospero le FFS entrano così in un lungo periodo turbolento e travagliato. L'equilibrio finanziario viene ripristinato solo dopo un trentennio, contraddistinto da risultati alterni e da riforme legislative importanti, che hanno portato la Confederazione a versare contributi e indennità a beneficio dell'azienda (indennità per prestazioni a favore dell'economia generale, sostegno al traffico regionale), ad assumersi gli oneri per l'infrastruttura e a ridefinire i compiti e l'organizzazione aziendale (Riforma delle ferrovie). Di questo si dice nei capitoli seguenti.

3.4 Il riconoscimento delle indennità per le prestazioni in favore dell'economia generale

Come si è visto, i ricavi dal trasporto delle merci e dei viaggiatori hanno permesso alle FFS di ottenere risultati finanziari in equilibrio fino all'inizio degli anni Settanta. Le funzioni d'interesse pubblico attribuite all'azienda (ad esempio la gestione del traffico regionale), in generale senza una loro chiara definizione, si rivelano però viepiù insostenibili, e non possono più essere compensate dai proventi dei settori fino ad allora finanziariamente solidi. Si apre così un dibattito politico che conduce a un primo passo verso la riforma delle modalità di finanziamento delle FFS. Nel 1971 viene infatti acquisito il riconoscimento delle prestazioni in favore dell'economia generale.

Il tema non è nuovo, ma affonda alle radici stesse del ruolo e dei compiti attribuiti alle imprese di trasporto, che, a dipendenza del contesto socio-economico e territoriale, possono assumere un interesse pubblico. Il tema

si era concretizzato negli anni successivi al secondo conflitto mondiale, quando le imprese di trasporto concessionarie, attive soprattutto sul piano regionale e nelle aree periferiche, si trovarono sempre più in difficoltà finanziarie. Il numero dei passeggeri trasportati si contraeva, il trasporto delle merci languiva e i risultati finanziari si erano fatti viepiù deficitari. In quel contesto, nel 1957 la Confederazione aveva adottato la Legge sulle ferrovie, che prevedeva contributi per gli investimenti finalizzati a miglioramenti tecnici dell'infrastruttura, all'acquisizione del materiale rotabile e al mantenimento dell'esercizio⁷¹. Questa legge introduceva anche il principio del versamento di indennità per le prestazioni a favore dell'economia derivanti dai vincoli di interesse pubblico generale cui le imprese dovevano sottostare⁷², così come per le offerte d'esercizio e/o tariffali che rispondevano a bisogni d'interesse economico, sociale o culturale e che non sarebbero stati sostenibili secondo principi commerciali, ossia senza un versamento compensatorio per coprirne i costi⁷³.

La Legge sulle ferrovie del 1957 non era tuttavia applicata alle FFS, anche se uno specifico articolo recitava che "indennità per prestazioni d'interesse generale delle FFS sono stabilite attraverso un Decreto federale"⁷⁴.

Il tema viene discusso in prima battuta nel 1961, quando tuttavia CF e Parlamento non entrano nel merito ma, per finanziare gli investimenti, optano per un aumento del capitale di dotazione. Di fatto la possibilità di versare contributi a titolo delle prestazioni in favore dell'economia generale non era stata concretizzata perché in quel momento, e fino alla fine degli anni Sessanta, la situazione finanziaria delle FFS era ancora relativamente equilibrata. Pertanto il CF non aveva ritenuto opportuno passare all'azione.

Nel 1969 il Consiglio di amministrazione delle FFS, conscio della sempre più incerta situazione finanziaria, sottopone al CF la richiesta formale per beneficiare dell'indennità, da determinare in funzione dei costi del traffico dei pendolari e degli studenti che si spostano per raggiungere il posto di lavoro, rispettivamente la sede scolastica, e del mantenimento capillare del servizio merci delle piccole partite. Essendo l'impostazione contabile dell'azienda non ancora adeguata per rendere conto di oneri e ricavi per ogni settore operativo, si giunge a una valutazione approssimativa dell'importo in gioco, stimato in cento milioni di franchi. Il CF sottopone infine una proposta al Parlamento, che diventa effettiva a partire dal 1971⁷⁵.

3.5 La crisi e il mandato di prestazione

Con la crisi del petrolio del 1973 a seguito del conflitto arabo-israeliano si conclude un trentennio di ininterrotta crescita economica e di scambi commerciali. Ciò si ripercuote anche sul traffico ferroviario, che incassa inizialmente un ridimensionamento dei volumi trasportati. Negli anni successivi essi sono recuperati ma tuttavia la quota di mercato della ferrovia si riduce progressivamente. La pressione al ribasso sulle tariffe è costante e si ripercuote sugli introiti, che dapprima si stabilizzano ma dagli inizi degli anni Novanta addirittura si contraggono.

La perequazione interna all'azienda, che consentiva di compensare le perdite avvenute nel traffico regionale e in quello delle piccole partite merci attraverso i guadagni ottenuti nel traffico merci in transito, non è più praticabile. L'inflazione e l'apprezzamento del franco spingono nel contempo i costi al rialzo. Tutto ciò si ripercuote negativamente sui risultati complessivi dell'azienda, che dal 1972 scivolano velocemente nelle cifre rosse.

La concorrenza del trasporto su gomma si intensifica e la risposta della ferrovia non riesce a tenere il passo. Le ragioni sono diverse: la cronica difficoltà nel reperire i finanziamenti necessari alla modernizzazione delle

proprie infrastrutture, i limiti operativi dati dalla sua complessità tecnica, la relativa rigidità dal profilo commerciale e organizzativo e i vincoli d'interesse pubblico, talvolta mutevoli secondo le onde della congiuntura politica, cui le FFS devono sottostare.

Si fa così strada sul piano politico la ridefinizione dei rapporti tra lo Stato e l'azienda. Una prima fase di questo percorso interessa il periodo tra il 1980 e il 1998, discussa qui di seguito, e una seconda quello che si apre con la Riforma delle ferrovie, avviata nel 1999 (cfr. Parte 2, capitolo 3.6).

3.5.1 L'introduzione del mandato di prestazione

Il degrado della situazione finanziaria delle FFS a partire dal 1973 è rapido e tocca il proprio apice nel 1981, con un disavanzo d'esercizio che raggiunge i 760 milioni di franchi.

Il Consiglio di amministrazione delle FFS corre ai ripari attraverso misure promozionali, programmi di risparmio, innovazioni tecnologiche e adeguamenti organizzativi, che costellano l'intero ventennio⁷⁶. Non tutte le misure portano i frutti sperati, e talune, soprattutto per motivi congiunturali, non trovano nemmeno il sostegno del Governo, come ad esempio l'aumento delle tariffe e la riduzione degli investimenti.

Il Consiglio di amministrazione allestisce anche una propria visione del futuro, comprensiva di un nuovo strumento gestionale: un mandato di prestazioni, un documento che ridisegna i rapporti con lo Stato, cui è affiancata una corrispondente ristrutturazione aziendale.

Si tratta del "Rapporto 1977", che inizialmente incontra un atteggiamento piuttosto attendista da parte dell'Autorità politica⁷⁷. Visto il continuo peggioramento della situazione, il CF, nonostante le incertezze sul percorso in essere della politica coordinata dei trasporti (CGST), corre poi ai ripari e propone la ridefinizione dei compiti delle FFS attraverso il mandato di prestazioni 1980⁷⁸ [Allegato 2].

Il principio è quello di fissare contrattualmente i diversi ambiti operativi dell'impresa, distinguendo quelli che ricadono sotto la responsabilità aziendale da quelli di competenza politica. Per i primi valgono criteri di gestione commerciale, mentre per i secondi sono determinanti gli aspetti di interesse pubblico.

L'idea di fondo è duplice. Da un lato si tratta di sostituire il principio della copertura ex post dei disavanzi d'esercizio con l'ordinazione di prestazioni d'interesse pubblico con relative indennità concordate preventivamente tra l'azienda e il committente. È il caso del traffico regionale, che il Governo propone di finanziare in modo paritario tra la Confederazione e i Cantoni. Si rinvia invece a un ordinamento da stabilire più tardi l'eventuale sostegno alla gestione del traffico intermodale, allora ancora in una fase embrionale. Dall'altro, i settori del traffico viaggiatori a lunga percorrenza, del traffico merci a carri completi e del traffico delle piccole partite o di dettaglio sono assegnati alla responsabilità imprenditoriale delle FFS, e dovranno pertanto autofinanziarsi.

Di pari passo alla ridefinizione dei compiti, il CF propone un nuovo risanamento del bilancio delle FFS, per alleggerirlo dai debiti accumulati e dai relativi interessi passivi. A tale scopo si propone la trasformazione di 2,2 miliardi di franchi di mutui della Confederazione in capitale proprio.

La discussione parlamentare si rivela difficile. Emergono diverse richieste di approfondimento: sulle modalità della ricapitalizzazione dell'azienda, sul calcolo delle indennità e sull'estensione ad altri settori delle prestazioni in favore dell'economia generale, nonché sull'organizzazione delle FFS per affrontare le nuove sfide. Il contributo richiesto ai Cantoni non trova alcun sostegno.

Il Governo ritira dunque il progetto, lo rielabora e presenta successivamente il mandato 1982⁷⁹, che aggiorna e completa le proposte precedenti. Nella nuova versione la Confederazione assume integralmente la copertura dei costi del traffico regionale, prevede un'indennità anche per il traffico merci delle piccole partite (da progressivamente ridurre) e si impegna ad assumere i costi non coperti del traffico combinato tra Basilea e il Ticino fino al 1986. Inoltre, si conferma la conversione di circa 2,2 miliardi di franchi di mutui federali in capitale di dotazione.

Nell'impostazione del CF, il mandato copre il periodo 1982-86, da intendere come una fase transitoria volta a migliorare immediatamente l'insostenibile situazione finanziaria, senza tuttavia poterla risolvere definitivamente. Quest'ultimo obiettivo è affidato alla realizzazione della politica coordinata dei trasporti (cfr. Parte 1, capitolo 2.3), sempre e ancora in gestazione.

Con il mandato di prestazioni 1982-1986 si apre dunque, di fatto, una nuova era, segnata dalla progressiva rivisitazione dei rapporti tra lo Stato e le FFS e dalla ristrutturazione del loro assetto organizzativo. Si pongono in effetti le basi per il passaggio da un modello aziendale impostato all'economia generale a un modello orientato al mercato. Si accoglie pure definitivamente il "principio di ordinazione" (Bestellprinzip) per le prestazioni di interesse generale, e l'azienda è liberata da determinati obblighi (ad esempio l'obbligo di pubblicare le tariffe nel traffico merci), ciò che le consente una maggiore libertà imprenditoriale.

In vista del rinnovo del mandato del 1982⁸⁰, la valutazione dei risultati raggiunti da parte del CF è positiva. La separazione delle attività in un settore sottoposto alle regole dell'economia di mercato e in uno gestito secondo i criteri del servizio pubblico ha migliorato la trasparenza.

Si constata tuttavia che il pareggio dei conti non solo non è stato raggiunto, ma non appare realizzabile neanche a lungo termine.

Una soluzione duratura è intravista nel riesame delle modalità per il finanziamento dell'infrastruttura, che secondo le FFS vanno distinte dalla competenza e responsabilità della gestione dei trasporti. Analogamente a quanto già da tempo avviene per il settore stradale, la Confederazione si dimostra disponibile ad assumere la titolarità per le spese dell'infrastruttura, cui le FFS sono comunque tenute a dare un contributo attraverso un canone d'uso (costo delle tracce). È questo l'aspetto rilevante del nuovo mandato 1987, che di fatto estende alle FFS quanto era stato riconosciuto alle imprese concessionarie con la Legge sulle ferrovie del 1957 (che aveva già predisposto, tra le altre cose, aiuti specifici per i miglioramenti tecnici e infrastrutturali). Per il resto, la struttura del mandato rimane sostanzialmente analoga a quella precedente, con la distinzione fondamentale tra un settore di mercato, di competenza aziendale, e uno d'interesse pubblico con prestazioni, riconosciute e indennizzate per il traffico regionale e ora anche per il trasporto intermodale. La durata del mandato è stabilita in funzione della presunta messa in vigore della legislazione esecutiva dei nuovi articoli costituzionali sulla politica coordinata dei trasporti (CGST), allora ancora incerta, ma viene comunque limitata alla fine del 1994.

3.5.2 Un Gruppo di riflessione per ridefinire le competenze delle FFS

Il naufragio elettorale della riforma per una politica coordinata dei trasporti, nel 1988 (cfr. Parte 1, cap.2.3), scambussola il percorso intrapreso e lascia il campo scoperto sul come uscire dal carattere transitorio del mandato di prestazione 1987. Il tutto è aggravato dal fatto che, dopo un breve periodo di miglioramento, dagli inizi degli anni Novanta la situazione finanziaria delle FFS ripiomba nelle cifre rosse e nel 1995 il disavanzo sfiora i 500 milioni di franchi.

Per definire i passi da intraprendere, Il Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie insedia nel 1992 un Gruppo di riflessione, che rassegna il suo Rapporto finale l'anno successivo⁸¹. Esso propone gli indirizzi per riformulare ruolo, compiti e organizzazione delle FFS nel sistema dei trasporti. Nella sostanza, questi indirizzi vertono a precisare e completare i principi e gli obiettivi del mandato 1987 in vigore, in vista della sua scadenza nel 1994.

Alla luce dell'onere finanziario a carico della Confederazione, e del crescente indebitamento delle FFS, il Rapporto formula diverse raccomandazioni sui passi da intraprendere. Le principali sono:

- la promozione di condizioni generali conformi ai principi dell'economia di mercato, con l'addebito dei costi esterni a chi li provoca;
- una nuova definizione della rete ferroviaria e dei compiti aziendali, con il loro (eventuale) trasferimento a imprese specializzate;
- il rifinanziamento dell'azienda e l'istituzione di nuove basi di finanziamento dell'infrastruttura;
- la trasformazione delle FFS in una regia federale "snella", dotata di maggiore libertà imprenditoriale e di sistemi di incentivazione orientati al mercato;
- la garanzia del libero accesso all'infrastruttura da parte di terzi contro il pagamento di un canone d'uso per ogni traccia (qualora opportuno per il funzionamento del sistema);
- la sistematica separazione contabile dei settori dell'infrastruttura e dell'esercizio;
- la verifica dell'offerta nel traffico merci, con la possibilità di stabilire eventuali mandati di prestazione specifici;
- l'introduzione di un contratto di impresa tra la Confederazione e le FFS come strumento di direzione politica.

Di fatto, le raccomandazioni espresse dal Gruppo di riflessione si inseriscono in una linea di pensiero già prefigurata dalla CGST, e in una evoluzione in corso anche nell'UE, pur se con accenti diversi.

Vengono inoltre confermate le prestazioni d'interesse generale richieste dai committenti, cui compete la relativa indennità, e il modello di finanziamento delle infrastrutture viene rafforzato garantendo la presa a carico della sempre più onerosa manutenzione degli impianti e consentendo una maggiore continuità per gli investimenti necessari all'ampliamento della rete. In parallelo si propugna la trasformazione e la riorganizzazione delle FFS, nell'intento di conferire loro maggiori responsabilità e ampia autonomia imprenditoriale. Per il trasporto merci si conferma la sua progressiva liberalizzazione, con i corollari del libero accesso alla rete e dell'apertura alla concorrenza, anche se non si esclude il conferimento di eventuali specifici mandati d'interesse pubblico. Queste raccomandazioni verranno concretizzate a tappe negli anni seguenti. Nel 1994 il mandato 1987 viene prorogato fino al 1997, nonostante il CF lo consideri come un "quasi fallimento" in ragione dei risultati d'esercizio deficitari registrati nel frattempo, dell'impossibilità dell'impresa di onorare il canone d'uso dell'infrastruttura e dell'insoddisfacente rendimento del settore merci⁸². La decisione di proroga è sostenuta dal Parlamento, contestualmente all'esame in corso per la Riforma delle ferrovie, che porterà al rinnovamento sostanziale dei rapporti tra Stato e FFS (cfr. Parte 2, capitolo 3.6). Prima della summenzionata Riforma, ci sarà però ancora un anno di transizione, tramite il mandato-ponte 1998 (che comunque già considera gli adeguamenti intervenuti nel frattempo per meglio definire il conto trasporti e il conto infrastruttura, così come un nuovo calcolo delle prestazioni in favore dell'economia generale)⁸³.

3.6 La riforma delle ferrovie

I mandati di prestazione 1982-86 e 1987-1997, poi prorogato fino al 1998, hanno prefigurato una chiara direzione di marcia verso una profonda ridefinizione dei compiti tra la Confederazione e le FFS. Questa ridefinizione viene presentata dal CF nel 1996, con la denominazione di “Riforma delle ferrovie”, ed è approvata dal Parlamento nel 1998 per poi entrare in vigore dal 1 gennaio 1999⁸⁴.

Uno degli elementi centrali della Riforma consiste nella separazione delle responsabilità politiche da quelle imprenditoriali, e nell’introduzione di elementi per favorire la concorrenza [Allegato 6]. L’intento è quello di incentivare una maggiore efficienza nella gestione dei servizi e una migliore rispondenza alle esigenze dell’utenza.

Dal profilo finanziario la riforma si ispira alle modalità già in vigore a partire dal 1996 per le imprese concessionarie⁸⁵, con il passaggio dalla copertura ex post del disavanzo d’esercizio alla definizione ex ante delle prestazioni desiderate dall’ente pubblico, con le relative indennità.

La riforma conferma inoltre l’impegno pubblico, già acquisito con il mandato di prestazione 1987, di finanziare la manutenzione delle infrastrutture. A partire dal 1998, per il loro ampliamento sarà possibile far capo a un fondo specifico, costituito e alimentato da risorse vincolate⁸⁶, limitatamente a quattro grandi progetti (Ferrovia 2000, NTFA, allacciamento della Svizzera occidentale alla rete ad alta velocità europea e risanamento fonico delle ferrovie). Dal 2016 questo fondo sarà sostituito dal nuovo Fondo infrastrutture ferroviarie (FIF), di carattere permanente e destinato a coprire sia il fabbisogno della manutenzione, sia quello per gli ampliamenti sull’intera rete⁸⁷.

Dal profilo istituzionale e organizzativo, le FFS diventano una società anonima di diritto speciale, per la quale il CF, in qualità di proprietario, stabilisce gli obiettivi strategici con cadenza quadriennale^{88, 89} [Allegato 7] e fissa i limiti di spesa per le infrastrutture, di cui garantisce il finanziamento attraverso convenzioni sulle prestazioni con l’azienda, anch’esse a scadenza quadriennale⁹⁰ [Allegato 3]. Il CF ne designa inoltre il consiglio di amministrazione).

Con il bilancio di apertura al 1 gennaio 1999, le FFS sono liberate dall’elevato peso dei debiti accumulati. La Confederazione converte infatti mutui di tesoreria accumulati per un importo di 11,6 miliardi di franchi in capitale proprio per 8 miliardi e in mutui senza interessi rimborsabili condizionalmente per 3,6 miliardi⁹¹.

La riforma adottata si consolida negli anni a seguire ed è in particolare precisata e adeguata all’evoluzione del settore dei trasporti dal punto di vista tecnico e finanziario⁹², considerando pure gli sviluppi in atto sul piano europeo.

Gli adeguamenti e le innovazioni concernono in particolare:

- l’istituzione della Commissione di arbitrato in materia ferroviaria (CAF), con il compito di esercitare la vigilanza sul libero accesso alla rete, le cui competenze vengono con il tempo rafforzate e la Commissione stessa ridenominata Commissione del trasporto ferroviario (Railcom)⁹³;
- il rafforzamento della garanzia per il libero accesso alla rete nel traffico merci⁹⁴, che culmina nel 2020 con l’istituzione di un Istituto autonomo della Confederazione per l’assegnazione delle tracce;
- l’intensificazione del coordinamento con le istanze europee, allo scopo di sviluppare l’interoperabilità e la sicurezza, e promuovere la collaborazione con l’Agenzia ferroviaria europea⁹⁵.

Per il traffico merci, il principio rimasto sostanzialmente intatto lungo l'intero percorso della riforma è quello della sua attribuzione alla sfera di mercato (e quindi alla responsabilità aziendale), pur auspicando una politica espansiva, sostenuta dal Governo con decisioni puntuali o di carattere temporaneo. È il caso, ad esempio, per la concessione di contributi d'investimento a favore degli impianti di trasbordo. Fa eccezione il traffico di transito attraverso le Alpi al quale, con l'applicazione dell'iniziativa delle Alpi, è stato riconosciuto un articolato sostegno dal profilo formale e finanziario. In particolare è stabilito, come si è visto, un preciso obiettivo quantitativo da raggiungere (numero massimo di veicoli pesanti) e sono concesse indennità per la copertura dei costi del traffico combinato non accompagnato e dell'autostrada viaggiante, legate a scadenze temporali di medio-lungo termine, tuttavia regolarmente prolungate al momento della scadenza⁹⁶.

3.7 Il riassetto societario e organizzativo

La Riforma delle ferrovie conduce a modifiche dell'organizzazione delle FFS, per adeguarle alla nuova suddivisione dei compiti con lo Stato e darle maggiore flessibilità ed efficacia operativa.

La tradizionale struttura, ereditata dagli inizi del Novecento e che opera su base geografica attraverso una direzione centrale a Berna e tre circondari con sede a Lucerna, Zurigo e Losanna, viene sostituita da una nuova, orientata alle diverse funzioni esercitate, che si fonda su una Direzione generale centrale affiancata da una Divisione viaggiatori, una Divisione merci e una Divisione infrastruttura⁹⁷.

Si punta inoltre alla costituzione o alla partecipazione in società attive in specifici segmenti di mercato⁹⁸.

È il caso nel 1999 con la fondazione, in collaborazione con la tedesca Transpetrol GmbH, della società ChemOil SA, specializzata nel trasporto di prodotti chimici e di oli minerali.

Nel 2001 La stessa Divisione merci è mutata nella FFS Cargo SA, società con un proprio consiglio di amministrazione e capitale interamente detenuto dalla FFS SA. Alla direzione delle FFS questo passo appare opportuno, non solo per acquisire una maggiore autonomia, ma anche quale premessa per sviluppare partenariati e cooperazioni con terzi, in Svizzera e all'estero. L'intento iniziale di puntare a una joint venture con le ferrovie italiane, non va tuttavia a buon fine⁹⁹. In via subordinata, FFS Cargo SA costituisce così filiali in Germania e in Italia, per organizzare al meglio il percorso internazionale dei convogli e promuovere i propri servizi su una base più ampia. Nel 2001 nasce Ralpin SA, una società che vede azionisti FFS SA, BLS SA, Hupac SA e Trenitalia, che si dedica alla gestione dell'offerta dell'autostrada viaggiante sulle tratte Friburgo in Brisgovia-Novara e Basilea/Sciaffusa-Lugano.

Dieci anni più tardi, i traffici internazionali sono affidati a una nuova impresa autonoma: la Cargo International SA, con azionista principale le FFS che detengono il 75% del capitale sociale, cui si associa, con una partecipazione del 25%, la Hupac SA, società specializzata nel traffico combinato.

Nel 2020, su esplicita istruzione della Confederazione¹⁰⁰ e su invito del Parlamento¹⁰¹, FFS Cargo SA si apre alla partecipazione dei privati attraverso la Swiss Combi SA, una società costituita ad hoc da grosse ditte attive nel settore dei trasporti: Planzer Holding, Camion-Transport, Galliker Holding e Bertschi AG. Swiss Combi acquisisce il 35% del capitale sociale. Alla presidenza del Consiglio di amministrazione viene designato un rappresentante dei privati, che sostituisce la precedente regia assunta dal CEO delle FFS SA. A questa decisione si giunge nel quadro delle valutazioni e delle

preoccupazioni sui risultati e le prospettive che accompagnano FFS Cargo SA sin dalla sua costituzione.

Nel giugno del 2023 giunge tuttavia in modo piuttosto sorprendente il comunicato che annuncia il riacquisto da parte di FFS Cargo SA delle azioni precedentemente cedute a Swiss Combi SA. Ciò viene giustificato dal Gruppo FFS SA con non meglio precisate mutate condizioni-quadro e il possibile sostegno finanziario della Confederazione al traffico a carri isolati. Contestualmente avviene pure un avvicendamento nella direzione aziendale, con la designazione di un nuovo CEO e la costituzione di una nuova società, la FFS Intermodal SA, cui è affidato il compito di realizzare i nuovi terminali postulati con il concetto “Swiss Cargo Logistics”.

In definitiva, però, nonostante le iniziative e le misure intraprese dopo il 2000 per contenere i costi e aggiornare le modalità di servizio¹⁰²⁾ la situazione finanziaria e le prospettive del settore merci rimangono incerte. Sul piano operativo, i risultati d’esercizio restano infatti quasi sempre deficiari. Benché il volume trasportato conosca dal 2000 al 2022 una costante ascesa, dell’ordine del 60%, senza peraltro accusare alcun contraccolpo nel periodo pandemico, i ricavi in termini nominali volgono invece al ribasso. Nel 2022 sono inferiori del circa 30% rispetto al 2000.

3.8 Le FFS rilanciano il loro interesse per il futuro del traffico merci: “Strategia 2030” e il concetto “Suisse Cargo Logistics”

Nel 2021 le FFS adottano la “Strategia 2030” [\[Allegato 10\]](#), con la quale ribadiscono il loro impegno nel settore del trasporto merci, ma al contempo richiamano all’attenzione della politica l’insostenibilità finanziaria del traffico a carri completi isolati. Le prestazioni in questo comparto non riescono infatti a generare risultati positivi, e al contempo non si è in grado di realizzare gli investimenti necessari per introdurre innovazioni tecnologiche nel materiale rotabile e nell’organizzazione dell’esercizio.

La missione che ispira la Strategia 2030 consiste nel “consolidare il nostro posizionamento nel traffico merci interno e gestire la rete principale secondo un’ottica economica e diversificare il traffico merci in transito con corridoi di trasporto supplementari”.

Nel traffico intermodale, dalla strategia traspare l’intenzione di concentrarsi sulle modalità operative più efficienti (treni completi) e sulle direttrici di servizio più richieste, mantenendo al contempo la disponibilità ad accogliere manifestazioni concrete d’interesse pubblico per un servizio più ampio e capillare. In tal senso, come obiettivo intermedio all’orizzonte 2025, le FFS SA si propongono di “definire con il mondo politico un percorso di sviluppo per il traffico interno”. FFS Cargo International SA intende invece concentrarsi sul ruolo di azienda trazionaria¹⁰³ e riuscire ad affermarsi, oltre che sui tradizionali itinerari attraverso il Sempione e il San Gottardo, anche su altre vie di transito.

A fine 2022 le FFS compiono un primo passo, lanciando un programma promozionale denominato “Suisse Cargo Logistics”, con il quale si propongono di sviluppare una logistica più efficiente, automatizzata e più sostenibile, estesa all’intero Paese [\[Allegato 11\]](#). L’asticella è posta molto in alto: si punta a un incremento del volume trasportato del 60% entro il 2050, attraverso un’offerta più flessibile, più rapida e più puntuale. Gli strumenti messi in campo per concretizzare l’obiettivo comportano nuovi investimenti e modelli di produzione aggiornati, puntando in particolare sulla messa a disposizione di capacità supplementari per un “servizio espresso”¹⁰⁴ e sul rinnovamento del materiale rotabile¹⁰⁵. È pure previsto un potenziamento degli impianti di transbordo. Dal profilo gestionale è ribadita la volontà di concentrarsi sul modello di produzione con treni completi e di dare la priorità al traffico combinato.

4. SINTESI E INTERROGATIVI APERTI

La storia dei trasporti riflette l'evoluzione economica e sociale di ogni Paese e dei suoi rapporti con l'estero. La posizione geografica della Svizzera, e pure quella del Ticino, collocati al centro dell'Europa su una delle direttrici più attrattive per l'attraversamento dell'arco alpino, ha conferito alla rete di trasporto funzioni rilevanti a tutte le scale: regionale, nazionale e internazionale.

Nel nostro Paese, lo sviluppo del traffico merci ferroviario è intimamente legato alla storia delle FFS, che in Svizzera, dalla loro fondazione nel 1902 ad oggi, ne hanno movimentato di gran lunga il maggior volume. La politica svizzera dei trasporti si intreccia dunque sovente con le vicende della massima azienda di trasporto del Paese, spesso causa o concausa di cambiamenti e riforme di portata nazionale.

Questo lavoro dedicato al traffico merci in Svizzera, prende le mosse dall'esame di alcuni indicatori statistici, significativi per ricostruirne, per sommi capi, l'evoluzione delle prestazioni. Su questa tela di fondo si sono poi inseriti gli sviluppi e le decisioni emerse da un dibattito politico molto vivace, che ha percorso l'intero periodo considerato.

Dal 1950 al 2000 le prestazioni complessive del trasporto merci su strada e su ferro in Svizzera sono aumentate a ritmi sostenuti, passando da 3.115 a 24.689 milioni di tonnellate-km (t-km). Il tasso di crescita ha poi rallentato fino al 2010, e negli anni successivi il volume trasportato si è stabilizzato attorno ai 28.500 milioni di t-km.

Entrambi i vettori di trasporto hanno conosciuto una dinamica positiva. In questo periodo è però avvenuto un cambiamento strutturale di fondo: il tradizionale predominio del traffico ferroviario, che nel 1950 deteneva ancora oltre il 70% del mercato, si è progressivamente sgretolato. Nel 2021 superava appena il 40%, un valore comunque ragguardevole se confrontato con quello raggiunto in gran parte dei Paesi dell'UE, che si situa spesso attorno al 10%.

Occorre tuttavia distinguere tra i diversi generi di traffico.

Nel transito la ferrovia detiene da sempre un ruolo di primo piano, che tuttavia a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso è stato insidiato dalla strada. La quota di mercato ferroviaria è così diminuita fino al 2010, per poi tornare ad aumentare grazie alla politica di trasferimento dalla strada alla rotaia messa in campo negli anni Novanta con il rilancio degli investimenti nell'infrastruttura ferroviaria (NTFA) e con l'applicazione dell'iniziativa delle Alpi. Oggi in questo settore la ferrovia detiene una quota di mercato attorno all'85%.

Nel traffico interno e in quello relativo all'import-export il quadro è ben diverso. Il ruolo della strada, minoritario negli anni Cinquanta e Sessanta, diventa predominante dal 1970, e la sua quota di mercato raggiunge circa l'80% nel 2021. Grandissima parte della crescita registrata a partire dal 1950 è infatti avvenuta sulla strada. Anche la ferrovia ha potuto incrementare le proprie prestazioni di circa tre volte fino al 2010, ma successivamente è emersa una tendenza alla contrazione che, unitamente ai precari risultati finanziari, ha rilanciato il dibattito sul futuro di questo settore.

Cerchiamo qui di seguito di sintetizzare le tappe principali del cammino della politica nazionale, che si intreccia dunque con il ruolo assegnato alle FFS.

Dalla seconda metà dell'Ottocento fino all'inizio degli anni Trenta del secolo scorso il trasporto delle merci è assicurato in misura nettamente preponderante dalla ferrovia. In seguito, la diffusione del motore a scoppio lancia la sfida al monopolio ferroviario. Con l'avvento della motorizzazione le tensioni si acuiscono e si accende il dibattito sugli effetti di questo nuovo

vettore di trasporto sul destino della ferrovia. Sulle brevi, e spesso anche sulle medie distanze, l'offerta stradale appare potenzialmente flessibile, rapida e capillare; quella ferroviaria opera invece in un sistema di infrastrutture tecnicamente complesso, conosce modalità d'esercizio relativamente rigide e risulta performante dal punto di vista economico soprattutto se i volumi da movimentare sono elevati. Le FFS, che rappresentano allora uno dei principali datori di lavoro del Paese, devono peraltro attenersi a vincoli di servizio d'interesse pubblico che ne limitano l'autonomia e ne condizionano i costi.

Gli anni Quaranta sono percorsi da diversi tentativi per conciliare gli interessi del nuovo che avanza con quelli dell'esistente che ancora domina. Si tratta sostanzialmente di proposte volte ad attribuire alle ferrovie diritti esclusivi di trasporto sulle medie e lunghe distanze. Essi si infrangono però all'inizio degli anni Cinquanta contro il voto popolare. Si lascia così libero corso alle circostanze e a eventuali accordi volontari tra le parti. Ciò consente il diffondersi del mezzo stradale, cui si prospetta un grande potenziale di crescita, favorito anche dalla decisione, nel 1958, di costruire una ampia rete di strade nazionali, finanziata a lungo termine tramite risorse vincolate provenienti dagli introiti dei dazi sui carburanti (successivamente ribattezzati imposte sui carburanti).

Il dibattito politico sul destino del traffico merci su strada e su ferrovia, e sulle rispettive priorità, si ripete poi sino ad oggi, in circostanze diverse ma in termini sostanzialmente analoghi. Da sempre si confrontano, da un lato, le aspettative di chi difende e vorrebbe rafforzare il ruolo della ferrovia, e dall'altro, la convinzione di chi attribuisce alla strada una posizione preminente. I primi evidenziano le elevate capacità del mezzo ferroviario e il suo contributo al raggiungimento degli obiettivi della politica ambientale, climatica ed energetica. I secondi sottolineano invece la flessibilità e la convenienza economica del vettore stradale. Alla disputa fanno da sfondo le voci, soprattutto degli economisti, che perorano l'instaurazione di regole del gioco garanti della parità di trattamento e della "verità dei costi", ossia della presa a carico dei cosiddetti costi esterni – ragguardevoli nel settore stradale – al fine di una corretta interpretazione del principio dell'autofinanziamento.

Le FFS, come del resto gran parte delle imprese ferroviarie concessionarie, escono dal secondo conflitto mondiale in grande difficoltà, peraltro già infragilite dalla crisi economica del decennio precedente e oberate dal carico degli oneri assunti per gli investimenti nella pionieristica elettrificazione della rete. Il bilancio delle FFS è risanato con un poderoso intervento della Confederazione approvato in votazione popolare nel 1945, che ne trasforma i debiti in capitale proprio. Nonostante lo spazio di manovra per i nuovi investimenti risulti limitato dai nuovi vincoli dettati dal timore di ricadere nelle difficoltà precedenti, le FFS riescono fino alla fine degli anni Sessanta a incrementare costantemente le prestazioni del traffico merci di pari passo con i ricavi. I risultati finanziari sono positivi ma appaiono comunque risicati.

Le difficoltà e i segnali di potenziali squilibri a medio termine nella gestione dell'intero sistema dei trasporti si accentuano agli inizi degli anni Settanta.

Si ripropone così all'attenzione politica il tema del coordinamento e della ripartizione dei compiti tra i vari mezzi di trasporto, assopitosi dopo il voto popolare del 1951 avverso a regolamentare gli ambiti operativi dei diversi mezzi di trasporto. Nel 1972 il Consiglio federale affida dunque a una Commissione ad hoc il mandato di allestire la Concezione globale

svizzera dei trasporti (CGST), attraverso la quale prospettare le linee guida da seguire per la futura politica dei trasporti. Il Rapporto finale vede la luce nel 1977 e postula una riforma sostanziale dell'ordinamento legislativo esistente. La proposta del Governo per una ampia modifica costituzionale esce cinque anni dopo, occupa il Parlamento per altri cinque, per poi affondare in votazione popolare nel 1988, bersagliata dalle critiche, che ne evidenziano soprattutto i suoi effetti centralizzatori. L'eredità dei suoi principi e delle sue raccomandazioni si rivela tuttavia preziosa negli anni successivi per attuare alcune riforme parziali, ma i problemi del momento tuttavia restano, anzi si sono nel frattempo aggravati.

A partire dal 1973 infatti la situazione delle FFS precipita, innescata e ampliata dalla crisi economica che segue al conflitto arabo-israeliano e al relativo embargo nella fornitura di petrolio. Nei conti appaiono disavanzi che in pochi anni ammontano a centinaia di milioni di franchi. La Direzione delle FFS si fa portavoce nel 1977 di una riforma improntata al conferimento all'azienda di una maggiore autonomia. Governo e Parlamento corrono ai ripari e nel 1982 viene introdotto un nuovo strumento di gestione: il mandato di prestazioni. Si tratta nella sostanza di una forma di contratto che distingue le responsabilità di natura commerciale, di cui l'azienda è titolare, dai compiti di interesse generale di competenza politica, che vanno definiti e indennizzati dalla committenza pubblica. Il mandato di prestazioni 1982 segna il primo passo verso una gestione maggiormente orientata al mercato e alla promozione della libertà imprenditoriale dell'impresa. Questa impostazione viene confermata e precisata con il mandato di prestazioni 1987. Con il medesimo, successivamente aggiornato e prolungato fino al 1998, viene in particolare riconosciuto il principio del finanziamento della conservazione e della manutenzione dell'infrastruttura a carico della Confederazione.

Le difficoltà delle FFS hanno però origine anche dagli sviluppi in corso sul piano internazionale. Infatti, agli inizi degli anni Settanta la solida posizione svizzera nella gestione del traffico merci in transito sembra vacillare a favore degli itinerari attraverso i Paesi vicini e, con la progressiva estensione della rete autostradale ai valichi alpini, si intuisce il rischio di perdere gli allora rilevanti introiti del traffico ferroviario e pure di vedere la stessa autostrada invasa dai veicoli pesanti. Il CF elabora così nel 1973 un "Concetto della politica dei trasporti transalpini", che non va tuttavia oltre la proposta del raddoppio della linea esistente del Lötschberg, mentre la decisione sulla costruzione di una nuova linea di base (poi realizzata secondo una strategia a rete con il potenziamento parziale di entrambe le linee del Lötschberg e del San Gottardo) è invece vittima delle tensioni e dei veti incrociati sull'itinerario da scegliere. Il CF ne nega così l'urgenza con uno specifico rapporto del 1983. Tuttavia, pochi anni dopo si esce dall'impasse e si fanno strada alcuni progetti di grande rilevanza: il rilancio della ferrovia, l'introduzione della tassa sul traffico pesante e il raggiungimento di una intesa con l'Unione europea.

Ma andiamo con ordine e guardiamo un po' più da vicino questi aspetti. Il rilancio della ferrovia avviene con un programma di nuovi grandi investimenti: Ferrovia 2000 (1987), pensata soprattutto per il traffico delle persone sull'asse est-ovest, la nuova trasversale ferroviaria alpina (NTFA, 1992), pianificata soprattutto per il trasporto delle merci sulla direttrice nord-sud, l'allacciamento della Svizzera occidentale e orientale alla rete europea ad alta velocità e un programma per il risanamento fonico dell'intera rete. Il finanziamento iniziale attraverso prestiti concessi dalla Confederazione viene modificato in diverse tappe (1998 e 2004) per diventare infine un vero e proprio fondo a tempo indeterminato (2016). Esso è alimentato da

risorse vincolate destinate non solo all'ampliamento dell'infrastruttura ma anche alla loro manutenzione e conservazione. Il modello è analogo a quello in uso per il finanziamento del settore stradale fin dagli anni Sessanta. I programmi d'investimento periodici che si succedono negli anni seguenti sviluppano premesse più favorevoli anche per il traffico merci, segnatamente con la decisione di realizzare al San Gottardo un corridoio per il trasporto di carichi con altezza laterale fino a 4 metri (2013) e, nell'ambito del Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (Prossif), di collegamenti-espresso all'orizzonte 2035 (velocità 120 km/h).

Il rilancio della ferrovia per il trasporto delle merci viene fortemente promosso con l'approvazione, a sorpresa, dell'Iniziativa delle Alpi nel 1994, che apre la via alla definizione di un vero e proprio mandato costituzionale per il trasferimento del traffico di transito dalla strada alla rotaia. L'evoluzione effettiva del traffico pesante transalpino appare in linea con l'obiettivo della riduzione e poi stabilizzazione dei veicoli pesanti ad un massimo di 650.000 unità, pur non essendo ancora stato raggiunto e pur avendo accumulato un ritardo ormai ventennale rispetto al termine postulato dall'iniziativa.

L'introduzione nel 1984 di una tassa sul traffico pesante, prima di natura forfettaria e poi dal 1998 in funzione delle percorrenze, si rivela decisiva a due titoli: per finanziare le opere ferroviarie, cui sono destinati i due terzi degli introiti, e per affrontare le trattative con l'UE, che preme per la liberalizzazione dei traffici e per l'innalzamento a 40 tonnellate del limite di peso ammesso alla circolazione sulla strada. La nuova tassa tendenzialmente migliora la concorrenzialità dell'offerta ferroviaria, anche se il nuovo regime che a partire dal 2005 autorizza l'impiego di veicoli con maggiore peso, permette alla strada un guadagno di produttività tale da compensare, almeno in parte, il maggiore costo.

Infine i rapporti con l'Unione europea vengono stabiliti attraverso due accordi: l'Accordo sul traffico di transito del 1992 e l'Accordo sul traffico terrestre del 1999, che aggiorna e sostituisce il precedente nel quadro di un insieme di sette accordi settoriali. L'Accordo raggiunto legittima l'approccio elvetico volto a trasferire il traffico merci in transito dalla strada alla rotaia concedendo l'accesso indiscriminato alla rete ferroviaria svizzera (con le nuove infrastrutture per l'attraversamento delle Alpi) e accoglie il prelievo della tassa sul traffico pesante in cambio dell'innalzamento del peso dei veicoli pesanti ammessi alla circolazione.

Nel contempo tuttavia le difficoltà finanziarie delle FFS di cui si è detto sopra si protraggono fino alla fine degli anni '90, con una breve parentesi positiva tra il 1987 e il 1990. Nonostante la ripresa, dopo la crisi petrolifera, del volume del traffico merci (che al di là di oscillazioni di natura congiunturale e di qualche crisi maggiore ma sempre temporanea, progredisce costantemente), la situazione deficitaria perdura. Alla positiva dinamica delle prestazioni effettuate si contrappone infatti la tendenza negativa degli introiti. Nel 2022 essi equivalgono, in termini nominali, più o meno a quelli del 1965. A partire dal 1984 sono costantemente inferiori e sempre più distanziati dagli introiti del traffico dei viaggiatori, che diventa il mercato di riferimento dell'azienda. Se i ricavi del traffico merci costituiscono nel 1960 quasi il 60% dei ricavi complessivi di trasporto nel 2022 raggiungono appena il 18%. A questo sviluppo concorrono in maniera determinante gli sfavorevoli tassi di cambio (apprezzamento del franco rispetto alle valute estere) e la concorrenza stradale, talvolta in esubero di capacità, che costringe a comprimere le tariffe.

L'uscita dalle cifre rosse arriva solamente nel 1999 con Riforma delle ferrovie, che attua un nuovo risanamento finanziario attraverso l'abbandono dei prestiti contratti con la Confederazione, e trasforma le FFS in una società anonima di diritto speciale, ampliandone così l'autonomia e facilitandone la possibilità di operare attraverso società partecipate, se del caso anche in collaborazione con operatori privati. È il caso, ad esempio, della costituzione di FFS Cargo SA nel 2001 e di FFS Cargo International SA nel 2011. L'organizzazione interna delle FFS viene inoltre ristrutturata secondo criteri funzionali e non più geografici (abolizione dei circondari e sostituzione con Divisioni secondo ambiti operativi).

Negli anni successivi e fino allo scoppio della pandemia nel 2020 il miglioramento finanziario appare netto. Lo è però grazie ai risultati positivi nel settore dei viaggiatori e di quello degli immobili, che compensano la perdurante debole redditività e le perdite annuali in quello delle merci, seppur meno elevate rispetto al passato¹⁰⁶.

È il traffico interno, un segmento di mercato rilevante per FFS Cargo SA, a denotare una costante difficoltà a coprire i propri costi, nonostante la Confederazione abbia nel frattempo cercato a due riprese di migliorare le condizioni-quadro.

Una prima volta nel 2008, quando si provvede a una riorganizzazione del diritto federale relativo al traffico merci. Si concretizza attraverso un "atto mantello", che formalmente raggruppa e semplifica in un unico corpo norme sparse, e attraverso l'approvazione della nuova Legge sul trasporto di merci per ferrovia o idrovia (LTM), che attualizza e precisa principi e modalità relative alla liberalizzazione del traffico merci avviata da qualche anno con la riforma delle ferrovie del 1999.

Pur predisponendo anche contributi per il promovimento del trasporto merci non transalpino attraverso un credito-quadro, i risultati di fatto non mutano né tantomeno sono dissipate le preoccupazioni sul futuro.

Ciò porta a un secondo intervento, sulla spinta di diversi atti parlamentari, che si concretizza già nel 2015, quando si giunge a una revisione totale della LTM, che si vorrebbe più efficace nel rafforzare la competitività della ferrovia. Sono così introdotti nuovi strumenti pianificatori per sostenere la realizzazione degli impianti ferroviari (Concezione del trasporto merci per ferrovia) e per conferire al traffico merci la garanzia di essere meglio tutelato nei rapporti con il traffico viaggiatori per l'attribuzione delle tracce disponibili (Programma e Piani di utilizzazione della rete). Viene pure data continuità al credito-quadro per elargire contributi d'investimento, estesi anche agli impianti di trasbordo all'estero.

Nel settore del traffico interno neanche questa riforma riesce tuttavia a produrre gli effetti sperati. Di nuovo ritornano gli interrogativi e le preoccupazioni degli anni precedenti, di cui nel 2021 si fa portavoce la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati, con una mozione all'intenzione del CF. In contemporanea le FFS evidenziano nuovamente le difficoltà per il mantenimento del traffico a carri completi isolati senza un sostegno finanziario dell'ente pubblico, e puntano di conseguenza a concentrarsi sul traffico con treni-blocco da origine a destinazione e al rafforzamento del traffico combinato. Nella risposta all'atto parlamentare il CF, che nel frattempo dispone di scenari aggiornati sull'evoluzione del traffico merci al 2050, sembra disponibile a scostarsi dal fino ad ora sacrosanto principio dell'auto-finanziamento del traffico merci interno. Attraverso una ennesima revisione totale della LTM il Governo, a inizio 2024, propone infatti un sostegno per gli investimenti destinati all'introduzione dell'accoppiamento automatico digitale dei convogli e per l'ammodernamento del traffico a carri completi isolati. A

favore di quest'ultimo si prospettano pure contributi per il mantenimento del servizio. Ai contributi per gli investimenti, già praticati nel recente passato, sono dunque affiancati anche quelli per l'offerta di prestazioni.

Si va dunque verso un mandato d'interesse pubblico analogo a quello in uso per il traffico di transito e per il traffico viaggiatori regionale? Troverà il consenso del Parlamento? Al momento di chiudere questo studio il dibattito è in corso.

Il percorso storico che abbiamo delineato ci ha mostrato come la gestione del traffico merci sia stata e rimanga tribolata. Con le condizioni-quadro attuali il trasporto su ferro non ha vita facile, anzi quello interno è minacciato. Ora ci si trova di fronte a una svolta. Senza un adeguato finanziamento il traffico interno sembra in procinto di passare definitivamente alla strada. La ferrovia offre un servizio e un'alternativa, che potrà guadagnare in efficienza e qualità solo con il necessario lifting tecnologico e infrastrutturale. D'altro canto un'offerta estesa all'intero territorio assume il carattere di servizio universale. La ferrovia è in grado di mettere a disposizione capacità supplementari e di contribuire al raggiungimento degli obiettivi del risanamento ambientale, dell'efficientamento energetico e della cura del clima. Può inoltre contenere l'invasione dell'autostrada da parte di un maggior numero di veicoli pesanti, a vantaggio della capacità e della sicurezza del traffico leggero. In definitiva la ferrovia contribuisce alla sostenibilità del nostro sistema di trasporto. Il versamento di contributi non è l'unico modo per raggiungere l'obiettivo. Lo si potrebbe perseguire anche con la completa internalizzazione dei costi esterni, notoriamente ancora elevati nel traffico stradale. Ma ahimè, questo approccio, ampiamente trattato dalla teoria economica, non ha molti sostenitori nel nostro panorama politico.

NOTE

- ¹ All'interno del settore ferroviario la competizione tra più offerenti è introdotta, per il traffico merci, a partire dal 1999, con la cosiddetta "Riforma delle ferrovie" (cfr. Parte 2, capitolo 3.6).
- ² Fa eccezione il trasporto di invii al di sotto dei 5 kg, compresi nella regalìa delle poste. Durata del lavoro, accesso alla professione, dimensioni e peso degli autoveicoli, emissioni.
- ³ Le imprese concessionarie (su ferro e su gomma) sono imprese di trasporto al beneficio di una concessione federale che le autorizza ad operare, generalmente su scala regionale. Quelle ferroviarie sono nate da iniziative private tra fine Ottocento e i primi due decenni del Novecento. Oggi il loro capitale sociale è detenuto in larga parte da enti pubblici. Alcuni esempi: la Ferrovia Lugano-Ponte Tresa (FLP), le ferrovie autolinee regionali ticinesi (FART), la Südostbahn (SOB), la Ferrovia retica (RHB) e la Bern-Lötschberg-Simplon Bahn (BLS).
- ⁴ Durata del lavoro, accesso alla professione, dimensioni e peso degli autoveicoli, emissioni.
- ⁵ Sono esenti da concessione i trasporti in proprio e quelli fino a una distanza di 10 km.
- ⁶ Si tratta del trasporto effettuato da imprese specializzate per conto di terzi.
- ⁷ Cfr. Messaggio del 18 giugno 1937 concernente il trasporto di persone e cose per mezzo di automobili.
- ⁸ Cfr. Messaggio del 19 dicembre 1941 all'Assemblea federale concernente la modifica della Costituzione in materia di trasporti per ferrovia, su strada, per via d'acqua e per via d'aria.
- ⁹ Cfr. *ibidem*, in FF 1942, I, pag.55-56.
- ¹⁰ Cfr. Messaggio del 29 luglio 1949 all'Assemblea federale relativo a un decreto federale concernente gli autotrasporti di persone e di cose sulle strade pubbliche (ordinamento degli autotrasporti).
- ¹¹ Va segnalato che il conteggio delle strade comunali è stato effettuato fino al 2020 attraverso i dati forniti dai comuni, e in seguito attraverso il modello topografico di Swisstopo. Ciò spiega l'importante differenza rispetto agli anni precedenti, tendenzialmente sottostimati.
- ¹² Cfr. Ufficio federale delle strade. (2022). *Statistiche viabilità 2021*. Berna, pagg.6-7.
- ¹³ Cfr. DF sulla rete delle strade nazionali del 14 settembre 2016.
- ¹⁴ Cfr. CGST. (1977). *Conception globale suisse des transports, Rapport final*. Bern.
- ¹⁵ Cfr.:
- Commissione federale "Trafori ferroviari attraverso le Alpi" (CTFA), Rapporto finale, Berna 1971;
 - Rapporto finale del Gruppo di studio per un sistema di trasporto transalpino a potenziale elevato (Transas: Transalpines Hochleistungs Transportsystem, «Planungsstudie für ein neues schweizerisches Nord-Süd Transportsystem»), Berna 1972;
 - Rapporto finale del Gruppo di contatto "Linee ferroviarie di transito San Gottardo/Spluga", Berna 1979.
- ¹⁶ Cfr. Messaggio del 20 dicembre 1982 sulle basi di una politica coordinata dei trasporti (Revisione parziale della Costituzione federale).
- ¹⁷ Per un approfondimento si veda:
- U. Heafeli. (2014). Verkehrskoordination im schwachen Staat, Institutionelle Blicke auf die schweizerische Verkehrspolitik, in 20. Jahrhundert. Eine Abstimmungsanalyse, in AA.VV., *Histoire des transports et de la mobilité*, Presses universitaires suisses, pag.197-214.
 - S. Sandmeier, Die Gesamtverkehrskonzeption Schweiz, Systemanalytischer Versuch einer koordinierter Verkehrspolitik. (2014). in AA.VV., *Histoire des transports et de la mobilité*, Presses universitaires suisses, pagg.215-230.
- ¹⁸ Cfr. Messaggio del 24 marzo 1983 sul ridisciplinamento dei dazi sui carburanti.
- ¹⁹ Questa impostazione viene confermata anche con la costituzione del nuovo Fondo per le infrastrutture ferroviarie (FIF), in vigore dal 2016.
- ²⁰ Per una visione complessiva e aggiornata sulla problematica dei costi esterni e la loro quantificazione, rinviando al Rapporto "Coûts et bénéfices externes des transports en Suisse", Ufficio federale dello sviluppo territoriale, Berna 2022.
- ²¹ Cfr. Messaggio del 16 gennaio 1980 concernente la vignetta autostradale e la tassa sul traffico pesante.
- ²² Cfr. Messaggio del 27 gennaio 1992 concernente la proroga della durata di validità e la ristrutturazione delle tasse per l'utilizzazione delle strade (tassa sul traffico pesante e tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali).
- ²³ Cfr. Messaggio dell'11 settembre 1996 a sostegno di una legge federale concernente la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni.

- ²⁴ Per completezza di informazione va ricordato che l'applicazione della tassa è stata contestata da alcuni trasportatori stradali, sostenuti dall'Associazione di categoria ASTAG, in occasione della decisione del CF del 2008 di aumentare la tassa del 10%. Si è trattato di una lunga vertenza in due fasi, che ha coinvolto il Tribunale amministrativo federale (TAF) e il Tribunale federale (TF). Si è conclusa definitivamente nel 2013. Nel complesso il Tribunale federale ha confermato dapprima la legittimità dell'aumento, e in seguito, anche la correttezza del metodo di calcolo adottato dalla Confederazione, che comprende anche i costi legati ai tempi di congestione causati dal traffico pesante.
- ²⁵ Cfr. Messaggio del 4 febbraio 1976 sul raddoppio della linea ferroviaria Berna-Lötschberg-Sempione (BLS).
- ²⁶ Per completezza ricordiamo che accanto a questi interventi si prevedeva pure un collegamento stradale tra Glarona e la valle del Reno anteriore: ciò illustra quanto il dibattito fosse impregnato di interessi regionali molto attivi.
- ²⁷ Il preludio avvenne nel 1972 con uno studio di fattibilità per un collegamento ferroviario attraverso il San Bernardino dedicato alle sole merci, denominato "GRITI", rivelatosi poi insostenibile.
- ²⁸ Il Gruppo di contatto "Linee ferroviarie di transito San Gottardo/Spluga" rassegna il proprio Rapporto finale nel 1979, senza peraltro proporre una scelta definitiva, rinviata alle istanze politiche.
- ²⁹ Cfr. Messaggio del 25 agosto 1982 concernente l'Accordo concluso con l'Italia riguardante il finanziamento della costruzione della seconda galleria del Monte Olimpino fra Chiasso e Albate-Camerlata.
- ³⁰ Il sostegno finanziario a opere situate in Italia, finalizzate alla gestione del traffico merci in transito, viene rinnovato in particolare per la costruzione del terminale Hupac di Busto Arsizio nel 1992 e per l'ampliamento dello stesso a Gallarate nel 2005, così come per il nuovo impianto di Milano Smistamento nel 2023, senza dimenticare l'adeguamento della linea di Luino per consentire il passaggio dei convogli con altezza laterale fino a 4 metri nel 2014, e l'analogo intervento per la linea del Sempione nel 2020.
- ³¹ Cfr. Rapporto del CF su una nuova linea ferroviaria attraverso le Alpi del 7 settembre 1983.
- ³² Cfr. Messaggio del 13 maggio 1992 concernente l'accordo sul traffico di transito tra la Comunità europea e la Svizzera, nonché l'accordo trilaterale tra la Repubblica federale di Germania, la Svizzera e l'Italia sul trasporto combinato ferrovia/strada.
- ³³ Per un approfondimento cfr. René L.Frey e Claudia Frey Marti. (2012). *Privatisierung und Deregulierung*. Zürich-Chur: Ruegger Verlag.
- ³⁴ Cfr. Messaggio del 31 agosto 1999 concernente l'approvazione degli Accordi settoriali tra la Svizzera e la Comunità europea. Gli Accordi sono sette, di cui quello sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e su ferrovia (trasporti terrestri) e quello sull'aviazione interessano la politica della mobilità.
- ³⁵ Non trova invece sostegno in Ticino, dove l'opposizione si focalizza sui presunti effetti negativi della libera circolazione delle persone e i voti favorevoli si fermano al 43%.
- ³⁶ Cfr. Rapporto e Messaggio del 16 dicembre 1985 sul progetto Ferrovia 2000, e DF approvato in votazione popolare nel 1987, a seguito di un referendum.
- ³⁷ Messaggio del 23 maggio 1990 sulla costruzione di una nuova ferrovia attraverso le Alpi svizzere (NTFA).
- ³⁸ L'anno successivo il Governo completa la proposta con gli allacciamenti della Svizzera orientale (gallerie dello Zimmerberg e dell'Hirzel). Cfr. Messaggio del 26 giugno 1991 concernente l'integrazione della Svizzera orientale nel progetto di ferrovia attraverso le Alpi svizzere.
- ³⁹ Cfr. DF sul transito alpino del 4 ottobre 1991 e modifica del 20 marzo 1998.
- ⁴⁰ Nel 1998 viene infatti ridimensionato ai soli trafori di base, rinunciando alle tratte di accesso tra Arth Goldau e Erstfeld rispettivamente tra Biasca sud e Camorino. Il doppio binario della galleria del Lötschberg viene limitato a un terzo della sua lunghezza totale e l'allacciamento al basso Vallese da Raron viene soppresso. Il progetto conosce altri sussulti e momenti di tensione allorché emergono difficoltà tecnico-geologiche al San Gottardo (dolomia saccaroida) e, di conseguenza, si prospettano alcune tappe attuative potenzialmente a rischio per l'effettivo completamento dell'opera (priorità al Lötschberg). Nuove discussioni si accendono allorché si prospetta la costruzione della galleria di base del Ceneri a due canne separate (invece del previsto tubo unico a due binari). Infine, diversi ricorsi in fase di attribuzione degli appalti ritardano i lavori.
- ⁴¹ Nel 2009 viene stanziato un credito per una serie di interventi di ammodernamento della linea esistente, prevalentemente attraverso nuovi impianti tecnologici. Cfr. Messaggio del 17 ottobre 2007 sulla panoramica sulla costruzione e sul finanziamento dei progetti di infrastruttura dei trasporti pubblici (Panoramica FTP) e la relativa LF sullo sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria del 20 marzo 2009.

⁴² Il modello di finanziamento iniziale viene rivisto a più riprese: inizialmente con la costituzione di un fondo dedicato di carattere temporaneo (1998), successivamente con l'esonero delle FFS dal rimborso dei prestiti concessi allo scopo da parte della Confederazione (2004) e infine con la costituzione di un fondo a tempo indeterminato, alimentato da risorse vincolate, per assicurare la manutenzione e la conservazione della rete e sostenere a lungo termine gli opportuni ulteriori ampliamenti (2016). Cfr.:

- Messaggio del 26 giugno 1996 sulla costruzione e sul finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici ((FTP);
- Messaggio dell'8 settembre 2004 concernente le modifiche del finanziamento delle grandi infrastrutture ferroviarie (progetti FTP);
- Messaggio del 18 gennaio 2012 concernente l'iniziativa popolare "Per i trasporti pubblici" e il controprogetto diretto (DF concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria, FAIF).

⁴³ Cfr.:

- Messaggio del 26 giugno 1996 sulla garanzia della capacità delle linee d'accesso nord alla nuova ferrovia transalpina (NTFA), che il CF sottopone al Parlamento per la ratifica dell'Accordo tra il Capo del Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie e il Ministro dei trasporti della Repubblica federale di Germania.
- Cfr. Messaggio del 13 settembre 2000 sulla garanzia della capacità delle linee di accesso sud alla nuova ferrovia transalpina (NTFA), che il CF sottopone al Parlamento per la ratifica della Convenzione tra il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e il Ministero dei trasporti e della navigazione della Repubblica italiana, concernente la garanzia della capacità delle principali linee che collegano la nuova ferrovia transalpina svizzera (NTFA) alla rete italiana ad alta capacità (Convenzione sottoscritta a livello ministeriale il 2 novembre 1999).

⁴⁴ Cfr. R. De Gottardi, Ferrovia, la Svizzera può attendere, in settimanale Azione, 27 febbraio 2023.

⁴⁵ Nel 2022 la capacità disponibile al San Gottardo e al Lötschberg/Sempione è stata utilizzata nella misura del 61 rispettivamente del 48%. Cfr. Ufficio federale dei trasporti. (2023)., *Alpenquerender Güterverkehr durch die Schweiz, Kennzahlen 2022*, Bern.

⁴⁶ Cfr. Messaggio del 22 maggio 2013 concernente la realizzazione e il finanziamento di un corridoio di quattro metri sulle tratte di accesso alla NTFA lungo l'asse del San Gottardo. Aggiungiamo una nota curiosa e nel contempo grottesca. Dal 1981 il profilo delle gallerie sull'asse Basilea-Chiasso era stato ampliato da 3,50 a 3,70 metri, ma il CF, pur conscio che questo limite escludesse circa un terzo del traffico potenziale, non aveva intrapreso alcuna ulteriore iniziativa. Ciò avrebbe comportato un costo di 220 milioni di franchi e dieci anni di lavori e il Governo ritenne che "la soluzione consiste piuttosto nella modificazione delle dimensioni dei veicoli stradali" (cfr. Messaggio sul mandato di prestazioni 1980 alle FFS del 24 ottobre 1979, capitolo 343.3).

⁴⁷ Cfr. Programmi di ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria, Rapporto sullo stato dei lavori 2022, Ufficio federale dei trasporti, aprile 2023.

⁴⁸ Si tratta segnatamente della N2 tra Lucerna e Bellinzona, della N9 tra Briga e il Sempione, della N13 tra Thusis e Bellinzona nonché della A21 da Sembracher al Gran San Bernardo. Per alcune altre tratte minori si rinvia a ulteriori approfondimenti.

⁴⁹ Cfr. Messaggio del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli Accordi settoriali tra la Svizzera e la CE.

⁵⁰ Questo principio trova applicazione a fine 2000 a seguito di un incidente e del susseguente incendio nella galleria autostradale del San Gottardo, che ne comporta la sua chiusura per circa tre mesi. Si applica dapprima il divieto di incrocio dei mezzi pesanti in galleria e, in seguito, una disciplina del traffico che stabilisce a 150 metri la distanza minima tra i veicoli pesanti ("contagocce").

⁵¹ Cfr. Messaggio dell'8 giugno 2007 concernente il progetto di legislazione sul traffico merci.

⁵² Ibidem, cfr. Compendio/Contenuto del progetto. La galleria è in realtà aperta al traffico commerciale nel dicembre 2016, e quindi il calendario effettivo per raggiungere l'obiettivo è il 2018. La galleria di base del Ceneri e il corridoio per il trasporto di semirimorchi e container con altezza laterale fino a 4 metri sono messi in funzione nel dicembre del 2020.

⁵³ Si esonerano inoltre le imprese dall'obbligo di trasporto e di pubblicazione delle tariffe, e si semplificano le norme sui contratti di trasporto.

⁵⁴ Cfr. LTM del 19 dicembre 2008, art 4.

⁵⁵ DF concernente il limite di spesa per il promovimento del trasporto di merci per ferrovia non transalpino.

⁵⁶ Cfr. ibidem art.1 cpv 2 e 3.

⁵⁷ Nel periodo 2000-2014 la FFS Cargo SA riesce a ottenere un risultato d'esercizio positivo solo in tre occasioni.

- ⁵⁸ “Promuovere il traffico merci su rotaia in modo efficace e orientato al futuro”.
- ⁵⁹ Cfr. Messaggio del 30 aprile 2014 concernente la revisione totale della legge sul trasporto di merci.
- ⁶⁰ La Concezione del trasporto di merci per ferrovia viene adottata dal CF nel 2017.
- ⁶¹ La strategia si concretizza:
- con la nuova LF sul trasporto di merci da parte di imprese ferroviarie e di navigazione (LTM); sono inoltre aggiornate quattro leggi settoriali e viene abrogata la LF sui binari di raccordo;
 - con il nuovo DF concernente un credito quadro di 250 milioni di franchi per contributi d’investimento a favore del trasporto di merci ferroviario non transalpino per gli anni 2016-2019, che dà continuità al credito precedente approvato nel 2008.
- ⁶² Cfr. Messaggio del 13 maggio 2020 sul finanziamento dell’esercizio e del mantenimento dell’infrastruttura ferroviaria, dei compiti sistemici di questo settore e sui contributi d’investimento in favore degli impianti privati per il trasporto delle merci per il periodo 2021-2024. È su questa base che la Confederazione annuncia nella primavera del 2023 la sua partecipazione alla realizzazione di un grande terminale di trasbordo a est di Milano (Milano smistamento).
- ⁶³ Future orientation du transport ferroviaire de marchandises sur l’ensemble du territoire, Rapporto del CF sul postulato della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati, Berna 30.3.2022.
- ⁶⁴ Di rilievo è in questo senso l’introduzione del gancio automatico dei vagoni abbinato all’automazione della prova dei freni e della sorveglianza digitale delle spedizioni.
- ⁶⁵ Cfr. Messaggio del 24 novembre 1936 all’Assemblea federale concernente il disegno di legge sulle Strade ferrate federali.
- ⁶⁶ Cfr. Messaggio complementare del 17 settembre 1943 all’Assemblea federale concernente il disegno di legge sulle Strade ferrate federali.
- ⁶⁷ Cfr. Messaggio del 24 ottobre 1979 sul mandato di prestazioni 1980 alle Ferrovie federali svizzere, cap.33.
- ⁶⁸ Per maggiori informazioni cfr.: R. De Gottardi. (2022). La politica svizzera dei trasporti attraverso il voto popolare. Documenti 14. Giubiasco: Ustat., pag.18 e ss.
- ⁶⁹ L’allora articolo 23 della Costituzione Federale recitava che “nell’interesse della Confederazione o di una gran parte della medesima, ha essa il diritto di erigere pubbliche opere a spese della Confederazione stessa, o aiutare l’erezione delle medesime”. Su questa base la promozione degli investimenti risulta complessa e certamente non adeguata a sostenere un vero piano di ammodernamento delle infrastrutture.
- ⁷⁰ Già nel 1956 il CF propone infatti un decreto per consentire alle FFS di aumentare di 500 milioni di franchi il limite dei loro debiti remunerati (Cfr. Messaggio del 20 novembre 1956 all’Assemblea federale per l’incremento dei debiti a tasso fisso delle FFS), così da poter attuare un programma straordinario di investimenti. Tuttavia, a fronte del persistente forte incremento dei trasporti di viaggiatori e di merci, anche questo adeguamento si rivela rapidamente insufficiente. Si giunge così, nel 1961, a una modifica della legge sulle FFS (Cfr. Messaggio del 10 ottobre 1961 all’Assemblea federale sulla modifica della legge sulle ferrovie federali), che incrementa il capitale in dotazione all’azienda da 400 a 800 milioni di franchi, e stabilisce una regola sull’uso degli utili realizzati, dei quali un quinto va destinato a riserva per coprire eventuali futuri disavanzi d’esercizio. Nonostante la regola il Parlamento si riserva comunque di decidere sull’impiego dell’eventuale utile in sede di approvazione dei conti annuali di sua competenza.
- ⁷¹ La concessione di questi aiuti è subordinata alla verifica dell’eventuale trasformazione del servizio ferroviario in uno su strada, ritenuto in linea di massima più economico.
- ⁷² Si tratta dell’obbligo d’esercizio, di pubblicare gli orari, di trasporto e infine di applicare tariffe eque.
- ⁷³ Per una approfondita disamina, cfr. Messaggio dell’8 febbraio 1956 sul progetto di legge sulle ferrovie.
- ⁷⁴ Cfr. Legge sulle ferrovie del 20 dicembre 1957, articolo 51 cpv 2.
- ⁷⁵ Cfr. Messaggio del 1 luglio 1970 per un DF sull’indennità per prestazioni in favore dell’economia generale delle FFS. L’indennità viene poi adeguata al rialzo ogni due anni, per infine raggiungere l’importo di 269 milioni di franchi nel 1981; dal 1982 viene ricalcolata e diventa una voce imprescindibile del mandato di prestazioni (Cfr. Steinmann 2010, pag. 78-80).

- ⁷⁶ Senza pretesa di esaustività ne menzioniamo i principali:
- misure promozionali: introduzione nel 1985 del servizio Cargo Domicilio per la distribuzione capillare, la cui rete di centri regionali serviti viene ridotta nel 1988, nuovamente aggiornata nel 1991, per essere poi ceduta a terzi nel 1996; potenziamento dell’offerta del corridoio Huckepack nel 1988; acquisizione del 70% del capitale sociale della Casa di spedizioni Castelletti SA di Chiasso nel 1988, parzialmente ceduto nel 1994; programma Cargo 2000 lanciato nel 1991, che punta a migliorare la qualità e la produttività dei servizi così come a ridurre i costi fissi attraverso lo sviluppo dei treni completi e di servizi diretti secondo orario, con l’impiego di contenitori così come attraverso una nuova gerarchia di punti di servizio e il risanamento del settore Cargo Domicilio; la strategia “Switch” del 1998, che formula un obiettivo di trasporto di 60 milioni di tonnellate entro il 2020, attuando in particolare una serie di progetti, tra i quali la promozione del traffico combinato e del marketing settoriale e la costruzione a Friburgo di un nuovo centro di servizio ai clienti;
 - programmi di risparmio: l’abolizione dell’obbligo di trasporto dei piccoli colli fino a 2.000 kg dal 1968; la riduzione degli investimenti nel 1976;
 - misure tariffali: l’adeguamento delle tariffe al rincaro nel 1973/74; la nuova impostazione delle tariffe nel 1986;
 - adeguamenti organizzativi: l’allestimento e introduzione di un nuovo sistema contabile (FIRE) nel periodo 1974-1980; la riorganizzazione della vendita con un management per settori produttivi dal 1988; la nuova impostazione del settore merci con la definizione di un comparto “Traffico a carri completi”, “Traffico Huckepack e grandi contenitori” e “Traffico di dettaglio”, a sua volta differenziato dal 1985 in “Cargo Domicilio” e “Cargo rapido”;
 - innovazioni tecnologiche: la costituzione dell’Abroll Container Transport Service SA, con lo scopo di acquisire e noleggiare contenitori scarrabili (dotati cioè di ruote e gancio), nel 1985.
- ⁷⁷ Per una circostanziata disamina della situazione rinviamo a J. Steinmann 2010., in particolare al capitolo 5.3.
- ⁷⁸ Cfr. Messaggio del 24 ottobre 1979 sul mandato di prestazioni 1980 alle Ferrovie federali svizzere.
- ⁷⁹ Cfr. Messaggio del 13 maggio 1981 sul mandato di prestazioni 1982 alle Ferrovie federali svizzere.
- ⁸⁰ Cfr. Messaggio del 27 novembre 1985 sul mandato di prestazioni 1987 alle Ferrovie federali svizzere.
- ⁸¹ Cfr. Groupe de réflexion, Rapport final sur l’avenir des CFF au Chef du Département fédéral des transports, des communications et de l’énergie, Berna, aprile 1993.
- ⁸² Cfr. Messaggio del 20 aprile 1994 concernente i conti e il Rapporto di gestione delle Ferrovie federali per il 1993 e la proroga del DF sul mandato di prestazioni 1987.
- ⁸³ Cfr. Messaggio del 22 ottobre 1997 sul preventivo e sul mandato di prestazioni per l’esercizio 1998 delle FFS e sul DF urgente che modifica la legge federale sulle FFS.
- ⁸⁴ Cfr. Messaggio del 13 novembre 1996 sulla riforma delle ferrovie 1.
- ⁸⁵ Cfr. Messaggio del 17 novembre 1993 sulla revisione della Legge sulle ferrovie (Indennità e aiuti finanziari per il traffico regionale).
- ⁸⁶ Fondo per il finanziamento delle infrastrutture dei trasporti pubblici (FTP), che si scosta dal tradizionale modello di finanziamento tramite prestiti garantiti dalla Confederazione.
- ⁸⁷ Cfr. LF concernente il Fondo per il finanziamento dell’infrastruttura ferroviaria (Legge sul Fondo per l’infrastruttura ferroviaria, LFIF).
- ⁸⁸ Ricordiamo, ad esempio, che in precedenza consuntivi e preventivi delle FFS erano sottoposti per approvazione al Parlamento.
- ⁸⁹ Come peraltro procede in qualità di proprietario con altre ex regie federali quali, ad esempio, le PTT e Swisscom.
- ⁹⁰ Le FFS vi contribuiscono pagando un canone in funzione delle tracce utilizzate.
- ⁹¹ Cfr. Rapporto esplicativo sulla Modifica della LF sulle FFS, Finanziamento duraturo delle FFS, Amministrazione federale delle finanze, Berna 16.12.2022. Nel 2006 il debito delle FFS ammontava a 5,6 miliardi di franchi e ha raggiunto gli 11,4 nel 2022, ciò che supera ampiamente il margine stabilito negli obiettivi strategici del CF e ha posto la necessità di un ulteriore risanamento.
- ⁹² In questo cammino oramai più che ventennale, meritano una segnalazione l’armonizzazione del modello di finanziamento delle infrastrutture delle imprese concessionarie con quello delle FFS a partire dalla convenzione sulle prestazioni 2011-2012 e, dal 2017, la modifica della competenza parlamentare nel trattare il tema, che si concentra sullo stanziamento dei finanziamenti senza più ratificare la convenzione vera e propria.

- ⁹³ Cfr. Messaggio del 16 novembre 2016 sull'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria.
- ⁹⁴ Nel trasporto viaggiatori, con l'eccezione della possibilità di indire un bando pubblico alla scadenza delle concessioni nel traffico regionale su gomma, il tema della liberalizzazione non ha trovato ad oggi sostegno, soprattutto in ragione della forte integrazione funzionale e tariffale del sistema e del contesto geografico circoscritto e relativamente piccolo.
- ⁹⁵ Cfr. Messaggio del 22 febbraio 2023 concernente una modifica della LF sulle ferrovie.
- ⁹⁶ La motivazione ribadita a diverse riprese è l'ancora non completa messa a profitto dei guadagni di produttività attesi con la NTFA, il corridoio 4 metri e gli interventi sulle linee all'estero.
- ⁹⁷ Negli anni successivi questa impostazione viene ulteriormente adeguata, ad esempio con una Divisione Immobili e la suddivisione del settore viaggiatori in due unità: mercato viaggiatori e produzione viaggiatori.
- ⁹⁸ All'epoca le FFS già partecipano con una quota del 30% alla Hupac SA, specializzata nel traffico combinato.
- ⁹⁹ Il 4 agosto 1997 FFS e le Ferrovie dello Stato hanno in tal senso sottoscritto una Dichiarazione d'intenti e il 30 marzo 1998 si è giunti a costituire la Cargo Svizzera-Italia GmbH, senza tuttavia passare successivamente alla fase operativa.
- ¹⁰⁰ Cfr. Obiettivi strategici della Confederazione per le FFS SA per il periodo 2019-2023.
- ¹⁰¹ Cfr. CF, Evaluation des possibilités de développement de CFF Cargo, Rapport en exécution du postulat de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats du 18 mai 2015, Berna, 1 novembre 2017.
- ¹⁰² Senza alcuna pretesa di esaustività menzioniamo le principali:
- in campo tecnico dal 2002 si promuove una nuova tipologia di traffico combinato con carico-scarico orizzontale, che non comporta l'impiego di gru ma presuppone un adeguamento dei veicoli stradali;
 - nel 2005 la rete di base del traffico a carri completi singoli viene aggiornata, prevedendo una rete di base con 323 punti di carico/scarico serviti giornalmente e 170 punti al di fuori di questa rete, serviti secondo accordi specifici con i singoli clienti (progetto Fokus, che riduce i punti serviti);
 - nel 2010 è fondata la Xrail Allianz, che raggruppa FFS Cargo, DB Cargo, Fret SNCF, Green Cargo (Svezia e Norvegia), Lines (Belgio), Rail Cargo Group (Austria) e CFL Cargo (Lussemburgo) con le rispettive reti, che coprono anche altre regioni, nell'intento di migliorare il trasporto con carri completi (ricordiamo di transenna che Trenitalia si è completamente ritirata dal traffico a carri completi singoli dal 2010);
 - il progetto "Traffico a carri completi" del 2017 è attuato attraverso un rilevante cambiamento degli orari (tendenzialmente cadenzati), un nuovo sistema di prenotazione e nuove catene di trasporto, con frequenza fino a tre volte al giorno;
 - il programma "Railfit 20/30, avviato nel 2016 in tutti i settori delle FFS e orientato a ridurre i costi e incrementare l'efficienza.
- Va pure ricordata la decisione del 2008 di chiudere le Officine di Bellinzona, parte integrante del settore merci, che è stata all'origine di un lungo sciopero, rientrato dopo l'annullamento della decisione da parte della Direzione delle FFS SA. Le Officine vengono successivamente trasferite alla Divisione viaggiatori.
- ¹⁰³ Si focalizza dunque sulla movimentazione dei carichi, rinunciando alle funzioni di acquisizione e organizzazione delle spedizioni. Di per sé rappresenta la componente dal minore valore aggiunto nell'offerta complessiva.
- ¹⁰⁴ Si fondano sugli interventi pianificati con le fasi 2025 e 2035 del Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (Prossif 2025 e 2035).
- ¹⁰⁵ Predisposto per consentire l'accoppiamento dei vagoni e la prova dei freni automatici.
- ¹⁰⁶ FFS Cargo SA registra infatti ancora risultati negativi mentre FFS Cargo International SA riesce a mantenersi appena sopra il pareggio.
- ¹⁰⁷ Cfr.: Ufficio federale dello sviluppo territoriale, Schweizerische Verkehrsperspektiven 2050, Schlussbericht, novembre 2021.
- Lo scenario di riferimento per l'orizzonte 2050 prospetta un incremento del trasporto complessivo di merci del 31% rispetto al 2017. La crescita nel settore ferroviario sarebbe maggiore e dovrebbe sfiorare il +40% mentre quella nel settore stradale toccherebbe il +27%. La quota di mercato della ferrovia verrebbe nel complesso leggermente migliorata. Nel settore ferroviario l'aumento maggiore, in termini relativi, si dovrebbe registrare nel transito (+50%), nel traffico interno (+40%) e in quello d'esportazione (+35%) mentre rimane stazionario il traffico d'importazione. Nel settore stradale il transito dovrebbe leggermente ridursi (-3%), mentre dovrebbero aumentare il traffico interno (+28%), quello d'importazione (+33%) e quello d'esportazione (+35%).

BIBLIOGRAFIA SOMMARIA

AA.VV. (2012). *Wettbewerbsfähige Güterbahn-vom Wunschtraum zur Wirklichkeit. Festschrift zum 100-Jahr Jubiläum des VAP*. Zürich: VAP.

Berger H.U.; Güller P.; Mauch S.; Oetterli J. (2009). *Verkehrspolitische Entwicklungspfade in der Schweiz*. Zürich: Ruediger Verlag.

Calise R. (2022). L'evoluzione della politica dei trasporti dell'Unione Europea. *Ingegneria ferroviaria*, LXXVII, 12.

Danielli G.; Maibach M. (2014). *Schweizerische Verkehrspolitik*. Zürich: Ruediger Verlag.

De Gottardi R. (2022). La politica svizzera dei trasporti attraverso il voto popolare. *Documenti*, 14. Giubiasco: Ustat.

Duc G.-Perroux O.; Schiedt H.U.-Walter F. (éd.) (2014). *Histoire des transports et de la mobilité*. Neuchâtel: Alphil, Presses universitaires suisses.

Grotirian J. (2007). *Verkehr in der Schweiz*. Zürich: Ruediger Verlag.

Krebs P. (1996). *Verkehr wohin? Zwischen Bahn und Autobahn*. Zürich: Unionsverlag.

Metz K. (2004). *Liberalisierung des Bahngüterverkehrs und Verkehrsverlagerung durch die Schweizer Alpen*. Verband der verladenden Wirtschaft VAP-Informationsdienst für den öffentlichen Verkehrs.

Schiedt H.U.-Tissot L.-Merki C.M.-Schwinges R.C. (Hg.) (2010). *Verkehrsgeschichte – Histoire des transports*. Schweizerische Gesellschaft für Wirtschaft und Sozialgeschichte. Band 25. Zürich: Chronos Verlag.

Schiesser H.K. (2009). *Manuel du trafic marchandises ferroviaire en Suisse*. Écrits UTP 07. Berne: Union des transports publics.

Steinmann J. (2010). *Weichenstellungen-Die Krise der schweizerischen Eisenbahnen und ihre Bewältigung 1944-1982*. Chur: Orell-Füssli.

Washington O. (2000). *Entwicklungen in der schweizerischen Verkehrspolitik seit den 70er Jahren*. GVF-Bericht 3/2000. Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation.

Wicki C. (1999). *Nachhaltige Alpenverkehrspolitik. Die bilateralen Landverkehrsverhandlungen im europäischen Spannungsfeld*. Zürich: Ruediger Verlag.

ALLEGATI

1. La Concezione globale svizzera dei trasporti (CGST) e il traffico merci (1977)

Tra le 40 raccomandazioni espresse nel Rapporto finale sulla “Concezione globale svizzera dei trasporti” pubblicato nel 1979 alcune si riferiscono specificatamente alla gestione del traffico merci o ne influenzano i contenuti.

Rientrano nel capitolo della **concorrenza nei trasporti**:

“17. I monopoli federali tuttora esistenti e riguardanti il trasporto professionale di persone, le poste e telecomunicazioni, le ferrovie, la navigazione aerea, nonché le condotte devono essere mantenuti. Anche in futuro il traffico privato (di persone e di merci) non potrà essere sottoposto a limitazioni se non di polizia, così da garantire nella misura più ampia possibile la libertà di scelta del mezzo di trasporto.

Nel traffico merci a grande distanza sono ammesse deroghe a questo principio ove l'interesse generale del paese lo richiede e altre misure si rivelino insufficienti.

Il traffico merci di transito deve essere indirizzato verso la ferrovia (trasporto combinato), nella misura massima possibile.”

“18. Quando esiste concorrenza tra ferrovia e strada, specie nel traffico merci, eventuali sue alterazioni devono essere eliminate.

Tra l'altro si impongono le seguenti misure:

- Il traffico stradale pesante, che non copre i costi d'infrastruttura da esso causati, deve pagare una tassa speciale proporzionata alle prestazioni, che permetta la copertura integrale dei costi secondo il conto capitale (conto globale);
- la copertura dei disavanzi del traffico merci pubblico va ridotta progressivamente e, infine, eliminata;
- il rispetto delle prescrizioni sulle ore di lavoro e di riposo, nonché sui pesi massimi ammessi nel traffico stradale merci deve essere sottoposto a controlli più efficaci;
- le disposizioni legali sulle condizioni sociali e di lavoro nel traffico merci pubblico e privato devono essere progressivamente armonizzate tenendo conto delle peculiarità di ogni singolo settore
- oneri e vantaggi estranei all'impresa, che risultano provati, devono essere eliminati nella maggior misura consentita e, quando ciò non è possibile, devono essere compensati reciprocamente. Eventuali eccedenze devono essere conteggiate nel quadro delle prestazioni a favore dell'economia generale;
- i costi e benefici esterni che provocano alterazioni di concorrenza, definibili quantitativamente e imputabili a chi li causa, devono essere presi in considerazione.”

“19. Le diversità di trattamento tra strada e ferrovia nel finanziamento dei costi di infrastruttura devono essere eliminate, Conseguentemente la Confederazione deve assumere il finanziamento dei costi d'infrastruttura della rete ferroviaria di importanza nazionale, analogamente a quanto avviene per le strade nazionali.”

Alcune raccomandazioni toccano direttamente i **compiti delle FFS**.

“25. I compiti delle FFS devono essere oggetto di una nuova definizione, nel senso che alle FFS deve essere accordato per l'esercizio di tutta la rete la maggiore libertà azionaria possibile. Le FFS devono essere in particolare esse stesse responsabili della loro offerta di prestazioni e dei prezzi praticati nel traffico viaggiatori a grande distanza, nonché nel traffico merci per carri completi e per piccole partite”.

Per quanto riguarda **le prestazioni in favore dell'economia generale** la CGST recita:

“**12.** Per il calcolo e per l'indennizzo occorre elaborare delle nuove regole complete. Dette prestazioni, che un'impresa gestita secondo sani principi commerciali non offrirebbe senza compensazione, sono richieste in virtù d'interessi superiori per soddisfare obiettivi culturali, sociali, ecologici, economici, di politica energetica o di sicurezza nazionale.

A dispetto della prassi attuale, occorre riconoscere come prestazioni a favore dell'economia generale solo quelle richieste dalle competenti autorità politiche (Confederazione, Canton o Comune), previa intesa con l'impresa di trasporto, tanto sulla loro estensione, quanto sulle relative condizioni e indennità”.

Nel capitolo **finanziamento del sistema di trasporto** la CGST propone:

“**22.** Per finanziare l'infrastruttura di trasporto e per coprire gli ulteriori suoi impegni determinati dalla politica generale dei trasporti, la Confederazione istituisce due fondi e, segnatamente, un fondo per il traffico pubblico e uno per il traffico privato.”

2. I mandati di prestazioni alle FFS (1980-1998)

1979

Messaggio del CF sul mandato di prestazioni 1980 alle FFS

I provvedimenti proposti vertono a chiarire i conflitti tra gli obiettivi aziendali volti ad assicurare una gestione finanziariamente equilibrata e gli oneri derivanti dal compito di servizio a favore dell'economia generale. L'idea di fondo è quella di sostituire il sistema della copertura del disavanzo con uno suddiviso tra ambiti operativi retti da principi commerciali e di competenza dell'azienda e ambiti d'interesse pubblico concordati e remunerati dai committenti. Si tratta di una soluzione transitoria ma ritenuta urgente in ragione del deterioramento dei risultati delle FFS, in attesa delle nuove basi costituzionali per una politica coordinata dei trasporti (CGST), ancora al vaglio del CF.

Le responsabilità imprenditoriali e finanziarie delle FFS toccano a grandi linee:

- la copertura durevole dei costi nel traffico viaggiatori a lunga percorrenza;
- la copertura dei costi entro il 1984 nel traffico merci a carri completi e nel traffico di dettaglio;

Sono per contro riconosciute indennità:

- a copertura degli oneri per il traffico regionale, per i quali il Governo ne propone l'assunzione della metà da parte dei Cantoni;
- a copertura degli oneri del traffico intermodale fra Basilea e il Ticino, la cui capacità deve essere incrementata, anche se la redditività va perseguita nel termine più breve possibile; per questo traffico, ancora in una fase embrionale, un ordinamento definitivo viene rinviato a più tardi.

Infine, si propone il risanamento del bilancio aziendale con la trasformazione di 2.2 miliardi di franchi di mutui della Confederazione in capitale proprio. Le proposte governative trovano resistenza da parte dei Cantoni che fanno breccia in Parlamento, il quale a sua volta richiede approfondimenti sulla struttura, l'organizzazione e i conti aziendali. Il messaggio viene quindi ritirato per ulteriori verifiche.

1981

Messaggio del CF sul mandato di prestazioni 1982 alle FFS

Il CF presenta un nuovo Messaggio, in sostituzione del precedente, che copre il periodo 1982-1986. Nel complesso le proposte evidenziano l'intenzione di portare a un miglioramento della situazione finanziaria senza tuttavia risolverla definitivamente, obiettivo che il CF ritiene debba essere affrontato con la realizzazione della politica coordinata dei trasporti (CGST). Il mandato intende comunque definire un passo transitorio verso un nuovo regime. Il fine ultimo nei rispettivi ambiti operativi emerge abbastanza chiaramente ma è altresì evidente una formulazione dei compiti ancora abbastanza "elastica":

- “Nel settore del traffico merci con carri completi “le FFS adeguano la loro politica dei prezzi e della quantità allo stato attuale della congiuntura e del mercato, per ottenere, nei limiti della loro capacità, una parte quanto possibile ampia dei trasporti e, a più lunga scadenza, per coprire di nuovo integralmente i costi” (art. 4 del DF concernente il mandato di prestazioni 1982);
- “la capacità del traffico intermodale sulla linea del Gottardo dev'essere potenziata secondo i bisogni del mercato,... nel traffico intermodale tra Basilea e il Ticino la copertura integrale dei costi deve essere ottenuta entro i termini più brevi” (ibidem, art.5). La Confederazione assume i costi non coperti per un periodo introduttivo fino al 1986;

- “nel traffico di dettaglio dev’essere ricavato, in più della copertura dei costi diretti, il massimo contributo possibile per la copertura dei costi comuni” (ibidem, art.6). E’ prevista un’indennità transitoria di 150 milioni di franchi nel 1982 da ridurre progressivamente a scadenza annuale di 25 milioni.

Nel “traffico viaggiatori a lunga distanza ...deve essere assicurata almeno la copertura integrale dei costi” (ibidem, art.2) mentre per il traffico regionale è stabilita un’indennità pari a 459 milioni di franchi assunta “provvisoriamente” dalla Confederazione (ibidem, art.3).

La Confederazione assume integralmente le indennità per il traffico regionale e conferma la conversione di ca 2.2 miliardi di franchi di mutui federali in capitale di dotazione per liberare l’azienda dai debiti accumulati. Il Parlamento approva il DF sul mandato di prestazioni 1982 e, l’anno successivo, l’indennità per le prestazioni in favore dell’economia generale.

1985

Messaggio del CF sul mandato di prestazioni 1987 alle FFS

La separazione delle attività in un settore sottoposto alle regole dell’economia di mercato e in uno gestito secondo i criteri del servizio pubblico ha migliorato la trasparenza dei servizi ma si constata tuttavia che il pareggio dei conti non è stato raggiunto e non appare realizzabile neanche a lungo termine senza la dissociazione della responsabilità finanziaria per le infrastrutture da quella per la gestione dei trasporti. Analogamente al settore stradale la Confederazione intende dunque assumere la responsabilità per le spese relative all’infrastruttura, cui le FFS sono comunque tenute a dare un contributo. Il mandato prevede dunque che la Confederazione indennizzi le FFS per i costi d’esercizio non coperti dell’infrastruttura cui le FFS devono comunque partecipare secondo importi fissati con anticipo dalla Confederazione stessa.

La struttura del mandato rimane sostanzialmente analoga al precedente, con la distinzione tra un settore di mercato e uno relativo alle prestazioni di interesse pubblico. Tra le prestazioni di mercato vengono esplicitamente elencati:

- il trasporto dei viaggiatori sulle lunghe distanze;
- il trasporto con carri completi;
- il traffico di dettaglio.

Nelle prestazioni in favore dell’economia generale si annoverano:

- il traffico regionale viaggiatori (collegamenti orari);
- il traffico intermodale (secondo gli obiettivi del CF in materia di trasporti, ambiente e sistemazione del territorio).

La durata del mandato è limitata alla messa in vigore della legislazione esecutiva degli articoli costituzionali sulla politica coordinata dei trasporti (CGST) ma al più tardi alla fine del 1994.

Il Parlamento approva la necessaria modifica della Legge sulle FFS e un nuovo Decreto per il finanziamento delle prestazioni d’interesse generale.

1994

Messaggio concernente i conti e il rapporto di gestione delle Ferrovie federali per il 1993 e la proroga del decreto federale sul mandato di prestazioni 1987

Il CF constata che “il mandato 1987 è stato un quasi fallimento ma soprattutto non ha tenuto conto delle condizioni quadro della politica dei trasporti”. In effetti i risultati d’esercizio sono deficitari e le FFS non riescono neanche a onorare il contributo per l’infrastruttura a loro carico. In particolare, il rendimento del traffico merci risulta insoddisfacente. Nel 1993 un Gruppo di riflessione incaricato dal Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie ha rassegnato il suo rapporto finale,

che individua e propone le misure per migliorare la situazione. Su questa base il CF intende sottoporre al Parlamento negli anni a seguire proposte concrete e pertanto chiede la proroga del vigente mandato fino al 1997.

1997

Messaggio del CF sul preventivo e sul mandato di prestazioni per l'esercizio 1998 delle FFS e sul DF urgente che modifica la legge federale sulle FFS

Si tratta di decisioni chiamate a regolare l'anno di transizione tra il vigente mandato di prestazioni del 1987 (prorogato a suo tempo fino al 1997 in seguito al rifiuto nella votazione popolare del 1988 delle norme costituzionali sulla politica coordinata dei trasporti (CGST)) e il nuovo contratto aziendale della durata di quattro anni che prende inizio nel 1999 secondo l'indirizzo della Riforma delle ferrovie. L'impostazione del mandato tiene conto in particolare della suddivisione del conto economico in un conto trasporti e in un conto infrastruttura.

Il carattere d'urgenza è dato dall'impossibilità, visti i cambiamenti intervenuti, di allestire una proposta conforme alle modalità del mandato del 1987 e dalla necessità di allineare la nuova decisione con i principi della Riforma delle ferrovie ancora in discussione e destinata a entrare in vigore nel 1999.

3. Dal mandato alla convenzione sulle prestazioni (1999-2024)

Nell'ambito della Riforma delle ferrovie entrata in vigore il 1.1.1999 le FFS sono diventate una società anonima di diritto speciale iscritta nel registro di commercio. La Confederazione, che rimane proprietaria a parte intera, conclude con l'azienda una convenzione sulle prestazioni nella quale vengono definiti l'orientamento strategico, gli obiettivi e le prestazioni attese nel quadriennio di validità.

1998

Messaggio del CF concernente la Convenzione sulle prestazioni fra la Confederazione e la società anonima FFS e il limite di spesa per gli anni 1999-2002

Nel settore dei viaggiatori le FFS fondano la loro strategia sui progetti fondamentali quali Ferrovia 2000, Alp Transit e il raccordo alla rete europea ad alta velocità. Esse rafforzano in particolare la loro posizione di mercato nel traffico internazionale. Nel settore merci le FFS perseguono una strategia di crescita sul mercato europeo. Nel traffico dei carri completi le FFS si presentano quali operatrici sull'intero territorio nazionale, purché questo traffico sia gestibile in modo economico. Nel trasporto combinato, oltre alle offerte che coprono i propri costi, le FFS forniscono le prestazioni concordate sulla base di una Convenzione specifica.

Contemporaneamente viene definito il limite di spesa per il settore dell'infrastruttura (indennità per i costi non coperti, il mantenimento della qualità e le necessità di base in materia di investimenti). Tale limite è fissato a 5'800 milioni di franchi. Con l'introduzione della convenzione sulle prestazioni gli obiettivi stabiliti in questa sede si riferiscono specificatamente alle infrastrutture mentre gli obiettivi strategici di trasporto sono stabiliti dal CF in sede separata. (cfr. scheda Obiettivi strategici della Confederazione nel trasporto merci).

2002

Messaggio del CF concernente la Convenzione sulle prestazioni fra la Confederazione e la società anonima FFS per gli anni 2003-2006, il limite di spesa per gli anni 2003-2006, un credito d'impegno per l'installazione sui veicoli ferroviari di un dispositivo di segnalamento in cabina di guida (ETCS) e il rapporto di gestione delle FFS relativo alla Convenzione 1999-2002

La convenzione precedente e il relativo limite di spesa hanno dato sostanzialmente risultati positivi e la suddivisione dei ruoli si è rivelata appropriata. La nuova convenzione è quindi modificata solo marginalmente.

Il limite di spesa è fissato a 6'025 milioni di franchi, con priorità al mantenimento della qualità e in particolare al miglioramento della sicurezza e all'interoperabilità.

2006

Messaggio del CF concernente la convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera e la società anonima Ferrovie federali svizzere (FFS) per gli anni 2007-2010 e il limite di spesa per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria delle FFS negli anni 2007-2010

Nella sostanza si stila un bilancio positivo dell'esperienza acquisita con le due precedenti convenzioni, ciò che porta a confermarne la struttura.

Sono ribaditi i seguenti indirizzi di politica dei trasporti:

- nel traffico viaggiatori l'incremento della quota di mercato;
- nel traffico merci il sostegno al trasferimento del traffico con una produzione vantaggiosa dal profilo dei costi e offerte idonee al mercato; nel traffico a carri completi si punta a un esercizio economicamente autonomo;
- nell'infrastruttura la realizzazione degli interventi nel rispetto di termini e costi; inoltre si impegna all'attribuzione non discriminatoria delle tracce.

L'orientamento strategico nel traffico merci postula che:

- FFS Cargo attui l'attuale politica di transito (produzione transfrontaliera unica) e ampli il proprio volume di traffico attraverso le Alpi, sempreché non sia messo in forse il conseguimento di un profitto duraturo;

- FFS Cargo predisponga nel traffico nazionale un'offerta estesa al territorio nazionale corrispondente alle necessità dell'economia e sostenibile dal profilo economico.

Il limite di spesa è stabilito a 5.880 milioni di franchi.

<p>2010 Messaggio del CF 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 2011-12</p>	<p>Con questo messaggio viene per la prima volta adottata una metodologia unitaria per tutte le ferrovie operanti in Svizzera, grazie all'adozione della Riforma sulle ferrovie 2 (Revisione della disciplina dei trasporti pubblici) attraverso la quale si sono armonizzate le normative sul finanziamento delle infrastrutture equiparando le imprese concessionarie alle FFS.</p> <p>In via transitoria la durata della Convenzione è limitata a due anni a seguito della modifica dell'Ordinanza sulle finanze della Confederazione, che impone di sottoporre al Parlamento le decisioni finanziarie pluriennali e ricorrenti all'inizio della legislatura. Dal 2013 riprende il ciclo quadriennale. Nella sostanza obiettivi e contenuti sono confermati.</p> <p>Il <u>limite di spesa</u> è fissato a 4.542 milioni di franchi.</p>
<p>2012 Messaggio del CF 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 2013-16</p>	<p>Gli obiettivi dei mandati precedenti sono sostanzialmente confermati. Si tiene conto dell'introduzione di un nuovo sistema di definizione del prezzo delle tracce dal 2013.</p> <p>Il <u>limite di spesa</u> è fissato a 9.449 milioni di franchi, con la priorità al mantenimento della qualità dell'infrastruttura.</p>
<p>2016 Messaggio del CF concernente il finanziamento dell'esercizio e del mantenimento della qualità dell'infrastruttura ferroviaria negli anni 2017-2020</p>	<p>La proposta del CF tiene conto delle modifiche intervenute con l'istituzione dal 2016 del nuovo fondo per il finanziamento delle infrastrutture ferroviarie (FIF), che si fa carico anche dell'esercizio e del mantenimento della qualità delle infrastrutture (manutenzione e rinnovo). E' confermato lo strumento della convenzione tra le parti, senza tuttavia più doverla sottoporre per ratifica al Parlamento.</p> <p>Nel complesso lo stato delle infrastrutture in Svizzera è ritenuto da sufficiente a buono.</p> <p>Il <u>limite di spesa</u> è stabilito a 13.232 milioni di franchi.</p>
<p>2020 Messaggio del CF sul finanziamento dell'esercizio e del mantenimento dell'infrastruttura ferroviaria, dei compiti sistemici di questo settore e sui contributi d'investimento in favore degli impianti privati per il trasporto delle merci per il periodo 2021-2024</p>	<p>A seguito dell'approvazione della LF sull'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria del 28 settembre 2018 il finanziamento dei cosiddetti "compiti di sistema"¹ (radio ferroviaria, informazione alla clientela, sistema di controllo della marcia dei treni, applicazioni telematiche e alimentazione della corrente di trazione) è regolato in modo specifico e non più integrato nella Convenzione sulle prestazioni. A questi due scopi <u>sono destinati</u> 14.440 milioni di franchi.</p> <p>E' pure integrato in questo messaggio in modo distinto il credito-quadro di 300 milioni di franchi destinato alla concessione di <u>contributi per gli impianti privati per il trasporto di merci</u>; esso attinge alle risorse del "Finanziamento speciale per la circolazione stradale" (FSTS), dunque sostanzialmente agli introiti dell'imposta sugli oli minerali.</p> <p>Nel complesso lo stato delle infrastrutture in Svizzera è ritenuto da sufficiente a buono.</p>

¹ Si tratta di compiti che non toccano e interessano solo le FFS ma anche le imprese concessionarie

4. La politica dei trasporti dell'Unione europea

L'atto di nascita della Comunità economica europea (CEE) fu siglato con il Trattato di Roma del 25 marzo 1957. Il suo obiettivo centrale era la creazione di un'unione economica tra i suoi membri e quindi la creazione di un'area di libero scambio o di un mercato unico, in cui merci, persone, servizi e capitali potessero agevolmente circolare tra gli Stati membri. Il trattato prevedeva quindi anche una politica comune dei trasporti per la cui concretizzazione era indispensabile l'abbattimento degli ostacoli allo scambio delle merci e dei fattori di produzione. Ciò presuppone principalmente la liberalizzazione del mercato e l'armonizzazione delle condizioni di concorrenza intermodale e intramodale (peso e volume dei veicoli, condizioni di lavoro, condizioni di accesso al mercato, interoperabilità delle infrastrutture tecniche, fiscalità, coordinamento dei progetti infrastrutturali). Le condizioni di partenza negli Stati interessati erano talmente eterogenee che di fatto fino al 1985 non si registrò alcun progresso significativo. In quell'anno si giunse a una sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee su un ricorso per carenza del Parlamento europeo contro il Consiglio della Comunità economica nel settore della politica dei trasporti. Al Consiglio si imputava sostanzialmente una pressoché totale inerzia nel concretizzare gli obiettivi del mercato comune in questo ambito, nonostante le decisioni parlamentari assunte, ciò che si configurava come una violazione del Trattato costitutivo. La Corte accogliendo il ricorso diede un impulso alla messa in moto di progetti e decisioni concrete, non sempre lineari e spesso molto prudenti e generiche, soprattutto in materia di fiscalità e di imputazione dei costi esterni e di infrastruttura.

La tabella seguente riassume gli atti principali che contraddistinguono la **politica comune dei trasporti (PCT)**:

Cronologia degli eventi principali per la politica dei trasporti dell'Unione europea

1985	Libro bianco sul completamento del mercato interno	La PCT è individuata come strumento fondamentale per la realizzazione del mercato unico
1986	Atto Unico Europeo	Riorganizzazione dei fondi europei e creazione della politica europea dell'ambiente (PEA)
1990	Libro verde sull'ambiente urbano	Impostazione della PEA e rilievo sull'importanza dei trasporti nelle aree urbane
1992	Trattato di Maastricht	La CEE diventa UE. Sono ideate le reti transeuropee di trasporto (TEN-T)
1992	Libro verde: L'impatto dei trasporti sull'ambiente	PEA e PCT sono sempre più interconnesse
1992	Libro bianco: Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti	Primo documento programmatico organico sullo sviluppo della PCT
1994	Consiglio europeo di Essen	Sono individuati i primi progetti TEN-T
2001	Libro bianco: La politica europea dei trasporti fino al 2011: il momento delle scelte	Le aree urbane e le nuove tecnologie acquistano maggior peso nella PCT
2003-2007	Carta di Napoli e allargamento dell'UE	La PCT si prepara all'allargamento dell'UE da 15 a 27 Stati membri
2004	Riesame dei progetti TEN-T	Nel settore ferroviario i progetti passano da 14 a 30
2006	Riesame del Libro bianco del 2001	Le azioni previste nel Libro bianco 2001 vengono adattate all'UE con 27 Stati membri
2007	Libro verde: Verso una nuova cultura della mobilità urbana	La PCT rafforza il proprio rapporto con la PEA, in particolare nei nodi urbani
2009	Piano d'azione sulla mobilità urbana	Crescente attenzione verso le politiche e le normative della mobilità urbana
2009	Giornate TEN-T di Napoli	Inizia la revisione della rete TEN-T con attenzione ai Paesi confinanti
2011	Libro bianco: Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti	Programma all'orizzonte 2050 della PCT come strumento per contrastare la crisi economica

(continua)

Cronologia degli eventi principali per la politica dei trasporti dell'Unione europea

(continuazione)

2013	Riesame dei progetti TEN-T	Creazione Meccanismo per collegare l'Europa (Connecting Europe Facilities) che mette a punto il progetto in linea con un' Europa nel frattempo a 28 Stati membri (adesione della Croazia). Nel settore ferroviario si distinguono una rete globale e una rete centrale e sono introdotti i coordinatori europei per ogni corridoio.
2013	Insieme verso una mobilità urbana competitiva ed efficace sul piano delle risorse	Valorizzazione nell'ambito della rete TEN-T dei nodi urbani come accessi ai corridoi europei
2016	Riesame del Libro bianco 2011	Le azioni previste nel Libro bianco 2011 vengono riviste secondo l'evoluzione tecnologica del settore
2019	Green Deal	L'UE mette al centro delle sue politiche la transizione ecologica
2020	Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente	I principi del Green Deal vengono applicati alla PCT

Fonte: Roberto Calise, L'evoluzione della politica dei trasporti dell'Unione europea, in Ingegneria ferroviaria, dicembre 2022, con alcune precisazioni dell'autore

L'azione dell'UE si è dapprima focalizzata sulla rimozione degli ostacoli alla libera circolazione dovuti alla presenza di sistemi regolatori specifici in ciascuno Stato membro per poi volgersi alla definizione di una visione comune dello sviluppo futuro, da concretizzare soprattutto attraverso le reti di trasporto transeuropee (reti stradali, ferroviarie, fluviali, aeroportuali, marittime, aeree e di informazione nonché le reti energetiche e delle telecomunicazioni). In questa sede un accenno particolare va al settore del **trasporto ferroviario**, che per ragioni politiche, storiche, economiche e per complessità tecnica ha conosciuto un percorso di armonizzazione lungo e peraltro ancora incompleto. Nel settore stradale, ad esempio, il processo è stato più spedito. Questo settore è stato interessato da un processo di liberalizzazione che ha preso avvio negli anni '90 attraverso una prima direttiva e, successivamente, attraverso norme raggruppate in cosiddetti "pacchetti ferroviari", qui di seguito elencate.

Direttiva 91/440/CEE, 1991	La PCT è individuata come strumento fondamentale per la realizzazione del mercato unico Trasformazione delle ferrovie in aziende autonome
Esprime gli indirizzi da concretizzare con i successivi pacchetti e regolamenti	Separazione contabile e organizzativa dei settori infrastruttura e trasporti Condizioni di concorrenza nel traffico merci
1° pacchetto ferroviario, 2000	Accesso senza discriminazione alla rete Servizio indipendente per l'assegnazione delle tracce Ulteriore apertura del mercato del traffico merci
2° pacchetto ferroviario, 2004	Armonizzazione delle prescrizioni di sicurezza e interoperabilità Apertura totale del mercato del traffico merci Agenzia ferroviaria europea (ESA)
3° pacchetto ferroviario, 2007	Apertura del mercato nel traffico viaggiatori internazionale Diritti dei passeggeri Certificazione dei macchinisti
Direttiva 12/34/CEE, 2012 (rifusione del 1° pacchetto ferroviario)	Rafforzamento dell'organo di regolazione Prescrizioni sui sistemi di definizioni dei prezzi delle tracce Apertura del mercato nel traffico viaggiatori internazionale secondo il 3° pacchetto ferroviario Apertura totale del mercato del traffico merci
4° pacchetto ferroviario, 2016	Apertura totale del mercato del traffico viaggiatori Separazione dei settori trasporti e infrastruttura Ampliamento delle competenze dell'ERA, adattamento in materia di interoperabilità e sicurezza

5. Il trasferimento del traffico merci dalla strada alla rotaia (1999-2023)

LF concernente il trasferimento su ferrovia del traffico merci pesante attraverso le Alpi (Legge sul trasferimento del traffico (Ltrasf) dell'8 ottobre 1999

È approvata dal Parlamento contestualmente alle misure fiancheggiatrici degli Accordi settoriali con la CE, segnatamente dell'Accordo sui trasporti terrestri.

Stabilisce l'obiettivo di ridurre a 650.000 veicoli pesanti/anno il traffico attraverso le Alpi svizzere. Entro il primo biennio successivo all'entrata in vigore il traffico merci deve essere stabilizzato al livello del 2000.

Contestualmente il 28 settembre 1999 è approvato il **DF sulle risorse finanziarie per il promovimento dell'insieme del traffico ferroviario merci** con un credito di 2.850 milioni di franchi per il periodo 2000-2010. Con l'entrata in vigore della TTPP o la messa in esercizio della galleria di base del Lötschberg, e nella misura in cui sarà raggiunto l'obiettivo della legge, l'importo è ricondotto progressivamente allo stato del 1999.

Il CF è incaricato di presentare una legge di esecuzione dell'art.84 della CF (iniziativa delle Alpi) entro 10 anni.

Messaggio concernente il progetto di legislazione sul traffico merci dell'8 giugno 2007 (LTM) e nuova LF concernente il trasferimento dalla strada alla ferrovia del traffico merci pesante attraverso le Alpi (Legge sul trasferimento del traffico-Ltrasf) del 19 dicembre 2018

Si tratta principalmente della legge esecutiva per l'attuazione dell'Iniziativa delle Alpi (art.84 CF) chiamata a sostituire dal 1.1.2010 la Legge sul trasferimento del traffico del 1999. Inoltre propone l'aggiornamento di diverse leggi nel campo del traffico merci per considerare l'evoluzione della prassi e sostenere la tendenza alla liberalizzazione del settore. Nella sostanza conferma l'obiettivo della riduzione del traffico pesante a 650.000 unità da conseguire tuttavia al più tardi 2 anni dopo l'apertura della galleria di base del San Gottardo; come obiettivo intermedio è fissato il limite di 1 milione di veicoli entro il 2011.

E' proposta la creazione della base legale per istituire una borsa dei transiti alpini, ritenuta uno strumento potenzialmente molto efficace per gestire i flussi di traffico, per la cui introduzione è necessario un coordinamento tra i diversi Paesi interessati.

Oltre alla nuova LF concernente il trasferimento dalla strada alla ferrovia del traffico merci pesante attraverso le alpi (Ltrasf) il CF propone l'adeguamento di diverse norme minori raggruppate nella LF concernente modifiche del diritto dei trasporti (atto mantello), che tocca tra l'altro la responsabilità delle imprese e i binari di raccordo.

Il Governo propone pure la nuova **LF sul trasporto di merci per ferrovia o idrovia (LTM)** che stabilisce norme di carattere generale in precedenza inserite nella LF sul trasporto pubblico (LTP), che tratta sia del traffico viaggiatori che merci. La nuova LF fissa le condizioni quadro giuridiche per il trasporto di merci nel traffico nazionale, aggiornando disposizioni nel frattempo mutate con la Riforma delle ferrovie del 1999 e integrando i cambiamenti interventi anche per il traffico internazionale. Sostanzialmente sono abrogati l'obbligo di trasporto e di pubblicazione delle tariffe e sono semplificate le prescrizioni contrattuali. Di principio il CF non intende accordare sostegno finanziario al traffico dei carri completi sul territorio nazionale.

Con il **DF del 3 dicembre 2008 concernente il limite di spesa per il promovimento del trasporto di merci per ferrovia attraverso le Alpi** viene stanziato un nuovo credito di 1.600 milioni di franchi per il periodo 2011-18, volto a dare continuità al sostegno al traffico combinato non accompagnato, senza escludere l'"autostrada viaggiante".

L'approvazione da parte del Parlamento avviene nel 2008 dopo un dibattito che porta in particolare ad inserire nella LTM un nuovo articolo 4 dedicato

al “promovimento del traffico merci interno”. Contrariamente alla proposta governativa si ammette la possibilità di stanziare mezzi finanziari per promuovere la ferrovia nelle relazioni interne e per l’importazione rispettivamente l’esportazione: da un lato se lo richiede l’approvvigionamento su tutto il territorio attraverso accordi con le imprese di trasporto, cui è dovuta piena indennità per i costi non coperti, d’altro lato attraverso aiuti o mutui per investimenti.

DF dell’8 giugno 2010
concernente la prima aggiunta al
Preventivo 2010

Con questo Decreto il credito di 1.600 milioni di franchi precedentemente concesso viene ridotto a 1.495 milioni, a seguito di un programma di riequilibrio delle finanze federali.

Messaggio del CF sulla modifica
del DF concernente il limite
di spesa per il promovimento
del trasporto di merci per
ferrovia attraverso le Alpi del 29
novembre 2013

Il progetto propone di prolungare fino al 2023 la durata del limite di spesa 2011-2018 concesso con il DF del 2008 e di aumentare il credito di 180 milioni di franchi portandolo a 1.675 milioni.
Il DF aggiornato è approvato dal Parlamento il 19 giugno 2014.

Messaggio concernente il DF
per l’aumento e la proroga del
limite di spesa per la promozione
del traffico ferroviario delle
merci attraverso le Alpi del 13
novembre 2019

Il progetto propone di prolungare fino al 2026 la durata del limite di spesa 2011-2023 concesso con il DF del 2014 e di aumentare il credito di 90 milioni di franchi portandolo a 1.765 milioni.
Il 3 giugno 2020 il Parlamento approva il nuovo DF con tuttavia l’estensione della durata del credito fino al 2030 e il suo incremento da 90 a 385 milioni di franchi, portandolo a 2060 milioni di franchi.

Messaggio sulla modifica della
Legge sul trasferimento del
traffico merci e su un Decreto
federale concernente il limite
di spesa per il promovimento
del traffico combinato del 30
settembre 2022

Il CF propone di dare continuità al sostegno finanziario per la cosiddetta “autostrada viaggiante” fino al 2026 mediante un contributo di ca 20 mio di franchi all’anno. Il prolungamento consentirebbe di evitare un ritrasferimento di traffico sulla strada e sfrutta il materiale rotabile esistente fino al termine della sua durata di vita utile.
Il Parlamento approva il DF nel 2023 estendendo il periodo di esercizio fino al 2028 con un credito complessivo di 107 mio franchi.

6. Riforma delle ferrovie (1999-2023)

1996
Messaggio del CF sulla Riforma delle ferrovie 1 (1a tappa)

Con questa Riforma sono modificate in modo sostanziale le condizioni-quadro in cui operano le imprese di trasporto. Si punta in particolare a:

- separare le funzioni politiche e le funzioni imprenditoriali;
- incrementare l'efficienza del sistema ferroviario;
- introdurre elementi di concorrenza.

Le FFS sono trasformate in una società anonima di diritto speciale per la quale il Consiglio federale in qualità di proprietario ne stabilisce gli obiettivi strategici ma si astiene dall'attività operativa. La Confederazione conduce le FFS attraverso:

- gli obiettivi strategici e la convenzione sulle prestazioni;
- il limite di spesa;
- la designazione del Consiglio di amministrazione.

Aspetti principali della Riforma:

- l'organizzazione delle FFS è rivista suddividendola in una direzione di gruppo, una divisione viaggiatori, una divisione merci, una divisione infrastruttura e un settore finanze e controlling; questa struttura sostituisce la precedente impostata su una direzione generale (con i servizi centrali del traffico viaggiatori, del traffico merci, dell'esercizio, delle proprietà, della costruzione, dell'energia, della trazione, del materiale rotabile, delle finanze, dell'informatica, dell'approvvigionamento e acquisti) e tre direzioni di circondario (Losanna, Zurigo e Lucerna);
- l'introduzione di un sistema per la definizione del prezzo delle tracce (canone), che le imprese ferroviarie devono versare ai gestori dell'infrastruttura. Si tratta del loro contributo al finanziamento complessivo dell'infrastruttura, assunto di principio dalla Confederazione già con il mandato di prestazioni 1987;
- l'avvio della liberalizzazione del traffico merci, garantendo il libero accesso alla rete; contestualmente è costituita la Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria (CAF) con il compito di esercitare la vigilanza sull'applicazione di questo principio.
- il risanamento finanziario delle FFS, il cui indebitamento è divenuto con il tempo tanto elevato da impedire la remunerazione e il rimborso degli investimenti nell'infrastruttura effettuati nel passato.
- La sottoscrizione di convenzioni periodiche sulle prestazioni per regolare le modalità di finanziamento.

La Riforma è approvata dal Parlamento nel 1998 e porta alla modifica di una serie di normative che entrano in vigore nel 1999 (LF sulle ferrovie, LF sul trasporto di viaggiatori e l'accesso alle professioni di trasportatore su strada, LF sul trasporto pubblico (LTP), LF sulle FFS e un nuovo DF sul rifinanziamento delle FFS).

2005
Messaggio del CF concernente la Riforma delle ferrovie 2 (2a tappa)

L'orientamento generale di questa seconda tappa verte all'incremento dell'efficienza dei trasporti. Si ispira per questo anche a quanto è in corso nell'Unione europea attraverso la liberalizzazione del traffico merci e la promozione dell'interoperabilità (primo e secondo pacchetto ferroviario) Uno degli obiettivi principali è il riordino e l'armonizzazione del finanziamento dell'infrastruttura per tutte le imprese ferroviarie. La riforma promuove la parificazione delle FFS alle imprese concessionarie per quanto

riguarda i contributi agli investimenti (veicoli, officine, ecc.). Di riflesso si pone anche il tema della ripartizione dei compiti tra Cantoni e Confederazione, dove si vorrebbero eliminare le cosiddette “doppie competenze”. Il CF propone di suddividere la rete in una componente di base e una componente complementare, collocandone la responsabilità del finanziamento presso la Confederazione rispettivamente i Cantoni.

Inoltre, questa seconda tappa della Riforma tratta il servizio di sicurezza, la garanzia di accesso alla rete e la promozione dell'efficienza. In particolare:

- nel campo della sicurezza si estendono le competenze di polizia a tutti i trasporti pubblici con la possibilità di attribuirne l'esercizio a un'organizzazione privata.
- vengono ampliate le competenze della CAF a tutela della non discriminazione nell'accesso alla rete;
- sono assunte norme tecniche allineate con quelle europee per facilitare la gestione del traffico nord-sud;
- si introduce la possibilità di promuovere bandi pubblici per lo svolgimento dei servizi.

Il progetto, come già nel caso della Riforma 1 è molto vasto e comporta diversi nuovi atti normativi e modifiche di altri già in essere (LF sul trasporto di viaggiatori (LTV), LF sui servizi di sicurezza delle imprese di trasporto (LFSI), modifica della LF sull'accesso alle professioni di trasportatore su strada (LPTS), modifica della LF sul trasporto di merci per ferrovia o idrovia (LTM), modifica della LF sulle ferrovie, LF che modifica atti legislativi a seguito delle Riforma delle ferrovie).

La proposta di suddivisione dei compiti tra Confederazione e Cantoni non trova tuttavia sostegno in Parlamento, che ritorna il progetto al CF chiedendo una rielaborazione dell'intero progetto suddividendolo in singole e specifiche proposte sugli aspetti condivisi e un approfondimento della parte contestata.

2007

Messaggio aggiuntivo del CF concernente la Riforma delle ferrovie 2 (Revisione della disciplina sui trasporti pubblici, 2a tappa, prima fase)

Il Messaggio dà seguito alla bocciatura del progetto complessivo presentato nel 2005. Propone un primo gruppo di misure condivise: la revisione del servizio di sicurezza, la parificazione delle imprese di trasporto per quanto riguarda gli investimenti (veicoli, officine, ecc.) e lo sviluppo di precedenti modifiche su aspetti puntuali.

E' colta l'occasione per un riordino sistematico di tutti gli atti normativi sui trasporti pubblici, che il Parlamento approva nel 2009: la LF sul trasporto di viaggiatori, la LF sull'accesso alla professione di trasportatore su strada e la modifica di 23 leggi settoriali.

2010

Messaggio concernente la seconda fase della Riforma delle ferrovie 2 (2a tappa, 2a fase)

Punta all'ulteriore miglioramento dell'interoperabilità attraverso il coordinamento con le riforme adottate dall'UE (pacchetti ferroviari), in particolare per quanto riguarda l'interoperabilità e la sicurezza.

Per rafforzare il principio del libero accesso la CAF viene investita di un ruolo più attivo attraverso la possibilità di aprire indagini d'ufficio.

Per garantire la certezza del diritto si precisano le disposizioni sui bandi pubblici nei trasporti regionali stabilendo una disciplina legislativa più esauriente che tiene pure conto delle esperienze maturate dopo l'introduzione di questa possibilità nella fase precedente.

Infine, è stabilita la base legale per la partecipazione dei gestori dell'infrastruttura ai costi dei servizi di difesa dei Cantoni.

Il Parlamento approva le disposizioni nel 2012 con conseguente modifica di otto leggi settoriali.

2016
Messaggio del CF
sull'organizzazione
dell'infrastruttura ferroviaria

Il progetto intende creare maggiore trasparenza nella gestione delle capacità e nella pianificazione degli investimenti e ridurre il potenziale discriminatorio per l'accesso alla rete ferroviaria.

Il CF conferma il principio della "ferrovia integrata", secondo il quale l'infrastruttura è separata dai trasporti dal punto di vista contabile e organizzativo ma rimane parte integrante dell'azienda ferroviaria, cui compete la responsabilità complessiva. Non persegue dunque la separazione formale tra i compiti relativi all'infrastruttura e quelli di pertinenza dei trasporti affidati a enti autonomi, se del caso nella forma di holding. Per migliorare la trasparenza e dare ancora maggiori garanzie di imparzialità propone tuttavia la trasformazione dell'esistente organo di assegnazione delle tracce (Traccia Svizzera SA, società fondata nel 2006 da FFS, BLS e SOB e con la partecipazione dell'Unione dei trasporti pubblici UTP), in un istituto autonomo della Confederazione, cui sono affidati maggiori competenze.

Inoltre, precisa e rafforza compiti e competenze dei gestori delle infrastrutture ed estende ulteriormente il ruolo della CAF, che viene ridenominata Commissione del trasporto ferroviario (RailCom.).

Infine, armonizza i diritti dei viaggiatori agli standard internazionali, regolando l'obbligo di informazione, la responsabilità civile e il diritto al rimborso del prezzo dei biglietti in caso di ritardo o mancate coincidenze. Per aumentare ulteriormente la trasparenza e pure la razionalità degli investimenti vengono definiti diritti e obblighi delle cosiddette "imprese di sistema", ossia quelle imprese cui sono affidati compiti preminenti d'interesse generale nel settore della gestione e/o dello sviluppo delle infrastrutture come pure nel settore dei trasporti. Contratti specifici disciplinano questi compiti.

La nuova LF è approvata dal Parlamento nel 2018.

2023
Messaggio del CF concernente
una modifica della LF sulle
ferrovie

Il CF propone una seconda fase di adeguamento parziale al 4° pacchetto ferroviario dell'UE per consentire la partecipazione della Svizzera alla rete ferroviaria europea interoperabile, in particolare per

- per accedere a procedure semplificate di autorizzazione alla circolazione;
- per armonizzare congiuntamente le prescrizioni in materia di interoperabilità e di sicurezza;
- per cooperare ai programmi dell'Agenzia ferroviaria europea (ERA).

Una prima fase di adeguamento è stata compiuta attraverso la modifica dell'Ordinanza sulle ferrovie e ha toccato l'armonizzazione delle procedure di omologazione (autorizzazione per la messa in circolazione di veicoli, certificati di sicurezza).

Il progetto è al vaglio del Parlamento.

7. Gli obiettivi strategici della Confederazione nel trasporto merci 2003-2027

Con la Riforma delle ferrovie del 1999 i rapporti tra le FFS e la Confederazione, che ne detiene l'intero capitale sociale, sono stabiliti attraverso modalità più flessibili, che concedono maggiore autonomia e responsabilità all'azienda ferroviaria mentre affidano allo Stato in qualità di proprietario una funzione di natura strategica. Il ruolo della Confederazione quale proprietaria è separato dalla sua funzione di committente, di organo regolatore e di autorità di vigilanza.

Questa impostazione si fonda sulla definizione di **obiettivi strategici** che il Consiglio federale assegna alla FFS con ritmo quadriennale e su una verifica annuale del raggiungimento dei medesimi, con eventuali correzioni di rotta.

I primi obiettivi strategici sono stati definiti per il periodo 2003-2006.

Per quanto riguarda il traffico merci essi recitano:

- *“La FFS SA aumenta ogni anno in media dell'1% la sua quota nel traffico merci attraverso le Alpi, ottimizzando in particolare i flussi di traffico merci transfrontaliero.*
- *La FFS SA garantisce su tutto il territorio un'offerta nell'ambito del traffico in carri completi basata sui principi di economia aziendale.*
- *Nel traffico merci la FFS SA raggiunge il livello di puntualità concordato.*
- *Nel settore del traffico merci la FFS SA aumenta la produttività in media di almeno il 5% all'anno*
- *Nel settore del traffico merci la FFS SA consegue un risultato equilibrato a partire dall'anno di esercizio 2005.”*

Con il tempo questi obiettivi sono adattati alle mutate circostanze e alle nuove esigenze senza tuttavia comportare modifiche strutturali o scostamenti rilevanti.

Il filo conduttore che ha sempre contraddistinto gli obiettivi nel settore delle merci è quello della grande attenzione all'incremento della produttività, alla ricerca della copertura dei costi e al raggiungimento di elevati standard di puntualità.

Così attraverso gli obiettivi per il periodo 2011-2014 il Consiglio federale *“esige che nella Divisione Merci le FFS:*

- *nell'ambito operativo del traffico merci svizzero, gestiscano come capofila di sistema una rete ferroviaria di trasporto delle merci economicamente indipendente nel traffico nazionale e d'importazione ed esportazione, orientandosi alle esigenze dei trasportatori in Svizzera;*
- *nell'ambito operativo del traffico merci internazionale, puntino al ruolo di azienda trazione di trasporti combinati e treni completi sul corridoio nord-sud e offrano prestazioni commerciali e redditizie. In questo modo contribuiscono a realizzare l'obiettivo del trasferimento del traffico”;*
- *nell'ambito operativo del traffico merci svizzero siano economicamente indipendenti a medio termine e aumentino adeguatamente la produttività;*
- *nell'ambito operativo del traffico merci internazionale siano redditizie entro il 2013 e aumentino adeguatamente la produttività”.*

Per il periodo 2019-2023 il Consiglio federale precisa alcuni indirizzi indicando che *“si aspetta nella Divisione traffico merci che le FFS:*

- *gestiscano, nel settore di attività “Cargo Svizzera”, un'offerta che tenga conto del mercato ed economicamente indipendente nel traffico nazionale, d'importazione ed esportazione, che tenga conto delle esigenze dei trasportatori in Svizzera;*
- *offrano nel settore di attività “Cargo internazionale”, prestazioni redditizie sul corridoio nord-sud;*

- *si impegnino a trovare partner per una partecipazione finanziaria di minoranza in FFS Cargo SA; aumentino le competenze decisionali del consiglio di amministrazione di FFS Cargo SA e nominino terzi al suo interno; la presidenza del consiglio di amministrazione è assunta da un terzo*”.

Il 12 dicembre 2023 il CF pubblica gli obiettivi per il periodo 2024-2027 attraverso i quali le FFS contribuiscono alla promozione del trasporto pubblico, al trasferimento del traffico dalla strada alla ferrovia e alla garanzia del servizio universale.

Nell’ambito del traffico merci “*il Consiglio federale si aspetta che le FFS:*

- *offrano prestazioni redditizie nel servizio di linea del settore Cargo Svizzera; si impegnino nel traffico di rete per proporre un’offerta a copertura dei costi per il traffico nazionale, di importazione e d’esportazione; fino all’entrata in vigore del nuovo quadro legislativo sono consentiti temporaneamente deficit nel traffico di rete; tali deficit devono essere contenuti il più possibile;*
- *offrano, nel settore di attività di “Cargo internazionale”, prestazioni redditizie sul corridoio nord-sud*”.

8. La Concezione del traffico merci per ferrovia² (2017)

² Le Concezioni e i piani settoriali ai sensi dell'articolo 13 della LF sulla pianificazione del territorio rappresentano i principali strumenti di pianificazione territoriale a disposizione della Confederazione. Essi consentono di soddisfare l'obbligo di pianificare e coordinare le attività di incidenza territoriale.

Con la Concezione del trasporto merci per ferrovia del 2017 la Confederazione fissa le basi per lo sviluppo delle infrastrutture per il traffico merci e segnatamente dei suoi diversi tipi di impianti.

Essa funge da base per la pianificazione degli impianti da parte dei Cantoni, dei Comuni, dei gestori dell'infrastruttura e degli attori privati. Nel contempo serve per il loro coordinamento con l'infrastruttura stradale e portuale.

La Concezione non crea nuove norme di diritto né nuove competenze ma definisce concretamente l'applicazione delle disposizioni vigenti. La Concezione ha carattere vincolante per le Autorità.

Obiettivi strategici:

- La Concezione favorisce i principi e gli obiettivi della LF sul trasporto di merci;
- Gli indirizzi strategici della Concezione si inseriscono negli obiettivi della politica svizzera dei trasporti;
- Gli indirizzi strategici della Concezione sono coordinati con gli obiettivi della politica ambientale, della pianificazione territoriale, economica e finanziaria della Confederazione;
- Gli obiettivi in materia di pianificazione territoriale della Concezione sono desunti dal “Progetto territoriale Svizzera”;
- Gli indirizzi strategici della Concezione sono coordinati con le esigenze del settore;
- la Concezione rappresenta la base per le decisioni della Confederazione sull'eventuale cofinanziamento di impianti per il trasporto di merci e sul relativo ammontare.

Linee guida:

- La Concezione viene aggiornata ogni 4-8 anni;
- le indicazioni della Concezione vengono attuate con gli strumenti della Confederazione disponibili a livello di pianificazione del territorio nel quadro dell'ampliamento dell'infrastruttura;
- i Cantoni tengono in considerazione la Concezione nell'ambito delle loro attività riguardanti la pianificazione del territorio.

Principi:

- gli impianti del traffico merci devono in linea di principio essere mantenuti e non devono subire limitazioni nella funzione e nella configurazione;
- la Concezione rappresenta il quadro per individuare il fabbisogno ed evidenziare la necessità di nuovi impianti o ampliare quelli esistenti;
- gli impianti che in futuro non saranno più necessari possono essere chiusi;
- occorre adoperarsi per aumentare la produttività degli impianti esistenti, esaminando i siti non produttivi o con bassi volumi;
- la concentrazione di funzionalità e capacità di impianti del traffico ferroviario viene verificata sulla base di aree territoriali, valutando se consente di coprire il fabbisogno locale e migliorare la produttività;
- i summenzionati principi si applicano per analogia anche agli impianti di proprietà privata;
- la Confederazione assicura attraverso un processo strutturato che l'ulteriore sviluppo degli impianti sia adeguato alle esigenze;
- la Confederazione compila gli elenchi degli impianti esistenti.

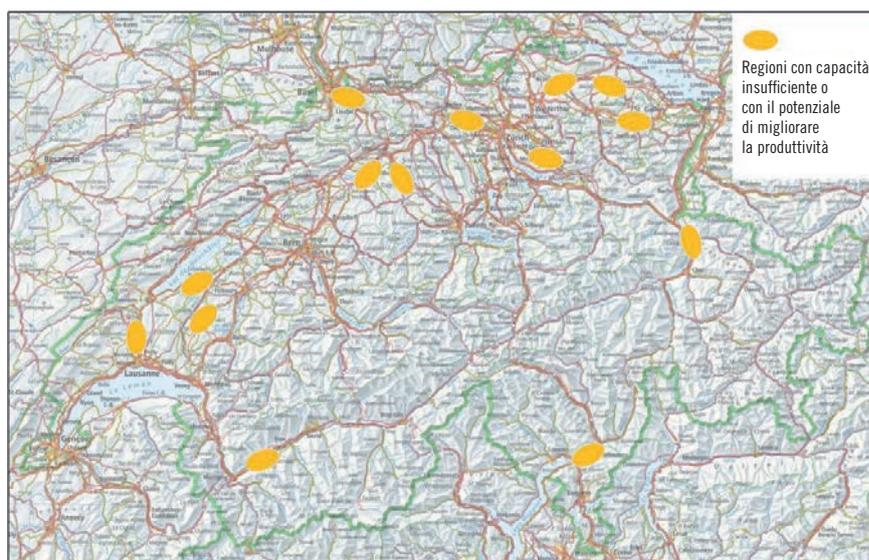
Le indicazioni della Concezione vengono concretizzate attraverso gli strumenti esistenti della pianificazione del territorio. La Confederazione integra nel Piano settoriale dei trasporti gli impianti di importanza nazionale. Nel programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF) si considerano anche l'accessibilità degli impianti mentre nel Programma di utilizzazione della rete vengono stabilite le capacità di tracce, successivamente concretizzate nei Piani di utilizzazione della rete allestiti dai gestori dell'infrastruttura.

Il finanziamento avviene attraverso il Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF) e fissato nelle Convenzioni sulle prestazioni concluse tra la Confederazione e i gestori dell'infrastruttura. Contributi a favore di impianti privati sono disciplinati dall'Ordinanza sul trasporto merci e fanno capo a specifici crediti-quadro.

Le diverse categorie di impianti sono descritte nella tabella seguente:

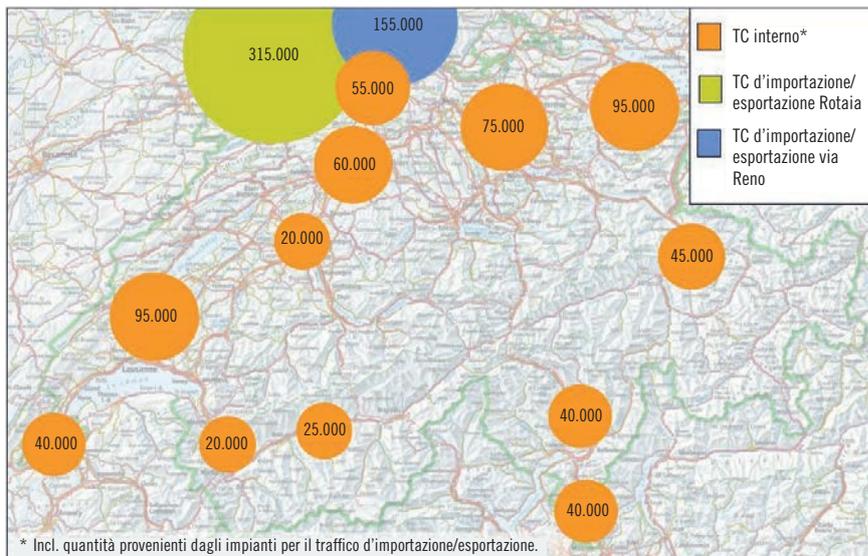
	Denominazione	Funzione principale	Bacino d'utenza	Infrastruttura ferroviaria
Impianti di carico	Binario di raccordo	Collegamento di un sito	Locale	No
	Impianto di trasbordo per il TC	Trasbordo ferrovia – strada / ferrovia – Reno	Locale / interregionale	No
	Impianto di carico e scarico	Trasbordo ferrovia – strada	Locale / regionale	Sì
Stazioni	Stazione di ricevimento	Ricevimento di treni diretti verso impianti di carico	Locale	Sì
	Stazione di formazione	Ricevimento e formazione di convogli diretti verso impianti di carico e stazioni di ricevimento	Regionale	Sì
	Stazione di smistamento	Ricevimento e formazione di convogli diretti verso impianti di carico, stazioni di ricevimento e stazioni di formazione	Interregionale	Sì

F. 1
Aree che presentano carenze di capacità o potenziale per miglioramenti della produttività nelle stazioni per il traffico merci



F. 2

Fabbisogno di capacità di trasbordo di TEU per il traffico combinato atteso nel 2030



In Ticino la Concezione comprende:

Impianti di carico e scarico:

Airolo, Bodio, Cadenazzo, Chiasso smistamento, Lugano-Vedeggio.

Stazioni di ricevimento:

Airolo, Balerna, Bodio, Chiasso, Claro, Giubiasco, Maroggia-Melano Mendrisio, Rivera-Bironico, Sigirino, Taverne-Torricella.

Stazioni di ricevimento di grandi dimensioni:

Castione-Arbedo, Stabio Cargo

Stazioni di formazione:

Biasca, Cadenazzo, Lugano-Vedeggio.

Stazioni di smistamento:

Chiasso smistamento

Impianti privati:

Cadenazzo.

9. Possibilità di sviluppo di FFS Cargo (2017)

Rapporto del CF in risposta al Postulato della Commissione trasporti e telecomunicazione del Consiglio degli Stati del 12.5.2015

Nonostante il suo posizionamento e la sua elevata quota di mercato, che non ha paragone con quanto succede nei Paesi vicini, la situazione economica di FFS Cargo SA desta a lungo termine preoccupazione.

Di questa preoccupazione si fa carico il Postulato deposto dalla Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati il 12 maggio 2015.

L'assunto di base è che il consiglio di amministrazione influenza in modo determinante obiettivi, strategia e risultati di un'azienda. FFS Cargo SA è una filiale del suo azionista unico FFS SA, a sua volta proprietà della Confederazione. FFS Cargo SA è gestita dalla direzione del Gruppo FFS e dal suo Consiglio di amministrazione.

Con questo postulato si incarica dunque il CF di presentare e valutare le possibilità di sviluppo del trasporto merci della FFS Cargo SA. In particolare, si chiede di analizzare vantaggi e inconvenienti dei diversi modelli di proprietà in funzione di un suo rafforzamento nel mercato e di un miglioramento della sua situazione finanziaria.

Il Rapporto del CF del 1 novembre 2017 ha esaminato diverse varianti riguardo alla struttura della proprietà di FFS Cargo SA:

- conferma di Cargo SA all'interno di FFS SA (con sottovarianti "100% FFS", "maggioranza FFS" e "maggioranza terzi");
- FFS Cargo SA è direttamente sottoposta alla Confederazione (con sottovarianti "100% Confederazione", "maggioranza Confederazione" e "maggioranza terzi");
- FFS Cargo Sa è interamente privatizzata;
- Fusione con Postlogistics;
- Filiali comuni con dei partner.

³ Escluse le due varianti "Fusione con Postlogistics" e "Filiali comuni con altri partner".

Un'analoga analisi ha interessato FFS Cargo international³.

La valutazione ha indicato come più adeguati e promettenti i modelli che prevedono una partecipazione maggioritaria dello Stato accompagnata da una minoritaria di terzi.

Tuttavia, il CF ritiene in conclusione che:

- FFS Cargo SA debba rimanere in seno al gruppo FFS, con tuttavia un rafforzamento del suo consiglio di amministrazione e una sua maggiore indipendenza, completandolo con membri terzi esterni e attribuendone la presidenza a uno di questi;
- a lungo termine vadano integrati nella società partner e grossi clienti in grado di portare volumi di traffico supplementari, un know how specifico e nuovi prodotti;
- l'assetto di FFS Cargo international sia adeguato e vada confermato.

10. La Strategia FFS 2030 nel settore merci (2021)

Nel mese di novembre del 2021 le FFS pubblicano la “Strategia 2030” attraverso la quale affrontare “una mobilità in rapida evoluzione e sempre più volatile, consapevole che la clientela si aspetta maggiore flessibilità e la pressione sull’efficienza aumenta”.

Dei 13 obiettivi per il 2030, di cui diversi interessano trasversalmente tutti i settori di attività dell’azienda, uno è specificatamente dedicato al traffico merci:

*“Consolidare il nostro **posizionamento nel traffico merci interno** e gestire la rete principale secondo un’ottica economica. Diversificare il **traffico merci in transito** con corridoi di trasporto supplementari”.*

La Strategia contempla pure obiettivi intermedi per il 2025:

“Definire con il mondo politico un percorso di sviluppo per il traffico merci interno”.

Per concretizzare la Strategia sono state definite priorità per i diversi campi di attività dell’azienda.

Per il trasporto merci si considerano due ambiti operativi:

1) **“Traffico interno Cargo**: *garantiamo un’offerta di trasporto merci su rotaia performante e orientata al mercato in Svizzera. Potenziamo l’offerta di collegamenti rapidi tra i centri, integriamo prestazioni nella catena di trasporto e di creazione di valore e colleghiamo regioni con un approccio orientato alla sostenibilità ecologica. Con un’attività forte nella logistica urbana, offriamo soluzioni di approvvigionamento e smaltimento a basse emissioni e funzionali in termini di utilizzo degli spazi nei corridoi urbani in Svizzera. La digitalizzazione e l’automazione ci assicurano l’efficienza e la flessibilità necessarie per gestire al meglio le esigenze della clientela. La redditività dell’offerta garantisce come minimo la capacità di reinvestimento per erogare prestazioni a lungo termine e crescere in maniera moderata. In questo modo ci sviluppiamo in modo mirato e contribuiamo al trasferimento del traffico dalla strada alla rotaia.*

Sono richiesti investimenti elevati: consideriamo le opzioni tenendo conto della creazione di valore e delle soluzioni di finanziamento.

2) **Traffico di transito Cargo**: *FFS International si concentra sul ruolo di azienda trazione, modello consolidato con successo. Ampliamo il nostro portafoglio di prestazioni con assi di transito supplementari, rafforzando la nostra competitività. A tal fine, prendiamo in considerazione partecipazioni di minoranza o alleanze strategiche.*

Ci impegniamo a favore di una maggiore armonizzazione e di un coordinamento nella gestione dei corridoi a livello europeo e per un ampliamento delle capacità sugli assi di accesso”.

11. Il concetto “Suisse Cargo Logistics” delle FFS (2022)

A fine settembre del 2022 le FFS presentano il concetto “Suisse Cargo Logistics” attraverso il quale intendono porre le basi per una logistica efficiente, automatizzata e sostenibile per i trasporti in Svizzera.

L'intento è quello di riposizionare ed estendere il traffico merci in modo da trasportare entro il 2050 il 60% di merci in più. Ciò presuppone di adeguare l'offerta alle esigenze di un mercato in continua evoluzione. Nel traffico delle merci la tendenza di lungo termine è quella di un progressivo aumento dei trasporti leggeri e in genere poco voluminosi a scapito dei tradizionali invii pesanti in elevate quantità. Questi cambiamenti vanno di pari passo con l'esigenza di maggiore flessibilità, rapidità e puntualità. La logistica ferroviaria deve dunque trovare le risposte adeguate attraverso aggiornate modalità di produzione e distribuzione, non evidenti per un sistema di trasporto per natura piuttosto rigido e complesso.

Gli aspetti essenziali annunciati con il nuovo concetto sono:

- l'aumento delle capacità previsto con il programma di sviluppo strategico delle ferrovie, segnatamente con le tappe 2025 e 2035 (Prossif 2025 e Prossif 2035), che prevedono la messa a disposizione di “tracce espresso” secondo un orario cadenzato con velocità fino a 120 km/h;
- il miglioramento delle strutture di trasbordo con la creazione di 5 nuovi terminali per il trasporto combinato tra Ginevra e San Gallo, di cui il primo operativo sull'asse est-ovest entro il 2030. Inoltre, è previsto l'adeguamento degli impianti esistenti, in particolare con 5-8 city-hub in posizioni centrali;
- la promozione di modelli di produzione efficienti, quali il traffico con **treni completi** da origine a destinazione (con diverse modalità di riservazione: a cortissimo termine per invii non pianificabili e a corto termine -3 mesi fino a un anno- per invii regolari) e il **traffico combinato** per ampliare le sinergie con la strada. Il mantenimento e l'eventuale adattamento del traffico a **carri isolati**, che costituisce un'offerta di base piuttosto capillare e aperta alle movimentazioni di piccole o modeste quantità, sono al momento oggetto di discussione a livello politico in quanto non sostenibile dal profilo commerciale;
- il rinnovo della flotta dei carri, in particolare introducendo l'accoppiamento automatico dei carri e la prova pure automatica dei freni.

Nel giugno 2023 le FFS comunicano i primi passi concreti verso la realizzazione del concetto:

- il riacquisto delle azioni cedute nel 2020 a Swiss Combi SA;
- l'avvicendamento alla direzione del settore merci attraverso la nomina di A.Muhm, fino ad allora direttore della Divisione immobili, nella funzione di CEO, in sostituzione di Désirée Baer;
- la costituzione della nuova società FFS Intermodal SA, cui è affidato il compito di realizzare i nuovi terminali.
- il mantenimento di una partnership strategica con Swiss Combi SA.

12. Il futuro orientamento del trasporto ferroviario delle merci sull'intero territorio (2022)

Rapporto del CF in risposta al Postulato della Commissione trasporti e telecomunicazione del Consiglio degli Stati del 10.2.2021

Il postulato in oggetto chiede al CF di presentare un rapporto sul futuro orientamento della politica del trasporto merci, in particolare per quanto riguarda il traffico interno e quello legato all'import-export. Essa dà pure risposta a diversi atti parlamentari pendenti, che riflettono l'interesse in rapporto al considerevole ruolo giocato dalla ferrovia nel mercato e al suo possibile apporto alla strategia climatica ed energetica ma anche alla diffusa preoccupazione sull'evoluzione finanziaria del settore.

Il rapporto del 30 marzo 2022 esamina il quadro tecnico ed economico del trasporto ferroviario e ne analizza le condizioni-quadro, concludendo che "forza è constatare che la paletta di strumenti (messa in atto con la Legge sul trasporto merci-LTM del 2015) non ha permesso di dare impulsi per una maggiore utilizzazione del traffico ferroviario e per un aumento duraturo della sua quota di mercato" (pag36).

Partendo dall'assunto che finora l'offerta del traffico merci, con l'eccezione del traffico transalpino, deve essere autofinanziata il rapporto si interroga sugli sviluppi tecnologici in atto e sull'opportunità di mantenere o ripensare questo assunto alla luce delle sfide ambientali (decarbonizzazione) ed energetiche in corso.

Sono individuati nella sostanza due opzioni o piano strategici:

- la focalizzazione sui treni completi e sulle reti di caricatori/speditori individuali (variante 1);
- la realizzazione di un'offerta-rete in tutta la Svizzera (variante 2).

Per concretizzare queste varianti va chiarito se e come devono essere adeguate le condizioni-quadro, definito l'eventuale sostegno finanziario, indicati i necessari sviluppi dell'infrastruttura e delle condizioni di accesso alla rete e realizzati gli investimenti tecnologici (automatizzazione e digitalizzazione). Nella sostanza la variante 1 postula la concentrazione del traffico sui treni completi, l'introduzione di nuovi incentivi per il trasporto, la soppressione di diversi impianti per il traffico a carri isolati e una modernizzazione parziale delle installazioni necessarie.

La variante 2 prevede lo sviluppo di un'offerta-rete per renderla più attrattiva. Allo scopo occorre predisporre un programma di investimenti mirati accompagnata dall'ordinazione con relativa indennità di determinate prestazioni.

La soluzione proposta dal CF verte sulla variante 2 lasciando ancora aperte le modalità per concretizzarle che devono essere stabilite attraverso un mix di incentivi puntuali, un programma di investimento a medio termine e la disponibilità a versare indennizzi per determinate prestazioni.

Entrambe le varianti poggiano su uno sforzo di adeguamento tecnologico orientato all'automazione e alla digitalizzazione.

Il CF ha deciso in definitiva di porre in consultazione le due varianti fino a fine febbraio 2023.

Il 10 gennaio 2024 il Governo ha pubblicato il Messaggio sulla legge sul trasporto merci (revisione totale della legge federale sul trasporto di merci da parte di imprese ferroviarie e di navigazione) con il quale sottopone al Parlamento una revisione generale della legge del 2015 per migliorare le condizioni-quadro del trasporto ferroviario e contestualmente lo stanziamento di due crediti-quadro: l'uno per il finanziamento dell'ammodernamento e il mantenimento del traffico a carri completi isolati per il periodo 2026-2029 (260 milioni di franchi) e l'altro per l'introduzione dell'accoppiamento automatico digitale nel trasporto merci per il periodo 2027-2032 (180 milioni di franchi).

Revisione:
Lisa Bottinelli
Mauro Stanga

Impaginazione:
Sharon Fogliani

Ufficio di statistica

Repubblica e Cantone Ticino
Dipartimento delle finanze e dell'economia
Divisione delle risorse

Ottobre 2024

**La riproduzione è autorizzata soltanto
con la citazione della fonte**

Ufficio di statistica
Via Bellinzona 31
6512 Giubiasco

+41 (0)91 814 50 11
dfe-ustat@ti.ch
www.ti.ch/ustat

