



Fa fede soltanto la versione che sarà pubblicata ufficialmente

Berna, 18 ottobre 2017

Rapporto sui trasporti internazionali di viaggiatori (ferrovia e autobus)

Rapporto del Consiglio federale
in adempimento dei postulati 14.3673, CTT-CN
del 1° settembre 2014 e 15.3707, Häsler, del
19 giugno 2015

Indice

1	Mandato e tenore del postulato	3
2	Premessa	4
	Traffico viaggiatori internazionale su ferrovia.....	4
	Trasporti internazionali con autobus a lunga distanza	6
	Trasporti nazionali con autobus a lunga distanza	7
3	Studio sul traffico viaggiatori internazionale	8
4	Domande del postulato CTT-CN 14.3673.....	8
	Domanda 1	8
	Domanda 2.....	12
	Domanda 3.....	18
	Domanda 4.....	22
	Domanda 5.....	25
	Domanda 6.....	27
	Domanda 7.....	28
	Domanda 8.....	31
	Domanda 9.....	32
5	Trasporti internazionali a lunga distanza con autobus.....	33
	Sistema integrato di trasporti pubblici	33
	Scopo della mozione Nantermod	34
	Opportunità del diritto vigente	35
	Risultati dello studio KCW	36
	Potenziale	37
	Valutazione	37
	Orientamento.....	38
6	Collegamento dello spazio alpino (Postulato Häsler)	39
7	Conclusioni.....	42
	Traffico viaggiatori internazionale su ferrovia.....	42
	Trasporti internazionali a lunga distanza con autobus	43
	Trasporti nazionali a lunga distanza con autobus	43
	Regioni a vocazione turistica	44
	Allegato	45

1 Mandato e tenore del postulato

Nel postulato del 1° settembre 2014 (14.3673, Rapporto sui trasporti internazionali di viaggiatori [ferrovia/autobus]), la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale ha chiesto al Consiglio federale di redigere un rapporto sui trasporti internazionali di viaggiatori su strada e ferrovia che presentasse un'analisi sistematica della situazione attuale e di quella da perseguire. Tale rapporto doveva inoltre illustrare le misure con le quali s'intende raggiungere gli obiettivi prefissati e presentare una valutazione del potenziale e dei rischi di queste misure. Il postulato chiedeva di rispondere alle domande di cui al numero 4 del presente rapporto. A causa della sua lunghezza, il testo del postulato è riportato in allegato al presente rapporto.

Il presente rapporto riprende inoltre alcune domande contenute nella mozione Nantermod del 17 dicembre 2015 (15.4173, Liberalizzazione del trasporto di viaggiatori con autobus a lunga percorrenza in Svizzera), allo scopo di fornire al Parlamento migliori basi decisionali. Viene altresì adempiuto il postulato Häsler del 19 giugno 2015 (15.3707, Promozione dei trasporti pubblici nello spazio alpino). L'obiettivo del rapporto del Consiglio federale è di presentare le possibilità a disposizione della Confederazione (tra cui l'aumento dei collegamenti ferroviari diretti tra l'estero e lo spazio alpino) per rendere i trasporti pubblici più attrattivi nel settore del turismo e le misure che intende adottare a questo riguardo. Il rapporto non entra invece nel merito di ulteriori interventi parlamentari¹ che trattano argomenti simili, ma tiene conto delle richieste in essi contenute.

Nella mozione Nantermod il Consiglio federale è invitato a elaborare una modifica della legge sul trasporto di viaggiatori introducendo una nuova deroga alla privativa sul trasporto di viaggiatori allo scopo di liberalizzare i trasporti a lunga distanza con

¹ Riepilogo degli interventi parlamentari:

- Ip. 14.3889 Müller-Altmetz: Quanto può essere complicato viaggiare in treno?
<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20143889>
- Ora delle domande, 14.5528 Riklin Kathy: Fernbusse. Billigkonkurrenz zu internationalen Bahnverbindungen
<https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20145528>
- Ip. 15.3178 Trede: La soppressione di collegamenti ferroviari notturni ha ripercussioni per la politica climatica?
<https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20153178>
- Ip. 15.4234 Regula Rytz: Cosa fa il Consiglio federale per evitare che i treni notturni della Deutsche Bahn vengano soppressi?
<https://www.parlament.ch/it/suche#k=15.4234>
- Ip. 16.3551 Masshardt: Uguali condizioni per il traffico ferroviario internazionale. Basta con le agevolazioni fiscali per il traffico aereo
<https://www.parlament.ch/it/suche#k=16.3551>
- Ip. 17.3092 Pieren: Ripercussioni delle autolinee a lunga distanza?
<https://www.parlament.ch/it/suche#k=17.3092>
- Ip. 17.3085 Rechsteiner: Traffico a lunga distanza. Non mettere a repentaglio il modello di successo delle Ferrovie federali svizzere
<https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20173085>

autobus in Svizzera. Il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione, prevedendo di trattare questa tematica nell'ambito del presente rapporto in adempimento del postulato 14.3673. Il 14 marzo 2017 il Consiglio nazionale, quale Camera prioritaria, ha accolto la mozione con 102 voti a 84. Nella seduta del 22 giugno 2017 la Commissione dei trasporti del Consiglio degli Stati ha rimandato la trattazione della mozione fino alla presentazione del presente rapporto.

Il postulato Häsler, accolto dal Consiglio nazionale il 25 settembre 2015, incaricava il Consiglio federale di presentare in un rapporto le possibilità a disposizione della Confederazione (tra cui l'aumento dei collegamenti ferroviari diretti tra l'estero e lo spazio alpino) per rendere i trasporti pubblici più interessanti per il turismo, e le misure che intende adottare al riguardo.

Poiché il presente rapporto prende in considerazione anche le domande contenute negli interventi parlamentari Nantermod e Häsler, la tematica in esso trattata è diventata più ampia; il rapporto infatti non si occupa più soltanto del traffico internazionale viaggiatori, ma anche di questioni legate al trasporto a lunga distanza con autobus in ambito nazionale (cfr. n. 5). In conformità con il mandato parlamentare, il trasporto aereo internazionale di viaggiatori non è oggetto del presente rapporto.

2 Premessa

Traffico viaggiatori internazionale su ferrovia

In questo settore spetta alle imprese di trasporto la responsabilità di strutturare un'offerta di trasporti conforme alle condizioni quadro esistenti. A questo riguardo rivestono un ruolo importante le disposizioni dell'Accordo sui trasporti terrestri², concluso tra la Svizzera e l'UE, in base al quale i trasporti ferroviari internazionali sono ammessi soltanto per i raggruppamenti internazionali e nell'ambito del traffico merci combinato. Ciò significa che attualmente il trasporto internazionale di viaggiatori è ammesso soltanto nell'ambito di cooperazioni tra un'impresa svizzera e una estera. A tali cooperazioni possono partecipare non solo ferrovie statali, ma anche imprese private. Ciò nonostante, finora tutte le offerte nell'ambito del traffico viaggiatori internazionale su ferrovia tra la Svizzera e l'estero si basano su una cooperazione tra le FFS e, a seconda della destinazione, la Deutsche Bahn (DB), le Österreichische

² Accordo del 21 giugno 1999 fra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (RS 0.740.72)

Bundesbahnen (ÖBB), Trenitalia o la Société nationale des chemins de fer français (SNCF).

A differenza che in Svizzera, nell'Unione europea e di conseguenza anche nei Paesi confinanti con la Svizzera (compreso il Liechtenstein), il traffico viaggiatori internazionale su rotaia è liberalizzato, ovvero ciascuna impresa ferroviaria può fornire prestazioni di trasporto senza che sia necessaria una cooperazione con una società ferroviaria nazionale. Le disposizioni in materia sono contenute nella direttiva 2007/58/CE relativa al terzo pacchetto ferroviario dell'UE, entrato in vigore nell'UE il 4 dicembre 2007. In base a tale direttiva, dal 1° gennaio 2010 al più tardi tutti gli Stati membri dell'UE sono tenuti, in linea di principio, ad accordare a tutte le imprese ferroviarie degli altri Paesi membri il diritto di accesso all'infrastruttura per la fornitura di servizi di trasporto internazionale di viaggiatori in regime di cabotaggio. La finalità principale di tali servizi di trasporto deve tuttavia risiedere nel trasporto di viaggiatori tra stazioni situate in Stati membri diversi. Limitazioni al diritto d'accesso al mercato sono possibili soltanto qualora questo compromettesse l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico. I singoli organismi nazionali di regolamentazione fissano i criteri secondo i quali l'equilibrio economico summenzionato si debba ritenere compromesso.

Il terzo pacchetto ferroviario dell'UE contiene inoltre prescrizioni relative ai diritti dei viaggiatori (Regolamento (CE) N. 1371/2007) e alla certificazione dei macchinisti (Direttiva 2007/59/CE). Secondo l'articolo 52 capoverso 6 dell'Accordo sui trasporti terrestri, nei reciproci rapporti tra l'Unione europea e la Svizzera si applica il principio della normativa equivalente (principio di equivalenza). Sulla base di questa disposizione, l'UE esige dalla Svizzera il recepimento del terzo pacchetto ferroviario, lasciandola però libera di decidere le modalità e i tempi di tale recepimento.

Per il traffico ferroviario nazionale si applicano in primo luogo le disposizioni della legge sul trasporto di viaggiatori e della relativa ordinanza³. In base alle prescrizioni in esse contenute, per il trasporto regolare e professionale di viaggiatori è necessaria una concessione federale. In questo ambito gli atti normativi non fanno alcuna differenza tra il traffico viaggiatori su ferrovia e quello su strada. In questo ambito sono inoltre rilevanti le disposizioni della legge sulle ferrovie in materia di accesso alla rete e le ordinanze sull'accesso alla rete ferroviaria⁴, secondo le quali, per poter accedere

³ Legge federale del 20 marzo 2009 sul trasporto di viaggiatori (LTV; RS 745.1) e ordinanza del 4 novembre 2009 sul trasporto di viaggiatori (OTV; RS 745.11)

⁴ Legge federale sulle ferrovie del 20 dicembre 1957 (Lferr; RS 742.101), ordinanza del 4 novembre 2009 concernente l'accesso alla rete ferroviaria (OARF; RS 742.122) e ordinanza dell'UFT del 14 maggio 2012 concernente l'accesso alla rete ferroviaria (OARF-UFT; RS 742.122.4)

al mercato ferroviario svizzero, un'impresa di trasporto deve avere una sede in Svizzera. Sono esenti da queste disposizioni le tratte vicine al confine elencate in una direttiva dell'UFT, per le quali viene riconosciuta anche un'autorizzazione estera di accesso alla rete⁵.

Occorre inoltre tenere conto degli obiettivi stabiliti dal Consiglio federale in qualità di proprietario delle FFS, i quali, tra l'altro, contengono direttive generali relative al traffico internazionale viaggiatori.

Trasporti internazionali con autobus a lunga distanza

In questo settore vigono basi giuridiche differenti a seconda che si tratti di trasporti effettuati tra la Svizzera e un Paese dell'Unione europea (il cosiddetto traffico UE) o di trasporti tra la Svizzera e un cosiddetto Paese terzo, ovvero uno stato non appartenente all'UE (il cosiddetto traffico da e verso Paesi terzi). Nel traffico UE si applica l'Accordo sui trasporti terrestri, in quello da e verso Paesi terzi vigono i relativi accordi bilaterali tra la Svizzera e il Paese terzo in questione. In questa seconda tipologia di traffico manca una base giuridica comune, analoga all'Accordo sui trasporti terrestri.

Indipendentemente dalle differenti basi giuridiche, tutti i trasporti internazionali a lunga distanza con autobus in Svizzera hanno un'importante caratteristica in comune: il cosiddetto divieto di cabotaggio, ovvero il divieto di trasportare passeggeri con luogo di partenza e di destinazione all'interno della Svizzera. Questo divieto è sancito sia dall'Accordo sui trasporti terrestri (art. 20 cpv. 1), sia dagli accordi bilaterali con i Paesi terzi (ad es. accordo tra la Svizzera e la Macedonia⁶) e dall'articolo 8 capoverso 1 della legge sul trasporto di viaggiatori (LTV; RS 745.1) in combinato disposto con l'articolo 37 capoverso 2 dell'ordinanza sul trasporto di viaggiatori (OTV; RS 745.11). Il divieto di cabotaggio tutela le imprese svizzere operanti nel mercato dei trasporti nazionale dalla concorrenza estera.

Al contrario che in Svizzera, nell'Unione europea i servizi internazionali a lunga distanza con autobus sono liberalizzati. Ciò significa che ciascuna impresa di trasporto può offrire servizi di linea in maniera autonoma, senza obbligo di cooperazione. Inoltre, a determinate condizioni, le imprese di trasporto nazionali o estere possono svol-

⁵ Cfr. la Direttiva concernente il conseguimento dell'autorizzazione di accesso alla rete, del certificato di sicurezza e dell'autorizzazione di sicurezza del 1° luglio 2013; allegato 1 (Linee vicine al confine)

⁶ cfr. articolo 6 dell'Accordo del 22 aprile 1997 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo macedone relativo ai trasporti internazionali su strada di persone e di merci (RS 0.741.619.520)

gere trasporti interni. Ne consegue che le imprese dell'UE possono effettuare trasporti sia tra due Stati membri, sia all'interno di uno Stato membro. Nel traffico a lunga distanza con autobus tra la Svizzera e gli Stati non appartenenti all'Unione europea vige invece il cosiddetto obbligo di cooperazione: i servizi internazionali con autobus tra la Svizzera e uno Stato terzo possono essere svolti soltanto mediante la cooperazione di un'impresa svizzera e una con sede nello Stato terzo in questione. Come già esposto in precedenza, per questo settore in Svizzera vige il divieto di cabotaggio.

Trasporti nazionali con autobus a lunga distanza

In Svizzera i trasporti pubblici sottostanno alla privativa sul trasporto di viaggiatori detenuta dalla Confederazione, secondo la quale il diritto di trasportare viaggiatori in maniera regolare e professionale è accordato alle imprese di trasporto mediante il rilascio di concessioni (art. 4 segg. LTV). Per quanto concerne il rilascio della concessione, la legge non distingue in questo caso né tra modi di trasporto (ferrovia, autobus, battelli, impianti a fune) né tra tipi di traffico (traffico a lunga distanza, traffico viaggiatori regionale, traffico locale). Il rilascio delle concessioni comporta, per i gestori di servizi di trasporto, anche degli obblighi. Secondo l'articolo 16 LTV il sistema dei trasporti pubblici svizzero si basa sulla coordinazione a livello d'esercizio e sull'integrazione delle tariffe nel cosiddetto «servizio diretto» (SD/ sistema tariffario nazionale per i trasporti pubblici)⁷. I titolari di una concessione sono tenuti a pubblicare i propri orari e a garantire i servizi di trasporto a tutti i viaggiatori in possesso di un titolo di trasporto valido. Devono inoltre rispettare le disposizioni della legge sui disabili (LDis; RS 151.3). I clienti possono far valere le proprie richieste (diritti dei viaggiatori), nel caso in cui un trasporto non venga effettuato. I gestori delle offerte sono inoltre tenuti a dimostrare il rispetto delle condizioni di lavoro vigenti nel settore. Negli ultimi decenni questo sistema, in particolare il servizio diretto, è stato uno dei fattori che più ha contribuito all'aumento della qualità dei trasporti pubblici e, di conseguenza, della domanda. Questo sistema gode in tutta la Svizzera di una grande considerazione a livello sociale e politico. Esso è oggetto di attenzione anche all'estero, dove viene spesso preso ad esempio per l'ottimizzazione dei vari sistemi di trasporti pubblici.

⁷ Di norma, nel traffico a lunga distanza, regionale e locale, le imprese di trasporto in possesso di una concessione per il trasporto di viaggiatori devono offrire, per i collegamenti che utilizzano la rete di altre imprese, un unico contratto di trasporto (un viaggio = un biglietto). A questo scopo allestiscono tariffe e titoli di trasporto comuni.

3 Studio sul traffico viaggiatori internazionale

L'UFT ha commissionato uno studio allo scopo di ottenere, a complemento delle risposte concrete alle domande del postulato 14.3673, un'analisi sistematica ed esauritiva sullo stato effettivo del trasporto internazionale di viaggiatori e sugli obiettivi da perseguire. Il 26 maggio 2016 tale studio è stato affidato alla KCW GmbH di Berlino, in collaborazione con la scuola universitaria professionale di Lucerna. Il rapporto concernente tale studio, del 10 febbraio 2017, (di seguito denominato «rapporto KCW») è stato pubblicato il 19 ottobre 2017 sul sito internet dell'UFT alla pagina Attualità --> Rapporti e studi --> Altro e rappresenta una base per il presente rapporto.

4 Domande del postulato CTT-CN 14.3673

Domanda 1

Qual è la situazione attuale per quanto concerne le offerte di servizi internazionali di trasporto viaggiatori su rotaia? Come valuta il Consiglio federale tale situazione? Quali sfide vanno affrontate?

Nonostante la liberalizzazione del traffico internazionale tra i Paesi membri dell'UE, la cooperazione resta ancora il modello di mercato di gran lunga più diffuso. Per quanto concerne i servizi ferroviari internazionali, in Europa sono pochi i casi in cui le imprese ferroviarie operano in altri Paesi sotto la propria responsabilità e in autonomia finanziaria (ad es. il treno notturno Thello, con il collegamento tra Venezia e Parigi). Spesso tali offerte prevedono la partecipazione di una o più ferrovie statali. La SNCF, ad esempio, ha una partecipazione in Eurostar (trasporti tra Gran Bretagna, Francia e Belgio). Anche Lyria, che offre collegamenti con treni ad alta velocità (TGV) tra la Svizzera e la Francia, è frutto della cooperazione tra SNCF e le FFS. La Cisalpino SA, una joint-venture tra le FFS e l'italiana Trenitalia, è un esempio dello sviluppo degli ultimi anni. Fondata nel 1993 con l'intento di rendere più veloci i trasporti internazionali tra la Svizzera e l'Italia mediante treni ad assetto variabile, la società è stata sciolta nel 2009. Attualmente i treni internazionali circolano nuovamente grazie alla cooperazione tra le ferrovie nazionali. La differenza tra gli interessi degli azionisti e le grandi divergenze tra le società madri in materia di responsabilità riguardo al materiale rotabile non hanno permesso di continuare a gestire la Cisalpino SA in modo sostenibile e redditizio. Ciò dipende soprattutto dal fatto che l'interesse

sia delle imprese ferroviarie statali sia di quelle private si concentra sul traffico nazionale. Nel traffico ferroviario internazionale, a fronte di una domanda in proporzione più bassa rispetto a quella del traffico nazionale, i costi di accesso al mercato sono molto elevati. Le cooperazioni semplificano l'integrazione dei servizi di trasporto internazionale nel traffico interno: grazie a procedure armonizzate con le offerte nazionali, le offerte internazionali diventano interessanti e possono essere gestite in modo redditizio. In quest'ottica, le linee internazionali contribuiscono principalmente a portare clienti sulle reti ferroviarie nazionali. Dal punto di vista della Svizzera, la cooperazione delle FFS con le imprese ferroviarie dei Paesi confinanti consente di raggiungere facilmente i più importanti punti nodali del traffico ferroviario viaggiatori europeo mediante collegamenti diretti dalla Svizzera (Francoforte, Colonia, Amburgo, Berlino, Stoccarda, Parigi, Lione, Strasburgo, Innsbruck, Salisburgo, Vienna, Milano). Partendo dalla Svizzera e cambiando treno in questi punti nodali è possibile raggiungere molte parti dell'Europa occidentale mediante ferrovia.

Negli ultimi anni, lo sviluppo delle reti nazionali (ad alta velocità) ha portato a un cambiamento nel modo di viaggiare e nell'offerta del traffico viaggiatori internazionale su rotaia. Grazie al continuo ampliamento delle reti nazionali del traffico a lunga distanza e, nella maggior parte dei Paesi, grazie anche alle velocità più elevate, è possibile raggiungere in giornata nuove località e con una frequenza maggiore che in passato, anche in virtù del collegamento tra le stazioni nodali svizzere e quelle estere. In questo modo il traffico ferroviario internazionale è diventato progressivamente concorrenziale rispetto al traffico aereo continentale. Nonostante la soppressione di singole offerte (ad es. il TGV Berna – Parigi via Neuchâtel, quello tra la Svizzera e Bruxelles o i treni notturni verso Copenaghen e Dresda) non si può parlare di un peggioramento del traffico internazionale su ferrovia, ma piuttosto di un adeguamento dell'offerta alla domanda degli utenti. Si è assistito da un lato al prevalere dei viaggi diurni su quelli notturni, dall'altro al passaggio da collegamenti diretti più lenti (ad es. offerte Eurocity con materiale rotabile convenzionale) a collegamenti più veloci (con cambio di treno) grazie alle offerte nazionali ad alta velocità. Le ferrovie statali stanno nuovamente puntando a migliorare i collegamenti internazionali con i Paesi confinanti (ad es. treni diretti Germania – Svizzera – Italia). Attualmente, per questi collegamenti diretti a lunga percorrenza verso le metropoli europee vengono impiegate principalmente le linee nazionali integrate nei sistemi cadenzati dei relativi Paesi e prolungate oltre il confine. Questo sistema si rivela necessario soprattutto in Svizzera, dove a causa dell'elevata densità dell'orario cadenzato non vi sono quasi tracce disponibili per l'introduzione di un'offerta supplementare regolare. Pur consentendo un'offerta ampia con buone coincidenze, tali linee non tengono però sempre

conto delle diverse esigenze dei viaggiatori. Mentre nel traffico internazionale i viaggiatori richiedono collegamenti il più possibile veloci, ampio spazio per i bagagli, treni con personale di controllo a bordo e un'offerta di ristorazione, i pendolari esigono una grande offerta di posti a sedere.

Negli ultimi anni si è registrato un continuo calo del traffico notturno, a causa della maggiore attrattività dei collegamenti diurni e della concorrenza del traffico aereo. Diverse ferrovie, tra cui anche le FFS, non propongono più treni notturni. Dopo il timore per una totale soppressione dei treni notturni nell'Europa occidentale e centrale, l'offerta della Deutsche Bahn è stata in parte ripresa dalle Österreichische Bundesbahnen e adeguata alle nuove circostanze.

In Svizzera e all'estero sono notevolmente migliorate le offerte nel traffico internazionale su ferrovia tra Paesi limitrofi. Si tratta di progetti nell'ambito dei sistemi di ferrovie suburbane transfrontaliere quali ad esempio, nella zona di Ginevra, il Léman Express e la tratta ferroviaria Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA), e, in Ticino, TILO e la nuova tratta Mendrisio-Varese (MEVA). Saranno inoltre ampliate le offerte tra Bienne e Belfort e sulla tratta dell'Alto Reno.

Per il futuro sia il Consiglio federale sia le imprese di trasporto avranno quale interesse principale la realizzazione di un'offerta concorrenziale e di conseguenza economicamente autonoma, oltre che interessante, nell'ambito dei trasporti internazionali di viaggiatori su ferrovia. Il compito dello Stato è, in prima linea, pianificare e finanziare l'ampliamento dell'infrastruttura e creare le condizioni giuridiche per le offerte. La disponibilità dell'infrastruttura è garantita dai raccordi alla rete ad alta velocità (RAV), dal programma d'agglomerato e dalle fasi di ampliamento 2025 e 2030/35, che prevedono anche progetti in ambito internazionale. Il Consiglio federale ritiene che spetti al mercato decidere se le offerte possono essere gestite in modo redditizio, mantenute, intensificate o ampliate, oppure se vadano ridotte. A questo scopo, il mercato deve poter agire liberamente e il suo accesso deve essere privo di barriere tecniche o di tipo regolatorio.

Per il Consiglio federale si pone la questione se il contesto regolatorio vada adeguato, allo scopo di promuovere ulteriormente il traffico ferroviario viaggiatori internazionale. Quest'ultimo, nei Paesi dell'UE, è liberalizzato; ciò significa che ciascuna ferrovia può fornire prestazioni di trasporto senza che sia necessaria una cooperazione con una società ferroviaria nazionale (open access).

Secondo il Consiglio federale si delineano tre possibilità:

- trasporti internazionali sulla base di cooperazioni (status quo);

Rapporto sui trasporti internazionali di viaggiatori (ferrovia e autobus)

- trasporti internazionali al di fuori di cooperazioni per trasporti con cadenze sovrapposte;
- liberalizzazione totale dei trasporti internazionali.

Come già esposto in precedenza, il modello di cooperazione nel traffico ferroviario internazionale, associato alle misure infrastrutturali della Confederazione, ha consentito alla Svizzera di beneficiare di buoni collegamenti. Dalla Svizzera è infatti possibile raggiungere in treno tutti i principali centri dell'Europa occidentale. L'ampia integrazione delle offerte nell'orario cadenzato associa i vantaggi dei sistemi nazionali ai servizi di trasporto internazionali.

La liberalizzazione del traffico viaggiatori internazionale su rotaia presenta un ulteriore potenziale. Nuovi fornitori di servizi di trasporto potranno integrare le offerte esistenti e, in generale, migliorarle, grazie alla pressione della concorrenza. Ciò potrebbe rivelarsi vantaggioso in particolare nel caso in cui alcuni servizi di trasporto forniti nell'ambito di una cooperazione vengano soppressi, come ad esempio nel caso dei collegamenti TGV diretti da Berna a Parigi via Neuchâtel. In questi casi nuovi fornitori potrebbero proporre un'offerta commercializzabile sotto la propria responsabilità.

Se il traffico internazionale fosse liberalizzato solo in modo da consentire alle imprese svizzere o straniere di fornire, sull'intero itinerario, servizi di trasporto ferroviario autonomi esclusivamente al di fuori del sistema cadenzato nazionale, ciò comporterebbe una disparità di trattamento tra le imprese ferroviarie svizzere e quelle dell'Unione europea. Le imprese svizzere potrebbero infatti offrire (in Svizzera) prestazioni di trasporto di ogni genere (comprese quelle integrate nell'orario cadenzato), mentre quelle dell'UE solo collegamenti con cadenze sovrapposte. Un simile modo di procedere violerebbe il principio della non discriminazione tra le imprese di trasporto svizzere e quelle dell'Unione europea sancito dagli articoli 1 capoverso 3 e 32 dell'Accordo sui trasporti terrestri.

La completa liberalizzazione presenta tuttavia dei limiti. Il sistema nodale e il sistema cadenzato sono elementi essenziali del modello vincente dei trasporti pubblici svizzeri, il quale permette agli utenti di orientarsi facilmente tra le varie offerte e consente, grazie alla produzione sistematica del traffico ferroviario, un elevato tasso di utilizzazione della rete. Pertanto, in una prima fase occorrerà verificare se il mercato possa essere aperto ai trasporti internazionali che completano in modo opportuno l'offerta nazionale e i trasporti internazionali basati sulla cooperazione, senza mettere a repentaglio il sistema dei trasporti pubblici svizzero.

La definizione delle offerte per il traffico ferroviario internazionale a lunga distanza dovrà continuare ad essere effettuata dalle imprese ferroviarie in base all'andamento del mercato. Anche sul lungo periodo le offerte dovrebbero poter essere fornite principalmente nell'ambito della cooperazione con le ferrovie straniere.

Allo scopo di fornire ulteriori opzioni per il miglioramento dell'offerta, il Consiglio federale raccomanda di valutare la possibilità di liberalizzare i trasporti internazionali che consentirebbero collegamenti internazionali anche senza cooperazioni tra ferrovie. A questo scopo la Svizzera dovrebbe recepire le parti del terzo pacchetto ferroviario dell'UE relative all'apertura del mercato del traffico ferroviario viaggiatori. Per il principio della reciprocità, anche alle imprese svizzere sarebbe consentito fornire tali prestazioni di trasporto all'estero. Sarà da vedere in che modo il mercato accoglierà questa possibilità, così poco sfruttata nell'Unione europea, anche nelle offerte di collegamenti da e verso la Svizzera. Il limite maggiore a questa opzione potrebbe essere rappresentato, in Svizzera, dalla scarsa disponibilità di tracce. È da ritenere che, nonostante la liberalizzazione totale, i collegamenti internazionali senza cooperazione sarebbero effettuati principalmente al di fuori dell'orario cadenzato svizzero. Il Consiglio federale è tuttavia dell'avviso che un'apertura del mercato del trasporto internazionale di viaggiatori su rotaia rappresenti un segnale importante nei confronti delle attuali cooperazioni tra ferrovie, che si troverebbero quanto meno a dover far fronte a una certa concorrenza. Sarebbero infatti possibili offerte alternative in caso di soppressione o di una scarsa qualità delle offerte da loro fornite. In questo modo le ferrovie sarebbero spinte a fornire offerte il più possibile ottimali e di qualità.

Le disposizioni in materia di diritti dei passeggeri contenute nel terzo pacchetto ferroviario UE sono già oggetto del progetto OIF (Messaggio concernente l'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria; FF 2016 7711 segg.). Questa tematica sarà trattata più approfonditamente nella risposta alla domanda 7.

Domanda 2

Qual è la situazione attuale per quanto concerne i servizi internazionali con autobus a lunga distanza? Come valuta il Consiglio federale tale situazione? Quali sfide vanno affrontate?

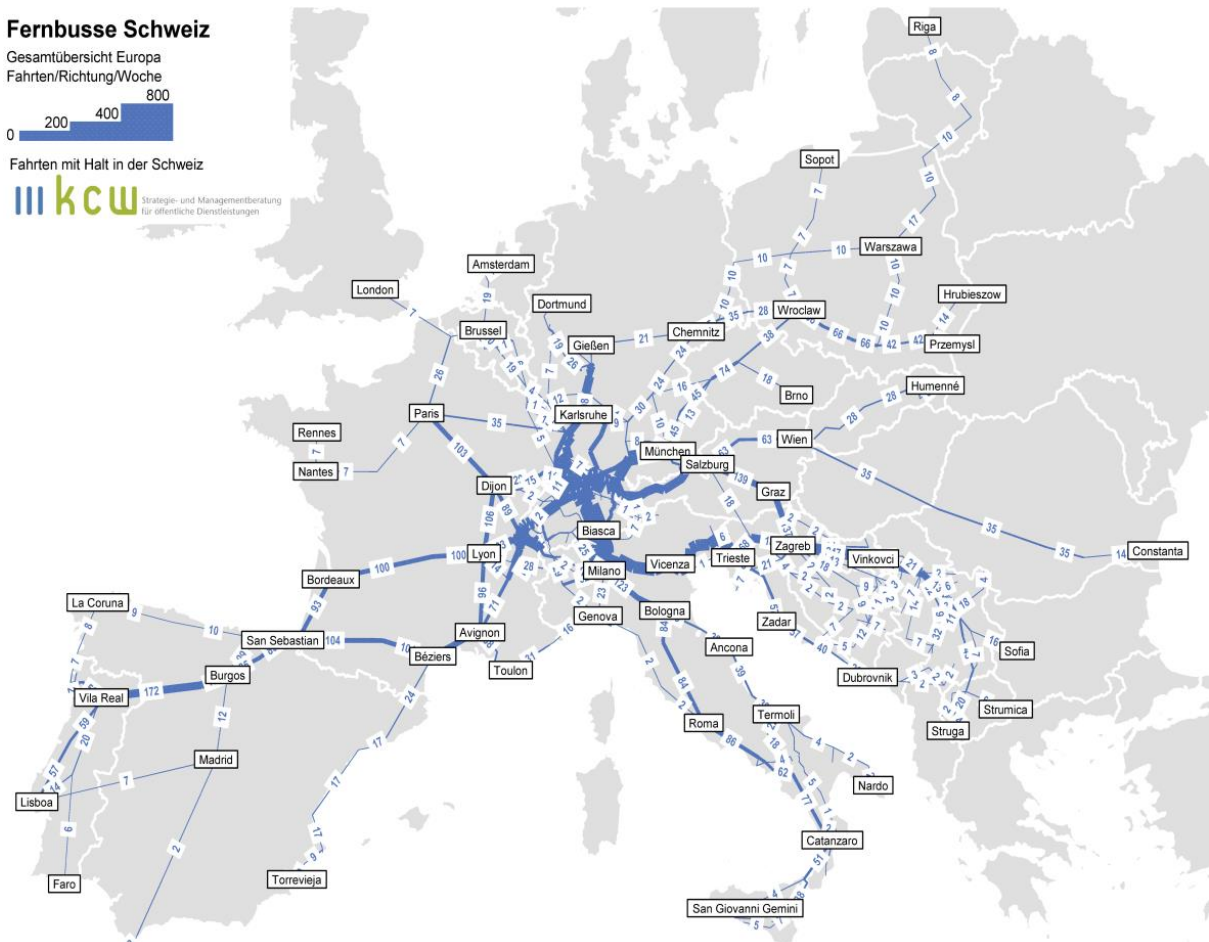
I servizi internazionali con autobus a lunga distanza, in Europa e in particolare in Svizzera, esistono già da diversi decenni. Fino a pochi anni fa l'autobus era il mezzo di trasporto preferito soprattutto nei Paesi del sud Europa come Portogallo, Spagna, Italia e anche negli Stati balcanici. Il motivo di questa preferenza risiede nel fatto che

Rapporto sui trasporti internazionali di viaggiatori (ferrovia e autobus)

per queste destinazioni mancano vere alternative al trasporto con autobus, in quanto non esistono praticamente collegamenti ferroviari diretti verso questi Paesi. In mancanza di reali alternative su rotaia non esiste o quasi concorrenza da parte di un altro modo di trasporto terrestre. I trasporti con autobus offrono collegamenti economici (di norma da porta a porta) senza necessità di dover cambiare (spesso anche in città piccole o medio-grandi e persino in regioni rurali) e consentono di portare con sé molti bagagli. In questo modo rispondono ampiamente alle esigenze degli utenti. Questo tipo di trasporti, generalmente ben organizzato da parte degli operatori del mercato, si è ben affermato.

In questo settore, le destinazioni più importanti per la Svizzera sono i Paesi confinanti (Francia, Germania e Italia), gli Stati dei Balcani occidentali, la Spagna e il Portogallo.

Il seguente grafico mostra le relazioni più importanti delle autolinee internazionali dirette in Svizzera.



Linee di autobus a lunga percorrenza dirette in Svizzera (aggiornato al 10 giugno 2016). Fonte: rapporto KCW, pagina 27.

Grazie alla liberalizzazione dei trasporti nazionali con autobus a lunga percorrenza in diversi Paesi UE, da ultimo in particolare in Germania e Francia, la popolarità di questi servizi di trasporto è notevolmente cresciuta in tali Paesi e di conseguenza anche in Svizzera. Nella rete dei diversi operatori francesi e tedeschi sono state inserite fermate in territorio svizzero, che hanno portato alla nascita di numerosi nuovi collegamenti⁸.

Per molte destinazioni il mercato dei trasporti internazionali con autobus a lunga percorrenza si è già affermato, per altre si assiste a una crescita, destinata presumibilmente a proseguire nei prossimi anni. In Europa questo mercato resta estremamente dinamico e, per il momento, non si assiste ancora a un consolidamento. In particolare sono stati aggiunti nuovi collegamenti tra la Svizzera e i Paesi circostanti (senza cabotaggio in Svizzera).

In questo settore si può distinguere in generale tra quattro tipologie di trasporti:

- a) trasporti motivati dalla provenienza dei viaggiatori. I viaggiatori utilizzano gli autobus internazionali per raggiungere i propri Paesi d'origine. In questo caso si tratta di norma di trasporti verso gli Stati balcanici, il sud dell'Italia, il Portogallo e la Spagna;
- b) trasporti tra le metropoli e gli agglomerati urbani europei (di norma con distanza compresa tra i 250 e i 400 km). Rientrano in questa tipologia i trasporti tra Zurigo e Monaco;
- c) trasporti transfrontalieri a corto raggio (trasporti regionali e locali). In questo caso non si tratta di traffico a lunga distanza vero e proprio, ma piuttosto di trasporti regionali che si estendono oltre i confini nazionali (ad es. trasporti nella regione di Ginevra verso la Francia o in Ticino verso l'Italia);
- d) trasferimenti aeroportuali transfrontalieri. Anche in questo caso non si tratta del classico traffico a lunga distanza, ma di spostamenti verso aeroporti vicini al confine, in Svizzera o in località estere vicino alla Svizzera, ad es. Basilea/Mulhouse, Milano-Malpensa o Ginevra.

In linea di principio, il Consiglio federale considera i trasporti internazionali con autobus a lunga percorrenza un completamento opportuno degli altri mezzi di trasporto impiegati in ambito internazionale, in quanto consentono di raggiungere destinazioni

⁸ Quale punto di riferimento nominale può valere il fatto che, tra il 2011 e il 2017, il numero di licenze e di autorizzazioni per i servizi di trasporto internazionali da e verso la Svizzera è più che raddoppiato.

e utenti diversi rispetto agli altri mezzi di trasporto (pubblici). Essi contribuiscono pertanto a trasferire il traffico individuale motorizzato verso i trasporti pubblici oltre che a soddisfare in modo efficiente le esigenze di mobilità dei viaggiatori.

Nel settore in questione, il Consiglio federale ravvisa le seguenti sfide da affrontare:

a) interazione con offerte nel traffico internazionale viaggiatori per ferrovia

Il Consiglio federale è dell'avviso che spetti agli attori del mercato determinare lo sviluppo delle offerte per il traffico viaggiatori internazionale. Soltanto in questo modo si può garantire che le offerte di trasporti su rotaia o con autobus a lunga percorrenza possano essere sviluppate tenendo conto dei vantaggi di un modo di trasporto rispetto all'altro e delle esigenze degli utenti. L'identificazione di tali vantaggi deve essere lasciata agli attori del mercato, ovvero ai richiedenti e ai fornitori delle prestazioni di trasporto.

Alcuni attori del mercato si pongono in maniera critica rispetto ai trasporti a lunga distanza con autobus, ritenendo che rappresentino una concorrenza, e quindi un pericolo, per le offerte già esistenti in ambito ferroviario. Essi chiedono pertanto una tutela dalla concorrenza a livello normativo. Secondo il Consiglio federale una simile tutela è già prevista in misura sufficiente dalla legislazione⁹. Un'ulteriore tutela è rappresentata dal divieto di cabotaggio, vigente in Svizzera per il settore dei trasporti con autobus.

La sfida consiste pertanto nello sviluppare un'interazione tra le offerte di trasporti internazionali per ferrovia e quelle con autobus che risponda effettivamente alla domanda. Il Consiglio federale ritiene che questa interazione tra le offerte possa essere sostenuta integrando le offerte all'interno del sistema dei trasporti pubblici svizzero già esistente, concepito a livello nazionale. Un esempio di questa integrazione potrebbe essere rappresentato dalla possibilità di utilizzare i punti nodali del traffico ferroviario viaggiatori anche per i trasporti con autobus a lunga percorrenza.

⁹ Ai sensi dell'articolo 44 capoverso 1 lettera c OTV, la domanda di autorizzazione per un'offerta di trasporto può essere respinta qualora venisse gravemente pregiudicata l'esistenza, sui tratti diretti interessati, di un'offerta di trasporto comparabile coperta da uno o più contratti di servizio pubblico.

Ai sensi dell'articolo 4 capoverso 4 lettera d dell'Allegato 7 dell'Accordo sui trasporti terrestri, l'autorizzazione per un contratto di servizio può non essere rilasciata qualora questo compromettesse gravemente l'esistenza di un servizio comparabile coperto da uno o più contratti di servizio pubblico.

b) Divieto di cabotaggio

Un'ulteriore sfida da affrontare consiste nel garantire che le autorizzazioni per il traffico viaggiatori internazionale non siano utilizzate per effettuare trasporti all'interno della Svizzera (il cosiddetto cabotaggio). Uno degli scopi del divieto di cabotaggio (cfr. a questo proposito il n. 2 «Premessa, Trasporti internazionali con autobus a lunga percorrenza» del presente rapporto) è di evitare la concorrenza delle offerte internazionali nei confronti di quelle nazionali. Queste ultime non sono ammesse senza la relativa concessione. In caso di violazione di tale divieto da parte delle imprese di autobus, si applicano sanzioni amministrative, fino al ritiro dell'autorizzazione, e sanzioni penali. Non esistono invece possibilità di sanzioni per i viaggiatori. Questa gamma di sanzioni è tuttavia ritenuta sufficiente a evitare che le offerte di trasporti internazionali vengano sfruttate abusivamente per effettuare trasporti interni alla Svizzera.

c) Prescrizioni del diritto del lavoro e standard sociali

Il divieto di cabotaggio contribuisce inoltre a proteggere il mercato svizzero dalla concorrenza a basso prezzo. Il divieto per le imprese estere di effettuare trasporti interni alla Svizzera tutela in modo duraturo le imprese svizzere (art. 20 cpv. 1 dell'Accordo sui trasporti terrestri). Inoltre, nei trasporti con autobus si applicano le disposizioni del diritto degli stranieri (obbligo di permesso secondo il diritto degli stranieri per i fornitori di servizi che effettuano servizi di trasporto internazionali con autobus in Svizzera).

Per il confronto sul piano della competitività assumono un significato particolare gli standard sociali. Mentre attualmente per la ferrovia la fornitura delle prestazioni avviene esclusivamente a livello nazionale, nel settore dei trasporti internazionali con autobus soprattutto i salari sono determinati in base alle condizioni d'impiego vigenti nei Paesi di provenienza dei fornitori di servizi.

Nel pacchetto UE sulla mobilità, introdotto nel 2017, la Commissione europea si fa carico del problema della disparità dei salari. Il pacchetto di misure sulla mobilità prevede in particolare prescrizioni relative alla gestione dei salari minimi, al cabotaggio e ai periodi di riposo. In questo contesto, il Consiglio federale sta valutando l'adesione alla «Road Alliance». Questa intesa, siglata da nove Paesi, tra cui Francia, Germania, Austria e Italia – ovvero i Paesi confinanti con la Svizzera – ha lo scopo di difendere meglio gli interessi dei vari Paesi per quanto concerne norme sociali, durata della guida e del riposo, veicoli commerciali leggeri, distacco di lavoratori mobili e controllo dell'attuazione delle prescrizioni.

d) Armonizzazione tra lo sviluppo dell'infrastruttura e l'andamento del mercato

L'infrastruttura carente o, a volte, mancante per i trasporti internazionali con autobus rappresenta un'ulteriore sfida per la Svizzera. Se da un lato, di norma, le stazioni per gli autobus (di seguito denominate autostazioni) dovrebbero essere integrate nei nodi di traffico per garantire ai viaggiatori la coincidenza con altri mezzi di trasporto e migliorare in questo modo l'interazione tra le varie offerte, dall'altro in alcuni degli impianti fungenti finora da autostazioni mancano strutture basilari, quali ad esempio i servizi igienici o locali d'attesa coperti e riscaldati. Il Consiglio federale ritiene che sarebbe vantaggioso fissare standard unitari per le fermate e le stazioni degli autobus impiegati nei trasporti internazionali. Questo compito spetta in prima linea agli attori del mercato, ma anche ai Cantoni e ai Comuni, che mettono a disposizione tali strutture. Una volta che tali standard saranno fissati, la Confederazione ritiene possibile far valere determinati standard per le autostazioni anche all'interno degli strumenti attualmente a disposizione della politica della pianificazione del territorio (piani settoriali, approvazione di piani direttori). In questo contesto la Confederazione appoggia un progetto trinazionale (Germania, Austria, Svizzera) di gestione dei viaggi e degli autobus a lunga distanza, all'interno del quale sono elaborati degli standard per il settore. In alternativa toccherebbe alla Confederazione fissare questi standard, il che però comporterebbe presumibilmente oneri finanziari.

Il Consiglio federale considera i trasporti internazionali a lunga distanza con autobus un elemento essenziale per collegare la Svizzera alle città e agli agglomerati europei circostanti e in grado di completare le offerte di traffico esistenti. Per quanto concerne il collegamento di alcune regioni europee (in particolare i Balcani), questo tipo di trasporti rappresenta l'unica offerta alternativa regolare e pubblica ai trasporti aerei o al traffico individuale motorizzato. Con la liberalizzazione a livello nazionale di questo settore nei Paesi confinanti con la Svizzera (Germania, Francia) le offerte per questi Paesi si sono sensibilmente ampliate. Questo miglioramento è accolto con favore dal Consiglio federale.

Secondo il Consiglio federale, ulteriori sfide da affrontare sono soprattutto l'imposizione del divieto di cabotaggio e delle disposizioni del diritto del lavoro nonché la parificazione degli standard sociali. Per quanto concerne quest'ultimo aspetto, il Consiglio federale seguirà gli ulteriori sviluppi nell'ambito del pacchetto UE sulla mobilità e, dopo la delibera dell'Unione europea, deciderà in merito a eventuali misure. Anche lo sviluppo di una infrastruttura adeguata per questo tipo di trasporti rappresenta una sfida. La Confederazione appoggia la definizione di standard comuni e la loro imposizione mediante gli strumenti della politica di pianificazione del territorio.

Domanda 3

Quale potenziale si attende il Consiglio federale per ciascuna relazione? Quali sono gli obiettivi in termini di qualità, frequenza e collegamenti diretti che intende raggiungere e su quali relazioni?

Traffico viaggiatori internazionale su ferrovia

Sulla base dell'offerta attuale e/o della rilevanza per gli operatori del mercato, le principali relazioni per questo tipo di trasporto sono le seguenti (tutte più o meno con cadenza bioraria):

Germania

- Basilea FFS – Friburgo in Brisgovia
- Basilea FFS – Colonia
- Zurigo – Basilea FFS – Francoforte
- Zurigo – Stoccarda
- Zurigo – Basilea – Amburgo

Francia

- Zurigo – Basilea FFS – Parigi
- Basilea FFS – Strasburgo
- Losanna – Parigi
- Ginevra – Parigi
- Ginevra – Lione
- Basilea – Strasburgo

Italia

- Zurigo – Milano

Austria

- Zurigo – Vienna
- Zurigo – Salisburgo
- Zurigo – Innsbruck

La maggioranza delle stazioni collegate con queste relazioni sono punti nodali importanti, in cui è possibile cambiare treno per accedere alle reti nazionali dei Paesi confinanti (in particolare Francoforte, Stoccarda, Strasburgo, Lione, Milano, Innsbruck e Salisburgo). Questa considerazione coincide con quella alla domanda 1, secondo la quale, grazie al massiccio ampliamento delle reti ferroviarie nei Paesi confinanti, i collegamenti internazionali verso i punti nodali dotati di buone coincidenze acquistano un'importanza fondamentale. Possono essere considerate relazioni principali anche i collegamenti diretti verso metropoli europee quali Vienna, Amburgo o Parigi, a patto che queste città possano essere raggiunte con il treno in tempi accettabili o almeno inferiori rispetto a quelli su strada.

Anche i trasporti internazionali in prossimità dei confini effettuati mediante ferrovia suburbana presentano un grande potenziale; per questo motivo si assiste a investimenti nell'ampliamento dell'infrastruttura e dell'offerta di trasporti (CEVA, MEVA, ecc.).

Nell'ambito di trattati internazionali¹⁰ e grazie alla legge federale sul raccordo della Svizzera orientale e della Svizzera occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità (raccordi RAV)¹¹, la Confederazione ha stabilito gli obiettivi per diverse relazioni. Per tutti i Paesi confinanti tali obiettivi sono:

- riduzione dei tempi di percorrenza e incremento della qualità dell'offerta tra il sistema urbano svizzero e le metropoli nella parte orientale e occidentale del nostro Paese, al fine di rafforzare la piazza economica svizzera e il trasferimento del traffico aereo su rotaia;

¹⁰ ad es. la Convenzione tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica francese relativa al raccordo della Svizzera alla rete ferroviaria francese e in particolare alle linee ad alta velocità, conclusa il 5 novembre 1999 (RS 0.742.140.334.97)

¹¹ RS 742.140.3

Rapporto sui trasporti internazionali di viaggiatori (ferrovia e autobus)

- miglioramento a livello di rete del raccordo della Svizzera orientale e occidentale al traffico internazionale viaggiatori. Il coinvolgimento di centri medio-piccoli al di qua e al di là del confine consente di sfruttare le capacità della ferrovia ancora libere, promuove la Svizzera quale destinazione turistica concorrenziale a livello internazionale e interregionale e contribuisce a trasferire il traffico dalla strada alla ferrovia.

Gli obiettivi per i singoli Paesi sono i seguenti:

Germania

- Garanzia del traffico ferroviario internazionale (viaggiatori e merci) tra la Svizzera e la Repubblica federale tedesca, nell'ambito delle loro competenze, in particolare sulla tratta d'accesso principale alla NFTA Karlsruhe-Friburgo in Brisgovia-Basilea, mediante misure coordinate volte a migliorare l'efficienza dell'infrastruttura ferroviaria.
- Tempo di percorrenza di 3 ore e 15 minuti per la tratta Zurigo – Monaco, menzionato esplicitamente quale obiettivo nell'accordo bilaterale con la Germania.
- Tempo di percorrenza di 2 ore e 15 minuti per la tratta Zurigo – Stoccarda, menzionato esplicitamente quale obiettivo nello stesso accordo.

Italia

- Garanzia di un raccordo ferroviario ottimale della NFTA alla rete ferroviaria italiana, in particolare alla rete ad alta capacità.
- Garanzia della necessaria capacità nel traffico ferroviario internazionale (viaggiatori e merci) tra la Svizzera e l'Italia.
- Dopo l'entrata in servizio completa della NFTA, raggiungimento di tempi di percorrenza tra Zurigo centrale e Milano Centrale di circa 3 ore.

Francia

- Raccordo ottimale della rete ferroviaria svizzera a quella francese, in particolare alle linee ad alta velocità.
- Cadenza oraria con buone coincidenze a Ginevra. Per i collegamenti senza fermata tra Ginevra e Parigi effettuati in orari mattutini o serali, l'obiettivo è un tempo di percorrenza di 3 ore.

Il Consiglio federale non ritiene opportuno elaborare, per le singole relazioni principali, ampie prescrizioni concernenti l'orario cadenzato e la qualità. Le imprese ferroviarie che offrono questi collegamenti gestiscono e ottimizzano costantemente l'offerta in base all'andamento del mercato e allo sviluppo dell'infrastruttura. Il Consiglio federale ritiene controproducente intervenire troppo da vicino nella procedura di definizione dell'offerta.

Soprattutto grazie al decreto federale concernente i raccordi alla rete ad alta velocità, il Parlamento ha contribuito a un notevole miglioramento dei collegamenti tra la Svizzera e i Paesi esteri. L'attuazione di questo e di altri decreti è prevista per il 2020. Al momento attuale, il Consiglio federale giudica sufficiente la qualità del collegamento dell'infrastruttura. Singoli progetti (ad es. l'elettrificazione della tratta del Reno superiore) potranno essere presentati al Parlamento nell'ambito delle prossime fasi di ampliamento.

Trasporti internazionali a lunga distanza con autobus

Il successo di questo settore differisce da un Paese all'altro. Nei Paesi in cui il trasporto con autobus (a lunga percorrenza) è una realtà già affermata a livello nazionale o regionale, questo tipo di servizio viene impiegato anche per gli spostamenti internazionali. Anche l'apertura del mercato nazionale, introdotta in Germania nel 2013 e in Francia nel 2015, ha notevolmente contribuito allo sviluppo di questo settore. Di norma, l'aumento dei servizi di trasporto nazionali comporta anche un incremento di quelli internazionali, poiché questi ultimi sono inseriti nelle reti dei gestori nazionali. L'esperienza dimostra che, con l'aumento delle opportunità nel traffico nazionale e internazionale con autobus, cresce anche il favore della popolazione nei confronti di queste offerte.

Grazie al rapporto favorevole tra prezzo e tempi di percorrenza, le relazioni comprese tra i 250 e i 400 chilometri presentano il potenziale maggiore; tuttavia, anche gli itinerari oltre i 1000 chilometri possono essere piuttosto interessanti, in quanto spesso comprendono offerte «da porta a porta» persino per città più piccole o zone rurali.

Nell'Unione europea il mercato del trasporto internazionale a lunga distanza con autobus è completamente liberalizzato. Le imprese possono effettuare servizi di cabotaggio, se questi non costituiscono l'oggetto principale dell'offerta. Tra la Svizzera, l'UE e i Paesi terzi questo tipo di trasporti è liberalizzato, ma con la limitazione costituita dal divieto di cabotaggio. Esso non sottostà alla procedura di ordinazione e non beneficia di sovvenzioni. Per accedere al mercato è necessaria un'autorizzazione. Le

regole dell'accesso al mercato sono stabilite, con i Paesi dell'UE, nell'accordo sui trasporti terrestri, con i Paesi terzi nei relativi accordi bilaterali. Mentre le imprese di autobus comunitarie possono presentare autonomamente una domanda di autorizzazione, per i Paesi terzi è necessaria la richiesta congiunta di un'impresa svizzera e una estera. Nello svolgimento del servizio di trasporto, le imprese sono tenute a rispettare gli standard sociali vigenti nei propri Paesi di provenienza.

In presenza di un mercato finanziariamente autonomo e liberalizzato, il Consiglio federale non ritiene opportuno introdurre prescrizioni concernenti la frequenza o altre condizioni dell'offerta o emanare direttive per promuovere determinati collegamenti.

Il Consiglio federale ritiene che spetti alle imprese stabilire gli standard qualitativi da proporre per i propri servizi di trasporto internazionali. Saranno invece oggetto di controllo e regolamentazione gli aspetti della sicurezza e del rispetto delle prescrizioni vigenti. A questo proposito viene anche valutata l'adesione alla «Road Alliance» (cfr. risposta alla domanda 2).

Domanda 4

Come valuta il Consiglio federale la situazione in materia di concorrenza tra servizi internazionali con autobus e ferroviari a lunga distanza? Per quali relazioni l'offerta a lunga distanza con autobus rappresenta un'integrazione al trasporto internazionale ferroviario e per quali un elemento concorrenziale? Come giudica la ripartizione dei compiti tra i servizi ferroviari e quelli con autobus?

La concorrenza tra i servizi internazionali con autobus a lunga percorrenza e i trasporti internazionali di viaggiatori su ferrovia dipende da diversi fattori. Pertanto, per rispondere a questa domanda occorre prendere in considerazione vari aspetti; di norma, nella scelta tra un'offerta e l'altra non entra in gioco un unico fattore (ad es. il prezzo). Nel traffico internazionale viaggiatori la scelta del mezzo di trasporto avviene piuttosto in base a tre criteri generali:

- fattori dipendenti dal sistema dei trasporti: disponibilità di alternative e relative caratteristiche quali prezzo, frequenza, durata del viaggio, densità della rete, disponibilità, confort, affidabilità, distanza;
- fattori dipendenti dalla situazione di viaggio: scopo del viaggio, grandezza del gruppo di viaggiatori, bagagli, meta concreta del viaggio;

Rapporto sui trasporti internazionali di viaggiatori (ferrovia e autobus)

- fattori dipendenti dai viaggiatori stessi: abitudini, paure, stato dell'informazione, esperienze, competenze in materia di mobilità, mentalità, reddito.

Il grado di istruzione, determinati comportamenti nell'ambito della mobilità, l'età e il luogo di residenza sono ulteriori fattori in grado di determinare se al momento della scelta di un mezzo di trasporto vengono prese in considerazione anche offerte alternative.

Tenendo conto dei diversi fattori summenzionati, per quanto concerne le quattro tipologie di trasporto a lunga distanza con autobus elencate in risposta alla domanda 2 si può trarre la seguente conclusione in merito alla concorrenza con la ferrovia:

- a) trasporti motivati dal Paese di provenienza dei viaggiatori: in mancanza di alternative in ambito ferroviario, non sussiste praticamente un rapporto di concorrenza tra autobus e ferrovia. La concorrenza è rappresentata piuttosto dal traffico individuale motorizzato e dal traffico aereo;
- b) trasporti tra le metropoli e gli agglomerati urbani (di norma la distanza degli spostamenti è compresa tra i 250 e i 400 km): in questo ambito vi è un grande potenziale per gli autobus a lunga percorrenza, a condizione che siano comparabili al treno per durata del viaggio e prezzi. Inoltre, i servizi con autobus si rivolgono principalmente agli utenti più sensibili ai prezzi. Questo tipo di trasporti è reso più economico dal fatto che le ferrovie non propongono o quasi alternative rivolte a tutti i segmenti della clientela. Autobus e ferrovie (così come l'aereo) sono in concorrenza tra loro. Il treno è più competitivo rispetto all'autobus se riesce a trasportare un gran numero di passeggeri a grandi velocità da e in direzione di grandi centri/nodi. Poiché gli utenti della ferrovia ne apprezzano l'affidabilità, la velocità, il confort e la qualità dei collegamenti (centralità delle stazioni), sono disposti a pagare tariffe più elevate.

A causa delle sue dimensioni ridotte, l'autobus si rivela vantaggioso in caso di minori volumi di viaggiatori, soprattutto per gli utenti che danno minore importanza alla velocità, all'affidabilità e all'integrazione nella rete dei trasporti. Un altro aspetto positivo è rappresentato dai collegamenti «porta a porta», anche in località di piccole e medie dimensioni e il rapido e flessibile adeguamento alle mutevoli esigenze degli utenti;

- c) trasporti internazionali a corto raggio (trasporti regionali e locali): in questa tipologia rientrano soprattutto il traffico locale e quello regionale. In questo ambito non esiste alcuna concorrenza tra autobus e ferrovia; al contrario, di

norma le offerte sono coordinate tra loro. In ogni caso, al momento del rilascio di una concessione viene valutata la presenza di un'eventuale concorrenza nei confronti di offerte esistenti.

Dagli anni '50 tra Svizzera, Germania, Francia e Austria¹² sono in vigore accordi bilaterali sul traffico stradale internazionale, che comprendono anche i servizi di linea. I diritti in vigore in virtù di tali accordi bilaterali possono continuare ad essere esercitati anche dopo l'introduzione, nel 2002, del divieto di cabotaggio mediante l'Accordo sui trasporti terrestri (art. 20 cpv. 2 dell'Accordo). Soltanto con l'Italia manca un accordo bilaterale su questa tematica. Sono attualmente in corso i colloqui tra Svizzera e Italia per negoziare un accordo in tal senso;

- d) trasferimenti aeroportuali internazionali: l'autobus (a lunga percorrenza) si rivela particolarmente vantaggioso nel collegare una località con un aeroporto se può garantire il collegamento più veloce.

Riassumendo, si può affermare che un inasprimento della concorrenza può verificarsi soprattutto laddove autobus e ferrovia sono equiparabili in materia di durata del viaggio e/o di prezzi.

Nel settore dei trasporti con autobus a lunga distanza, i risultati di studi effettuati e le stime degli operatori in merito alla composizione dell'utenza delle nuove offerte differiscono a volte notevolmente tra loro. Tuttavia, si può affermare che in media il 35 per cento degli utenti utilizzava in precedenza il treno, il 25 per cento l'automobile, circa il 20 per cento si avvaleva di passaggi e il 10 per cento viaggiava in aereo. Il restante 10 per cento è rappresentato dal traffico indotto, ossia il traffico generato dall'offerta stessa. Lo studio KCW parte dal presupposto che in Svizzera il numero complessivo dei viaggiatori sulle linee ferroviarie a lunga distanza non sia cambiato a seguito della liberalizzazione del traffico internazionale con autobus a lunga distanza, poiché il totale degli utenti di quest'ultimo continua a essere esiguo rispetto alle cifre della ferrovia.

Per riassumere, il Consiglio federale ritiene che esista una ragionevole ripartizione dei ruoli tra il traffico ferroviario internazionale, incentivato mediante considerevoli investimenti nell'infrastruttura, e il traffico internazionale con autobus, il cui settore

¹² ad es. gli accordi con la Germania e la Francia:

- Accordo tra il Dipartimento federale delle poste e delle ferrovie e il Ministro dei trasporti della Repubblica federale di Germania concernente il trasporto professionale di persone e di cose con autoveicoli, del 17 dicembre 1953 (RS 0.740.619.136)
- Accordo tra la Svizzera e la Francia concernente gli autotrasporti di persone e di merci (RS 0.741.19.349.1)

d'impiego è limitato dal divieto di cabotaggio ai collegamenti internazionali. I due tipi di traffico si completano bene tra loro; entrambi presentano ulteriori potenziali di sviluppo nel rispettivo ambito di attività.

Domanda 5

Come valuta il Consiglio federale gli aspetti economici e ambientali delle offerte di servizi internazionali con autobus e ferroviari a lunga distanza?

a) Aspetti economici

I vantaggi economici dei servizi internazionali a lunga distanza con autobus derivano dal completamento dell'offerta di mobilità e dal collegamento della Svizzera al contesto internazionale. In questo senso l'offerta di tali servizi assume una funzione complementare e concorrenziale nei confronti di ferrovia, aviazione e traffico individuale motorizzato. Come descritto alla domanda 4, in molti casi l'autobus a lunga percorrenza consente collegamenti diretti su tratte poco servite dalla ferrovia o dal traffico aereo. Nel contempo, per collegamenti molto frequentati, entra in concorrenza diretta in particolare con la ferrovia.

Il vantaggio economico di queste offerte concorrenziali risiede nella possibilità, per gli utenti, di scegliere tra più opzioni l'offerta che risponde al meglio alle proprie esigenze. In linea di principio una simile concorrenza intermodale produce effetti positivi sulle condizioni generali dell'offerta nel traffico viaggiatori (prezzo, qualità, ecc.), poiché può stimolare offerte o condizioni migliori per gli utenti o per determinati segmenti della clientela.

Una migliore offerta nel traffico internazionale viaggiatori porterà in futuro a un miglioramento generale dei vantaggi di localizzazione della Svizzera, in quanto il nostro Paese risulterà più facilmente raggiungibile, con ricadute negli ambiti del turismo e della divisione internazionale del lavoro.

Affinché il traffico internazionale viaggiatori realizzi un utile economico ottimale, occorre garantire che i diversi modi di trasporto possano sviluppare tutto il proprio potenziale, in presenza di condizioni quadro equiparabili. In questo contesto rivestono una particolare importanza gli standard sociali (cfr. domanda 2) e gli aspetti ambientali.

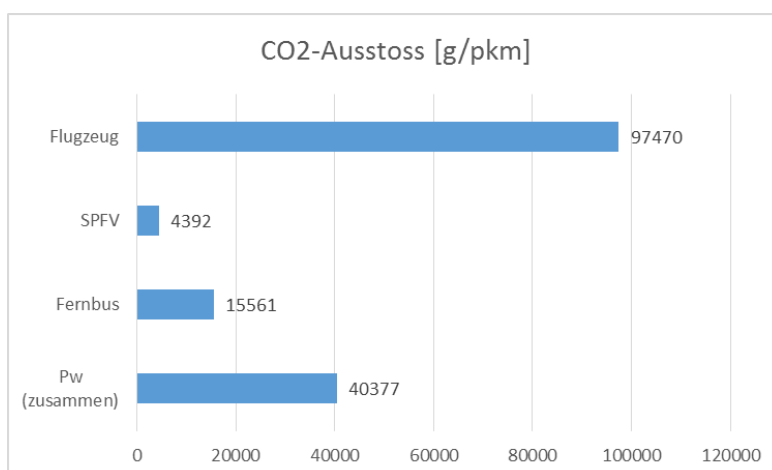
b) Aspetti ambientali

Per rilevare l'impatto ambientale dei trasporti a lunga distanza con autobus rispetto al traffico ferroviario, aereo e al traffico individuale motorizzato, nell'ambito dello studio KCW è stata fatta una differenziazione tra le emissioni del gas a effetto serra CO₂, quelle degli ossidi di azoto (NO_x) e le polveri fini.

Per calcolare le emissioni medie per veicolo dei diversi mezzi di trasporto sono state prese quale riferimento le emissioni relative alla Francia pubblicate nell'aprile 2016 dal CITEPA (Centre Interprofessionnel Technique d'Etudes de la Pollution Atmosphérique); questi risultati sono stati adeguati per la Svizzera e la Germania in relazione al grado di occupazione dei veicoli, poiché questo differisce da Paese a Paese. Si è inoltre tenuto conto della diversa provenienza dell'energia elettrica nei tre Paesi.

Per quanto concerne le emissioni totali, il traffico ferroviario viaggiatori a lunga distanza alimentato a corrente elettrica è la modalità di trasporto più ecologica. Non vanno tuttavia trascurati gli effetti positivi sull'ambiente derivanti dal passaggio dall'automobile privata o dall'aereo all'autobus. Ciò comporta infatti la riduzione delle emissioni degli altri mezzi di trasporto. Anche l'impiego sempre maggiore di autobus a norma Euro VI dovrebbe portare in futuro a una diminuzione delle emissioni di ossidi di azoto.

In base ai valori delle emissioni calcolati nel rapporto KCW, per la tratta Zurigo (CH) – Francoforte sul Meno (D), l'impatto ambientale dei diversi mezzi di trasporto¹³ (aereo, treni e autobus a lunga percorrenza, automobili private¹⁴) è il seguente:

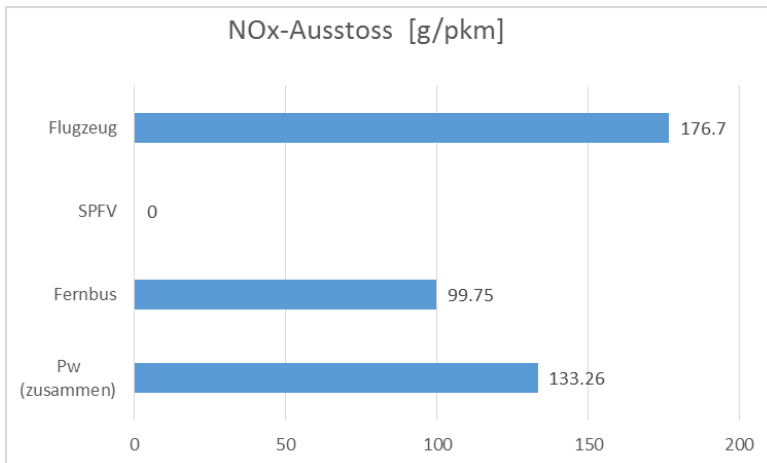


Emissioni di CO₂ (g/vkm)

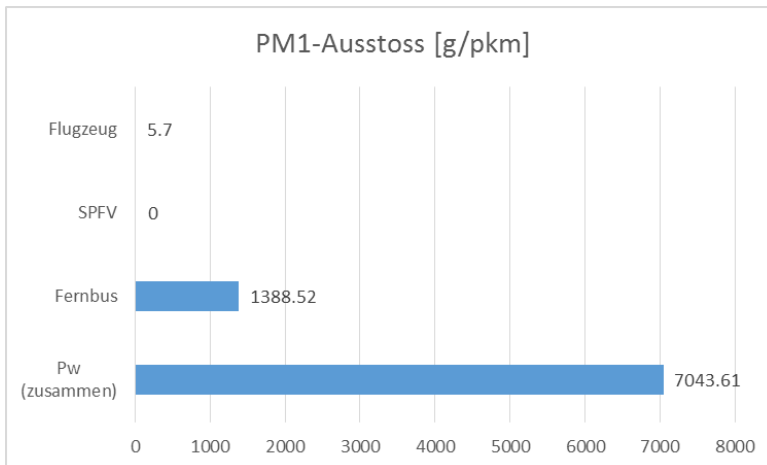
¹³ Una variazione del tasso di utilizzazione dei diversi mezzi di trasporto non produce effetti tangibili sui diversi impatti ambientali o sul rapporto tra i mezzi di trasporto stessi. Pertanto si rinuncia a prendere in considerazione tale dato.

¹⁴ Per le automobili i valori relativi alla benzina e al diesel sono stati considerati congiuntamente, in base al rapporto KCW.

Rapporto sui trasporti internazionali di viaggiatori (ferrovia e autobus)



Emissioni de NOx (g/vkm)



Emissioni di polveri fini

Domanda 6

Quali effetti sulla concorrenza si attende il Consiglio federale dall'attuazione del terzo pacchetto ferroviario? Quali effetti si attende sui passeggeri?

Il terzo pacchetto ferroviario dell'Unione europea contempla l'apertura del mercato al traffico ferroviario internazionale, la certificazione dei macchinisti e i diritti dei viaggiatori nel traffico ferroviario.

Il recepimento, nel 2015, della direttiva relativa alla certificazione dei macchinisti consente il reciproco riconoscimento delle abilitazioni alla guida, che riduce gli oneri amministrativi nel traffico ferroviario internazionale e garantisce elevati standard qualitativi.

I diritti dei viaggiatori in Svizzera saranno attuati nell'ambito del progetto OIF (Messaggio sull'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria; FF 2016 7711 segg.; cfr. a questo proposito la domanda 7). Il rafforzamento di tali diritti dovrebbe ripercuotersi positivamente sui passeggeri grazie all'aumento della qualità, e in particolare della puntualità: aumenterà così la pressione sulle imprese a fornire i propri servizi di trasporto senza grandi ritardi.

Per capire cosa aspettarsi dall'apertura del mercato del traffico viaggiatori internazionale su ferrovia, si possono osservare gli sviluppi della liberalizzazione già introdotta tra i vari Paesi UE. In questi Paesi risulta che gli effetti dell'apertura del mercato, avvenuta nel 2010, sono modesti. Da allora, sono poche le prestazioni fornite in regime di «open access». Secondo lo studio KCW ciò dipende dalla presenza di mercati ferroviari non ancora liberalizzati (ad es. Francia e Belgio) e dalle condizioni quadro sfavorevoli; d'altro canto, nei mercati già liberalizzati, la direttiva è risultata superflua. Nel 2013, anche la Commissione europea è giunta alla conclusione che sarà piuttosto l'apertura del mercato interno a portare alla nascita di nuovi servizi di trasporto in ambito internazionale che il contrario. Ciò dipende in particolare dal fatto che l'interesse principale delle imprese di trasporto è rivolto ai mercati interni (cfr. domanda 1) e dalla presenza di numerosi ostacoli tecnici per la produzione di un'offerta internazionale di trasporti.

Sulla base delle prime valutazioni in merito alle esperienze raccolte dai Paesi dell'UE, il Consiglio federale ritiene che il recepimento delle parti del terzo pacchetto ferroviario concernenti l'apertura del traffico ferroviario viaggiatori non comporterà direttamente un ampliamento dell'offerta internazionale di trasporti. È tuttavia dell'opinione che l'apertura di questo mercato rappresenti comunque un segnale importante per l'ulteriore incremento della sua attrattività. Le ferrovie si troverebbero infatti a dover fare i conti con la possibilità di offerte alternative in caso di soppressione di treni o della scarsa qualità di un servizio fornito nell'ambito di una cooperazione. Dall'aumento della pressione sulle attuali cooperazioni tra ferrovie il Consiglio federale si attende ripercussioni positive per i passeggeri.

Domanda 7

Come pensa il Consiglio federale di applicare la direttiva 2007/58/CE relativa all'apertura del trasporto internazionale su rotaia, il regolamento (CE) 1371/2007¹⁵

¹⁵ Regolamento (CE) n. [1371/2007](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, GU L 315 del 3 dicembre 2007, p. 14

relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario e il regolamento (CE) 181/2011¹⁶ relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus?

Apertura del traffico viaggiatori internazionale su ferrovia

Dal 2010 la direttiva 2007/58/CE¹⁷ relativa all'apertura del trasporto internazionale su rotaia consente alle imprese di trasporto la fornitura di servizi ferroviari internazionali anche senza cooperazione con altre imprese, lungo tutta la linea e sotto la propria responsabilità e a costi propri. Questo a condizione che le imprese offerenti rispettino le prescrizioni tecniche e in materia di esercizio relative alle varie parti della rete. Nell'ambito di questi servizi, le imprese possono inoltre effettuare trasporti all'interno dei Paesi esteri (cabotaggio), a patto che lo scopo principale del servizio resti il trasporto internazionale. Agli Stati membri sono concesse deroghe a tale disposizione nel caso in cui fosse compromesso l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico. Questi principi sono stati ripresi nel 2012 negli articoli 10 e 11 della direttiva di riadattamento 2012/34/UE¹⁸ (recast).

Il Consiglio federale sta valutando l'apertura del traffico ferroviario internazionale, anche se l'accesso al mercato resterà impegnativo. Pertanto, un'impresa straniera potrebbe, in linea di principio, fornire un *servizio all'interno* dell'orario cadenzato svizzero, tuttavia il tasso di utilizzazione delle capacità della rete ferroviaria elvetica è molto elevato. Inoltre, in base al diritto vigente (programma e piano di utilizzazione della rete), il traffico ferroviario nazionale gode di una priorità maggiore nella definizione delle tracce. Le tracce sono infatti assegnate secondo le prescrizioni contenute nei piani di utilizzazione della rete. Se esistono capacità libere, la priorità spetta al traffico viaggiatori cadenzato (art. 9b Lferr in combinato disposto con gli art. 12b e 12c OARF). Pertanto, per un'impresa estera non sarà semplice ottenere una traccia all'interno dell'orario cadenzato svizzero; ciò significa che questa impresa troverà una traccia solo *tra* un treno cadenzato nazionale e l'altro. In un documento interlocutorio il Consiglio federale spiegherà se, per i motivi sopra esposti, sia possibile rinunciare a un'integrazione completa delle imprese estere nel sistema dei trasporti pubblici svizzeri. Per quanto concerne in particolare la partecipazione al sistema tariffario nazionale o l'accesso ai treni (ad es. obbligo di prenotazione), dovrebbero poter essere ammesse soluzioni specifiche. In base ad alcune riflessioni, queste condizioni

¹⁶ Regolamento (CE) n. [181/2011](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, GU L 55 del 28 febbraio 2011, p. 1

¹⁷ Modifica della [Direttiva 91/440/CEE](#): diritti d'accesso; abrogata e modificata dalla [Direttiva 2012/34/UE](#)

¹⁸ Direttiva (UE) n. 2012/34 del 21 novembre 2012 che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione), GU L 343 del 14 dicembre 2012, p. 32

dovrebbero essere decise, da parte svizzera, mediante lo strumento dell'autorizzazione federale. Una tale prassi sarebbe conforme alle agevolazioni che già oggi sono ammesse per il trasporto internazionale con autobus a lunga distanza, basate sull'articolo 8 LTV. Soltanto per quanto concerne il divieto di cabotaggio vi sarebbe una differenza tra il traffico internazionale ferroviario e quello stradale: in linea di principio, in futuro, nel traffico ferroviario sarebbe ammesso il cabotaggio. Una limitazione di questo diritto dovrebbe essere decisa soltanto sulla base di fatti concreti. Per il traffico internazionale con autobus, invece, continuerà a vigere il divieto di cabotaggio. Questo diverso approccio è ammesso dalla legge, poiché l'articolo 8 capoverso 3 LTV stabilisce che il Consiglio federale può concludere con altri Stati accordi che prevedano il reciproco riconoscimento delle «disposizioni che derogano alla presente legge». A prescindere da ciò, il traffico ferroviario avrebbe a disposizione condizioni di mercato analoghe a quelle del trasporto con autobus e potrebbe in questo modo entrare direttamente in concorrenza con quest'ultimo.

I diritti di accesso all'infrastruttura ferroviaria sono definiti nell'Accordo sui trasporti terrestri con un rimando alle direttive UE elencate nell'Allegato 1. In questo modo i diritti di accesso al traffico ferroviario internazionale risultanti dal terzo pacchetto ferroviario dell'UE potrebbero essere accolti dalla Svizzera adeguando l'allegato 1. In seno al Comitato misto per l'Accordo andrebbe fatto presente che in futuro la Svizzera rilascerà i diritti di accesso alla rete alle imprese UE che rispettano le disposizioni degli articoli 10 e 11 della direttiva di riadattamento 2012/34/UE e gli altri requisiti per il rilascio delle autorizzazioni. In questo caso non sarebbero necessari adeguamenti del diritto nazionale. Ovviamente, per il Consiglio federale l'apertura del mercato entra in linea di conto soltanto se è garantito il principio della reciprocità e se le imprese svizzere avranno a disposizione le stesse opportunità giuridiche dei Paesi vicini.

Data la portata politica degli aspetti in questione, nel 2018 il Consiglio federale presenterà la questione del recepimento del terzo pacchetto ferroviario europeo (apertura del mercato) all'interno di un documento interlocutorio. Su questa base, dopo l'approvazione del Consiglio federale, il Comitato misto deciderà in merito al recepimento. L'approvazione o la consulenza del Parlamento non sono richieste, per il principio della ripartizione delle competenze (art. 8 cpv. 3 LTV) e per il fatto che l'apertura del mercato non richiede adeguamenti del diritto nazionale.

Diritti dei viaggiatori nei trasporti a lunga distanza su ferrovia e con autobus

Grazie ai regolamenti europei 1371/2007 e 181/2011, l'Unione europea garantisce attualmente ai passeggeri di ferrovia e autobus diritti più ampi rispetto alla Svizzera, in particolare per quanto concerne i risarcimenti, le responsabilità e l'obbligo di informazione.

Il messaggio concernente l'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria (OIF), approvato dal Consiglio federale, contiene proposte di adeguamento del diritto svizzero alle prescrizioni dell'UE. Il relativo disegno è attualmente in discussione in Parlamento. Per recepire le prescrizioni europee in materia di diritti dei passeggeri nei trasporti terrestri sono necessari adeguamenti a livello di ordinanza. Il Consiglio federale modificherà l'ordinanza del 4 novembre 2009 sul trasporto di viaggiatori (RS 745.11) secondo le prescrizioni europee nel momento in cui saranno create le relative basi giuridiche all'interno dell'OIF. Il grado finale di armonizzazione tra le prescrizioni giuridiche dipenderà in particolare dall'andamento del processo legislativo.

Domanda 8

Come valuta il Consiglio federale la struttura del mercato? Quali servizi dovrebbero essere offerti da FFS in autonomia e quali in collaborazione con i partner (Lyria, DB)? Quali sono i pro e i contro di una facilitazione dell'accesso al mercato per i terzi?

L'attuale struttura del mercato è determinata dalle ferrovie nazionali, che forniscono prestazioni di trasporto in un regime di cooperazione.

Come già accennato nella risposta alla domanda 1, nonostante la liberalizzazione del traffico internazionale nell'Unione europea, il modello di mercato dominante resta quello delle cooperazioni. Sono pochi i servizi ferroviari internazionali diretti verso altri Paesi gestiti da imprese ferroviarie sotto la propria responsabilità e a costi propri. Questo perché, a una domanda relativamente bassa di prestazioni di trasporto ferroviario in ambito internazionale, corrispondono costi di accesso al mercato elevati, mentre le cooperazioni semplificano l'integrazione delle offerte nel traffico interno. In base al previsto adeguamento dell'Accordo sui trasporti terrestri, lo scopo principale dei trasporti diretti all'estero forniti in maniera autonoma da un'impresa di trasporto svizzera dovrebbe essere il trasporto internazionale di viaggiatori. Ciò significa che la

quota dei viaggiatori internazionali dovrebbe essere superiore a quella dei passeggeri che viaggiano all'interno di un unico Stato. Non è pertanto chiaro se i servizi di trasporto internazionali debbano essere forniti in autonomia finanziaria. Inoltre, l'integrazione nei sistemi cadenzati nazionali di un servizio fornito in modo autonomo da un'impresa (svizzera o estera) sarebbe quasi impossibile da entrambe le parti del confine, per cui molte delle possibilità di coincidenza derivanti dal sistema cadenzato non sarebbero disponibili, o solo in maniera insufficiente. Invece le cooperazioni consentono spesso il prolungamento oltre il confine delle linee del traffico interno, con la loro conseguente integrazione nel sistema nazionale del Paese in questione. In questo modo le tracce esistenti, già scarse, non vengono ulteriormente sollecitate; al contrario, in entrambe le direzioni vengono a crearsi diverse possibilità di coincidenza.

Il Consiglio federale è del parere che l'attuale modello di cooperazione offra molti vantaggi e che, pertanto, anche in futuro la maggior parte delle offerte in Svizzera saranno fornite dalle FFS in cooperazione con le ferrovie estere. Ciò nonostante, l'apertura del mercato a terzi potrebbe portare a un ulteriore miglioramento dei collegamenti della Svizzera con l'estero. La creazione di una simile opportunità stimolerebbe le attuali cooperazioni tra ferrovie a proporre offerte sempre più orientate alle esigenze degli utenti. Pertanto, il Consiglio federale prevede, mediante il recepimento delle relative parti del terzo pacchetto ferroviario, di aprire il mercato del traffico internazionale viaggiatori anche alle offerte non derivanti da cooperazioni. In questo caso occorre fare in modo che il sistema nodale e cadenzato in Svizzera non venga indebolito. Grazie agli strumenti esistenti a garanzia delle tracce (dichiarazione di sovraccarico della rete, pianificazione delle misure, ampliamento delle capacità, programma e piano di utilizzazione della rete), la Svizzera dispone di potenti meccanismi di controllo per tutelare in maniera sufficiente e non discriminatoria il sistema cadenzato nazionale. Nonostante l'apertura del mercato, il diritto a effettuare tali trasporti internazionali dovrà essere accordato mediante il rilascio di un'autorizzazione federale; pertanto, anche le questioni concernenti l'integrazione delle tariffe, i salari o gli standard sociali potranno essere regolate e fatte valere nel quadro della legislazione svizzera.

Domanda 9

Come e con quali misure il Consiglio federale può raggiungere gli obiettivi prefissati (p. es. nel quadro dei trattati e delle definizioni degli obiettivi di FFS in qualità di proprietario)?

Come menzionato nella risposta alla domanda 3, il Consiglio federale ha concluso con diversi Paesi europei trattati concernenti l'ampliamento dell'infrastruttura e assicurato l'attuazione delle relative misure mediante i raccordi alla rete ad alta velocità e altre fasi di ampliamento. L'introduzione dell'interoperabilità nel traffico ferroviario, con il recepimento nell'Accordo sui trasporti terrestri (Allegato 1) della relativa parte del secondo pacchetto ferroviario, semplificherà l'impiego in ambito internazionale dei veicoli ferroviari.

Anche in futuro l'elaborazione delle offerte del traffico ferroviario internazionale dovrà essere di competenza delle imprese ferroviarie, sulla base dell'andamento del mercato. Per ridurre al minimo gli ostacoli all'accesso al mercato, il Consiglio federale prevede di aprire il mercato in modo che questo tipo di traffico possa essere svolto anche al di fuori delle cooperazioni. Ciò avverrà mediante il recepimento del terzo pacchetto ferroviario e nell'osservanza del diritto nazionale vigente.

In quanto proprietario delle FFS, il Consiglio federale ne controlla gli obiettivi strategici, che comprendono, tra l'altro, prescrizioni generali in materia di traffico internazionale viaggiatori. Nel quadro di questi obiettivi, il Consiglio federale ha incaricato ad esempio le FFS di rafforzare la propria posizione di mercato in questo settore, di portare avanti l'integrazione della Svizzera nella rete europea ad alta velocità e di garantire buoni collegamenti con i più importanti centri economici europei. Non entra invece nel merito di aspetti operativi quali l'elaborazione delle offerte concrete per il traffico internazionale a lunga distanza, di competenza esclusiva delle FFS.

Il Consiglio federale ritiene che tali misure siano sufficienti a garantire un buon collegamento a livello di trasporti tra la Svizzera e l'Europa.

5 Trasporti internazionali a lunga distanza con autobus

Sistema integrato di trasporti pubblici

All'interno della Svizzera il traffico regionale e quello a lunga distanza si integrano a vicenda. Il traffico a lunga distanza non è oggetto di ordinazione da parte degli enti pubblici ed è gestito in autonomia finanziaria: le ferrovie chiedono di poter fornire i servizi di trasporto mediante una domanda di concessione. Il traffico regionale, invece, viene ordinato e sovvenzionato da Cantoni e Confederazione; in questo ambito operano diverse imprese di trasporto. Grazie alla politica di mercato riguardante le

fermate per le diverse tipologie di treni (IC, IR, RE, ferrovia suburbana, treni regionali), il traffico regionale e quello a lunga distanza, insieme al traffico locale e turistico, si completano a vicenda in un sistema di trasporti pubblici coordinato e ottimizzato. Questo sistema si fonda sulla coordinazione a livello operativo e sull'integrazione tariffaria nel Servizio diretto, oltre che su una pianificazione congiunta e a lungo termine delle offerte. Negli ultimi anni questo sistema «aperto» si è rivelato molto efficace: ben radicato in Svizzera, è apprezzato anche all'estero. Tuttavia, la densità dell'offerta e spesso delle frequenze comportano dei costi; per questo lo Stato, nell'ambito dell'ordinazione del traffico regionale e locale, versa annualmente indennità nell'ordine di miliardi di franchi.

Attraverso le concessioni per il trasporto di viaggiatori la Confederazione accorda alle singole imprese di trasporto il diritto ad esercitare la propria attività (art. 6 LTV). Da questo diritto deriva una certa tutela delle offerte e dei relativi investimenti da effettuare. Questa tutela, tuttavia, non è assoluta. Il mercato delle linee concessionarie non è impenetrabile e a forte carattere monopolistico, bensì un mercato regolato, basato sulla coordinazione e l'integrazione, al centro del quale vi sono gli obblighi che le imprese concessionarie devono adempiere: obbligo di trasporto, obblighi relativi agli orari, obbligo d'esercizio e obblighi relativi alle tariffe con adesione al Servizio diretto nel traffico regionale e a lunga distanza (artt. 12-16 LTV). L'obbligo di concessione consente all'UFT, in quanto autorità competente per il rilascio, di sviluppare in modo economicamente vantaggioso l'offerta di trasporti pubblici e di evitare una sua crescita incontrollata. Grazie al principio delle tariffe valide per tutte le imprese e a un sistema comune di vendita dei biglietti, in Svizzera la collaborazione tra le imprese di trasporto ha assunto negli anni una grande importanza. La coordinazione in questo settore avviene all'interno di organismi collettivi (ad es. comitato direttivo del Servizio diretto). Con l'introduzione, nel 1987, delle comunità tariffarie, gli oneri per la coordinazione sono aumentati considerevolmente come pure la complessità del controllo globale delle tariffe e della vendita dei titoli di trasporto. L'affermarsi dei servizi nazionali a lunga distanza con autobus richiede l'inserimento nel sistema integrato anche dei relativi fornitori.

Scopo della mozione Nantermod

Con questa mozione il Consiglio federale è invitato a proporre una modifica della legge sul trasporto di viaggiatori introducendo deroghe alla privativa sul trasporto di viaggiatori per i servizi a lunga distanza con autobus. La legge prevede che la competenza per l'autorizzazione a simili deroghe spetta al Consiglio federale (art. 5 LTV). Le deroghe alla privativa sul trasporto di viaggiatori sono elencate nell'articolo 8

OTV. Nel caso in cui, come richiesto dalla mozione Nantermod, la legislazione venisse modificata, l'intero settore del traffico a lunga distanza con autobus sarebbe esentato dalla privativa e ciascuna impresa di autobus a lunga percorrenza potrebbe fornire le proprie prestazioni senza alcuna possibilità di controllo da parte della Confederazione. In tal modo questi trasporti resterebbero esclusi da qualsiasi tipo di integrazione nel sistema complessivo dei trasporti pubblici svizzeri. Non farebbero dunque parte del trasporto pubblico inteso come un insieme di catene di trasporti, ma di un sistema parallelo isolato e indipendente.

Opportunità del diritto vigente

In base al diritto vigente, gli autobus nazionali a lunga percorrenza possono già ora svolgere servizi di trasporto. Pertanto, secondo il Consiglio federale, una deroga alla privativa sul trasporto di viaggiatori non è la strada giusta da percorrere. Una concessione per il trasporto di viaggiatori garantisce che i collegamenti nazionali con autobus rispettino importanti condizioni quadro del sistema dei trasporti pubblici svizzero quali salari adeguati a quelli usuali nel settore o l'integrazione nel sistema tariffario (ad es. riconoscimento dell'abbonamento generale e di quello a metà prezzo). L'attuale diritto svizzero in materia di concessioni garantisce pertanto un mercato regolato, ma non chiuso. La concessione assicura il carattere vincolante degli obblighi fondamentali stabiliti per le imprese concessionarie. Tra questi rientrano l'obbligo di trasporto e di esercizio come pure gli obblighi relativi all'orario e alle tariffe, questi ultimi legati all'adesione al Servizio diretto nel traffico regionale e a lunga distanza. Oltre a ciò, la concessione tutela in parte l'impresa concessionaria da una concorrenza eccessiva, facendo in modo che la funzionalità dell'offerta oggetto di concessione non venga compromessa.

Se i trasporti a lunga distanza con autobus fossero esenti dalla privativa sul trasporto di viaggiatori, essi non dovrebbero adempiere agli obblighi insiti nel sistema. Questo tipo di trasporti risulterebbe così notevolmente avvantaggiato a livello economico nella concorrenza con il traffico viaggiatori concessionario, la cui funzionalità potrebbe venire compromessa. Inoltre, i vantaggi per gli utenti derivanti dall'attuale sistema di trasporti pubblici potrebbero essere messi in discussione.

Da sempre, le imprese di autobus possono richiedere e gestire, per le relazioni non servite da buoni collegamenti ferroviari, linee concessionarie anche per tratte di una certa lunghezza. Esistono infatti autolinee tra Coira e Bellinzona, tra Lucerna e Altdorf o tra Bremgarten (AG) e Zurigo Enge. Per il traffico a lunga distanza non esiste una definizione giuridica; salvo alcuni requisiti più severi per quanto concerne

il servizio diretto, valgono gli stessi diritti e doveri in vigore per il traffico regionale e locale. In futuro, tuttavia, le linee del traffico ferroviario viaggiatori potranno essere attribuite chiaramente o al traffico a lunga distanza o a quello regionale, il che consentirà di prescrivere requisiti specifici in materia di qualità e offerta per il traffico ferroviario. I criteri di attribuzione sono descritti nella guida dell'UFT «Principi e criteri per il traffico a lunga distanza»¹⁹.

Risultati dello studio KCW

Le caratteristiche degli attuali trasporti pubblici in Svizzera sono determinate da un lato dalla scarsa estensione geografica della Svizzera e, dall'altro, da anni di politiche intense ed efficaci a favore dei trasporti. Rispetto a tutti gli altri Paesi vicini, la domanda di trasporti in Svizzera è molto elevata. Il traffico a lunga distanza, come il traffico regionale, è costituito in gran parte da pendolari, persone in formazione o da viaggiatori del tempo libero. Rivestono un'importanza minore, invece, i viaggi con distanze superiori ai 300 km, che nei Paesi più grandi rappresentano invece la quota principale del traffico a lunga distanza. Inoltre, la densa rete dei trasporti pubblici svizzera consente già oggi un collegamento ottimale tra le varie zone del Paese: non esiste praticamente una regione che non sia collegata mediante trasporti pubblici. D'altra parte, i servizi con autobus a lunga percorrenza, liberalizzati in Germania e Francia, si svolgono essenzialmente su distanze piuttosto lunghe e sono tendenzialmente rivolti ai viaggiatori del tempo libero più che ai pendolari. Di conseguenza, un'eventuale apertura di questo mercato avrebbe molto probabilmente effetti differenti rispetto agli Paesi vicini.

In base alle esperienze fatte all'estero, a scegliere i servizi nazionali a lunga distanza con autobus è da un lato una clientela giovane e a basso reddito, piuttosto flessibile dal punto di vista degli orari, dall'altra da utenti più anziani che apprezzano il fatto di non dover cambiare mezzo di trasporto.

Dallo studio KCW emerge che il prezzo è un criterio importante per la scelta dell'autobus. In Germania, dove questo mercato si è fortemente sviluppato, la differenza tra i prezzi degli autobus (più bassi) e quelli dei treni è molto marcata. Ciò deriva dal

¹⁹ Guida dell'UFT «Principi e criteri per il traffico a lunga distanza» (Versione 2, stato agosto 2017; homepage UFT: <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/das-bav/aufgaben-des-amtes/finanzierung/finanzierung-verkehr/personenverkehr/fernverkehr-fv.html>). In base a questa guida, il traffico a lunga distanza poggia sui criteri derivanti dal Progetto territoriale svizzera. La spina dorsale della rete del traffico a lunga distanza è la rete di base, che garantisce un'offerta capillare di collegamenti a lunga distanza in tutto il Paese: collega tutte le aree d'intervento e congiunge i centri urbani di grandi e medie dimensioni, gli agglomerati fortemente abitati e gli aeroporti nazionali ai centri metropolitani. A questa si aggiunge la rete Intercity (rete IC), che collega tra loro i centri metropolitani e ne assicura il collegamento con i principali assi di transito europei.

fatto che riguardo alla capacità gli autobus hanno sì costi per il personale elevati (meno posti disponibili rispetto ai treni), ma costi fissi più bassi. L'obbligo di prenotazione permette di sfruttare meglio le capacità senza dover introdurre corse supplementari (se la corsa prevista dall'orario è completa, non viene messo a disposizione un altro bus). Ciò consente di gestire un parco veicoli più «snello» e ritagliato sull'offerta. Inoltre, a differenza delle ferrovie le imprese di autobus non devono versare alcun contributo diretto per l'infrastruttura; esse devono tuttavia pagare una tassa forfettaria sul traffico pesante.

Potenziale

In Svizzera il potenziale dei servizi di trasporto nazionale a lunga distanza con autobus, gestiti in autonomia finanziaria, è ritenuto minimo. In generale è considerato buono se la domanda è elevata e se, nella ripartizione modale, la quota del trasporto pubblico è bassa. Tuttavia, la domanda è più elevata proprio in presenza di grandi volumi di traffico, quando vi è il rischio maggiore di ingorghi. Laddove invece la quota dei trasporti pubblici è bassa, anche la domanda generale di servizi trasporto è solitamente modesta. Pertanto, per gestire in autonomia finanziaria servizi a lunga distanza con autobus, occorrerebbe trovare collegamenti che presentino grandi vantaggi di prezzo in presenza di una domanda già elevata o sui quali, a causa della mancanza di servizi di trasporto pubblico diretti (ovvero senza necessità di cambiare), la quota dei trasporti pubblici è bassa. Questi collegamenti rappresenterebbero un prodotto di nicchia interessante per il settore in questione.

Valutazione

In Svizzera il successo dei trasporti pubblici si basa su un sistema cooperativo, che è in contrasto con la concorrenza aggressiva praticata dal settore degli autobus a lunga percorrenza. Consentire questo tipo di trasporti secondo le modalità del mercato tedesco sarebbe contrario al principio di sistema aperto presente in Svizzera, in base al quale un biglietto può essere utilizzato indipendentemente dall'impresa di trasporto e dal tipo di treno, oltre che senza limitazione di tempo e senza prenotazione. Nel traffico a lunga distanza in Germania si è visto che, grazie alla concorrenza degli autobus, la Deutsche Bahn è stata spinta a interventi innovativi o di natura economica (ad es. aumento dei biglietti scontati, WLAN in prima e in seconda classe). In Svizzera, al contrario, non si prevede una simile spinta innovativa in quanto gli standard qualitativi dell'attuale traffico ferroviario sono già elevati.

Lo studio KCW afferma che con l'introduzione di offerte di trasporti con autobus a lunga percorrenza la ferrovia perderebbe una parte dei suoi utenti, ma non tanti come è avvenuto nel mercato tedesco, per quanto non direttamente paragonabile con quello svizzero. Non sarebbero soltanto i passeggeri a diminuire, ma anche i ricavi medi per chilometro potrebbero ridursi. Nel caso dell'apertura di questo mercato sarebbe complicato effettuare un'eventuale compensazione tra linee redditizie e non, come viene oggi opportunamente fatto nel traffico a lunga distanza. Anche i gruppi d'interesse del settore dei trasporti pubblici sono in linea di massima contrari alla liberalizzazione di tali trasporti.

Le prestazioni di trasporto a lunga distanza con autobus sono invece considerate opportune se fungono da completamento dell'offerta esistente, come nel caso di collegamenti tangenziali non ottimali su rotaia, collegamenti in orari notturni o trasferimenti aeroportuali per determinate destinazioni. È immaginabile che questo settore possa raggiungere nuovi segmenti di clientela proponendo un tipo particolare di servizio che si differenzi, per qualità, da quello della ferrovia. Ciò potrebbe verificarsi in particolare su tratte di una certa lunghezza che richiedono molti cambi di treno e, solitamente, molti bagagli (ad es. la tratta tra Berna e il Ticino). Un ulteriore target di questo tipo di trasporto potrebbe essere rappresentato dagli automobilisti: preferendo l'autobus alla macchina si potrebbe ridurre il traffico autostradale. Inoltre, gli autobus potrebbero rappresentare una sorta di terza classe nel traffico a lunga distanza: a fronte di un prezzo quanto più basso possibile, i viaggiatori sono disposti ad accettare maggiori tempi di percorrenza e un rischio decisamente elevato di code.

Orientamento

Esistono diverse possibilità per consentire lo svolgimento di nuovi servizi nazionali con autobus a lunga percorrenza:

a) Nel caso di una liberalizzazione completa il mercato di questi servizi – come richiesto nella mozione Nantermod – sarebbe esentato dalla privativa sul trasporto di viaggiatori; il mercato sarebbe completamente libero e ciascuna impresa di autobus potrebbe fornire servizi di trasporto ovunque e con la frequenza che desidera. Non si potrebbero più dare direttive ai gestori delle offerte in merito alle tariffe da applicare o alla coordinazione con le altre imprese di trasporto. Gli effetti più seri per i trasporti pubblici esistenti si verificherebbero nel caso in cui ne venisse compromesso il sistema aperto. Per realizzare questa variante sarebbe necessario un adeguamento legislativo.

b) Entro il quadro giuridico attuale, il rilascio di concessioni per nuovi collegamenti a lunga distanza con autobus è possibile integrando questo settore nel sistema di trasporti pubblici esistente. In questo contesto occorrerà rispettare il principio del servizio diretto; tuttavia, per quanto concerne l'integrazione tariffaria, soprattutto nell'ambito delle comunità tariffarie, potranno essere fatte concessioni o accordate deroghe. Grazie alle concessioni il mercato dei trasporti pubblici potrà essere aperto ai servizi con autobus a lunga percorrenza, accordando le necessarie deroghe in maniera concreta e individuale. In questo modo sarà possibile tutelare l'attuale efficiente sistema aperto dei trasporti pubblici. Le nuove offerte potranno entrare in concorrenza con quelle esistenti, ma dovranno, in primo luogo, essere integrate nel suddetto sistema, completandolo in maniera opportuna in caso di necessità.

Parere del Consiglio Federale

Il Consiglio federale ritiene che possano e debbano essere ammessi in Svizzera nuovi servizi di trasporto a lunga distanza con autobus all'interno del quadro giuridico esistente. L'attuale diritto in materia di concessioni dovrà essere applicato in modo coerente e per le nuove autolinee dovranno essere rilasciate concessioni, previo il rispetto dei relativi criteri. Una concessione comporta gli stessi diritti e doveri delle imprese di trasporto del traffico a lunga distanza, regionale e locale. Dovrà essere applicato il principio del servizio diretto, per consentire di inserire in un'unica catena di trasporti i viaggi con autobus e su ferrovia. Inoltre, i nuovi servizi di trasporto dovranno adempiere gli stessi requisiti in materia di diritto del lavoro, condizioni di lavoro, parità di trattamento delle persone con disabilità e di sicurezza dei veicoli. Soltanto per quanto concerne la definizione dei prezzi saranno applicate disposizioni meno severe rispetto alle offerte sovvenzionate e a quelle del traffico ferroviario a lunga distanza. Ciò consentirà di rafforzare ulteriormente l'integrazione a livello nazionale dell'offerta di trasporti pubblici, presa ad esempio da altri Paesi. Una liberalizzazione completa nel settore dei trasporti a lunga distanza con autobus modificerebbe i rapporti di concorrenza, a svantaggio del traffico concessionario.

6 Collegamento dello spazio alpino (Postulato Häslar)

Nel postulato Häslar il Consiglio federale è incaricato di presentare un rapporto sulle possibilità a disposizione della Confederazione per rendere i trasporti pubblici più interessanti per il turismo e sulle misure che intende attuare al riguardo. A questo proposito, per rendere comodo e interessante raggiungere la Svizzera con i trasporti

pubblici, la Confederazione è invitata a valutare e introdurre ulteriori collegamenti tra l'estero e lo spazio alpino.

Nel suo parere in merito al presente postulato, il Consiglio federale si è detto disponibile a esaminare la questione dei collegamenti con le regioni turistiche nell'ambito dei lavori per il rapporto sul traffico internazionale viaggiatori richiesto dal postulato CTT-N 14.3673.

Nel traffico a lunga distanza in Svizzera l'offerta è fornita in autonomia finanziaria e secondo criteri imprenditoriali. Laddove possibile e opportuno le offerte nazionali vengono estese ai Paesi confinanti, garantendo, presso molte stazioni nodali, buone possibilità di coincidenze. Lo stesso avviene all'interno del sistema cadenzato svizzero, dove i treni provenienti dall'estero offrono buone coincidenze per proseguire il viaggio in Svizzera. Esistono però anche alcuni collegamenti, elencati qui di seguito, che dall'estero portano direttamente nelle località dello spazio alpino:

- ICE Berlino – Francoforte – Basilea FFS – **Interlaken Est**
- EC Amburgo – Colonia – Francoforte – Basilea FFS – **Interlaken Est**
- TGV Parigi – Digione – Basilea FFS – **Interlaken Est**
- EC Milano – **Lucerna** – Basilea
- EC Milano – **Briga** – **Spiez** – **Thun** – Berna – Basilea FFS
- EC Milano – **Briga** – **Sion** – **Montreux** – Losanna – Ginevra
- EC Milano – **Bellinzona** – **Arth-Goldau** – Zurigo
- RE Milano – **Bellinzona** – **Airolo** – **Göschenen** – Erstfeld
- ICE (Kiel –) Amburgo – Colonia – Francoforte – **Coira**
- RJ Vienna – Salisburgo – Innsbruck – **Sargans** – Zurigo
- EN (Budapest –/ Praga –) Vienna – Salisburgo – Innsbruck – **Sargans** – Zurigo
- EN Graz – Innsbruck – **Sargans** – Zurigo
- EN Zagabria – Villach – Innsbruck – **Sargans** – Zurigo

Molte località dello spazio alpino sono pertanto collegate direttamente con l'estero: le imprese di trasporto offrono già oggi tali collegamenti laddove le condizioni quadro lo permettono, ossia se vi è disponibilità di materiale rotabile, domanda da parte degli utenti per i singoli tratti e tracce disponibili sia sulle tratte sia nelle stazioni, spesso fortemente sfruttate. Le fasi di ampliamento 2025 e 2030/35 del programma FAIF (Finanziamento e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria), già avviate, consentiranno tra l'altro di migliorare i collegamenti anche con lo spazio alpino e le regioni turistiche. Per quanto concerne le offerte dall'estero alla Svizzera, due aspetti non vanno trascurati: da un lato il vantaggio rappresentato dai collegamenti senza necessità di

cambiare, dall'altro lo svantaggio derivante dai ritardi originati all'estero, che si ripercuotono sui tratti svizzeri delle linee internazionali.

Nell'ambito dei collegamenti diretti dall'estero alla Svizzera, una possibilità è rappresentata già oggi dal traffico internazionale a lunga distanza con autobus. Grazie a un'autorizzazione UE rilasciata nell'ambito dell'Accordo sui trasporti terrestri tra Svizzera e Unione europea, già oggi questi servizi di trasporto permettono di raggiungere direttamente dall'estero destinazioni in Svizzera, nel rispetto del divieto di cabotaggio. In particolare, esistono numerose offerte in questo senso da e verso Coira, sostenute attivamente dal Cantone dei Grigioni.

Come già spiegato nella risposta alla domanda 1, il Consiglio federale è del parere che le offerte nell'ambito del traffico ferroviario internazionale debbano anche in futuro essere definite dalle imprese ferroviarie, tenendo conto dell'andamento del mercato. Mancano infatti i mezzi giuridici e finanziari per un intervento statale in questo senso; inoltre, è nell'interesse delle imprese ferroviarie fornire un'offerta internazionale competitiva e interessante. Secondo il Consiglio federale, lo Stato dovrà continuare a far sentire la propria influenza nella promozione dell'interoperabilità e della non-discriminazione, approvando, se necessario, l'ampliamento dell'infrastruttura. Accanto all'armonizzazione tecnica dei sistemi ferroviari, il mercato del traffico internazionale dovrà essere aperto in modo da rendere possibili collegamenti internazionali anche senza cooperazioni. In questo modo un'impresa ferroviaria estera potrebbe offrire autonomamente e sotto la propria responsabilità collegamenti diretti verso lo spazio alpino. Il Consiglio federale continuerà a impegnarsi per garantire buone condizioni quadro, mentre le offerte concrete per il traffico ferroviario dovranno essere introdotte dagli operatori del mercato. Questo vale anche per i summenzionati servizi internazionali con autobus, effettuati nel quadro dell'Accordo sui trasporti terrestri.

7 Conclusioni

Traffico viaggiatori internazionale su ferrovia

Con il potenziamento mirato di collegamenti internazionali e il recepimento delle prescrizioni europee in materia di interoperabilità (parte del secondo pacchetto ferroviario UE, recepita nell'allegato 1 dell'Accordo sui trasporti terrestri), negli ultimi anni sono state create le condizioni per consentire trasporti internazionali con minori barriere tecniche. In questo modo vi è stata una graduale armonizzazione tra le reti.

Gli sviluppi nei singoli mercati nazionali del traffico interno hanno portato a una trasformazione del traffico ferroviario internazionale a lunga distanza. I treni diretti destinati in prevalenza al traffico internazionale hanno lasciato gradualmente posto a una maggiore integrazione delle reti nazionali di traffico a lunga distanza. Le offerte del traffico viaggiatori internazionale su ferrovia continueranno a essere fornite in gran parte in cooperazione tra diverse ferrovie nazionali.

Le metropoli più importanti e i principali nodi di coincidenza sono direttamente raggiungibili dalla Svizzera a orari regolari. Nell'ambito della propria responsabilità imprenditoriale, le imprese di trasporto hanno costantemente adeguato le offerte all'andamento del mercato. Nel complesso l'offerta si può considerare buona. Nel traffico ferroviario internazionale viaggiatori la pianificazione e lo sviluppo delle offerte dovranno continuare ad essere competenza delle imprese di trasporto e basarsi sull'andamento del mercato. Per quanto concerne i trasporti nelle aree in prossimità del confine, il grande potenziale di questo settore sarà sfruttato sempre più da ferrovie suburbane transfrontaliere. La Confederazione ha investito in modo considerevole in progetti di questo genere (ad es. CEVA o MEVA). Inoltre, nel quadro del programma di potenziamento del traffico ad alta velocità, ha investito somme considerevoli nelle infrastrutture rilevanti per il traffico transfrontaliero, finanziando in particolare progetti in Francia con benefici diretti per la Svizzera (Haut-Bugey, TGV Reno-Rodano). Le fasi di ampliamento del programma FAIF permettono di approvare e attuare ulteriori misure, in base alla domanda e all'urgenza.

Al fine di creare ulteriori potenziali, soprattutto per quanto concerne l'offerta, il Consiglio federale sta valutando il recepimento del terzo pacchetto ferroviario (Apertura del mercato) nel quadro dell'Accordo sui trasporti terrestri, allo scopo di liberalizzare il traffico ferroviario internazionale viaggiatori. Una simile decisione contemplerebbe anche la possibilità del cabotaggio, a patto che lo scopo principale del servizio sia il trasporto di viaggiatori tra stazioni situate in diversi Stati membri. Un'apertura del

mercato, realizzabile mantenendo invariato il diritto nazionale attualmente in vigore, consentirebbe l'introduzione di nuove offerte, sempreché non fornite nell'ambito di cooperazioni. Al contempo, le imprese ferroviarie svizzere potrebbero effettuare trasporti interni anche negli altri Paesi, nell'ambito di offerte internazionali.

Data la portata politica degli aspetti in oggetto, nel 2018 la questione del recepimento del terzo pacchetto ferroviario europeo (apertura del mercato) sarà presentata al Consiglio federale con un documento interlocutorio. Su questa base, dopo l'approvazione del Consiglio federale, il Comitato misto deciderà in merito al recepimento. L'approvazione o la delibera del Parlamento non sono richieste, per il principio della ripartizione delle competenze (art. 8 cpv. 3 LTV) e per il fatto che l'apertura del mercato non richiede adeguamenti del diritto nazionale.

Trasporti internazionali a lunga distanza con autobus

A seguito della liberalizzazione in Germania e in Francia, questo settore è soggetto a grandi cambiamenti. Si prevede che il relativo mercato, molto dinamico, si svilupperà ulteriormente. Questo tipo di trasporti, da decenni ben radicato negli Stati balcanici e del sud Europa, funziona bene e non dovrebbe subire grandi cambiamenti nel prossimo futuro. Spetta alle imprese adeguare le proprie offerte all'andamento del mercato. I servizi internazionali a lunga distanza con autobus sono disciplinati da accordi bilaterali e multilaterali; il compito della Confederazione consiste soprattutto nel vigilare sul rispetto delle prescrizioni vigenti. Per quanto concerne la questione dell'infrastruttura di fermate e stazioni, occorre creare standard uniformi. Questo compito spetta in primo luogo sia agli attori del mercato, sia ai Cantoni e ai Comuni interessati.

Mantenendo il divieto di cabotaggio e facendo applicare le disposizioni in ambito sociale per il settore, occorrerà garantire che i diversi standard sociali dei vari Paesi non portino a una distorsione del mercato interno alla Svizzera. Il Consiglio federale accoglie in linea di principio l'orientamento indicato nel pacchetto UE sulla mobilità, che contempla questa problematica, e continuerà a vigilare in tal senso.

Trasporti nazionali a lunga distanza con autobus

I trasporti pubblici in Svizzera sono basati sul principio della cooperazione e su programmi d'offerta opportunamente armonizzati tra loro. In questo ambito dovrebbero rientrare anche i servizi con autobus a lunga percorrenza, che dovrebbero completare in modo opportuno i trasporti pubblici esistenti ed essere integrati nel sistema

nazionale dei trasporti pubblici. Come accade per le offerte di trasporti pubblici esistenti, non dovrebbe esservi alcuna sostanziale concorrenza tra gli autobus e gli altri mezzi di trasporto. Tuttavia, la concorrenza non deve essere esclusa completamente.

Come i mezzi di trasporto pubblico tradizionali, gli autobus a lunga percorrenza devono essere integrati nel sistema tariffario svizzero affinché le catene di trasporti trasversali rispetto alle imprese (sistema aperto), tipiche di tale sistema, possano essere ampliate grazie a nuove possibilità di viaggio. In questo modo il sistema dei trasporti pubblici svizzero sarà ulteriormente rafforzato e proposto come interessante alternativa al traffico individuale motorizzato. Il Consiglio federale adotterà questo orientamento nel quadro della legislazione in vigore.

Regioni a vocazione turistica

Oggigiorno le regioni a vocazione turistica sono ben collegate alla rete di trasporti nazionale e internazionale e facilmente raggiungibili con i trasporti pubblici. Il Consiglio federale continuerà a impegnarsi per garantire le migliori condizioni quadro possibili, sia per quanto concerne l'ordinazione congiunta di Confederazione e Cantoni nell'ambito del traffico regionale viaggiatori, sia colmando le carenze di capacità nell'infrastruttura, sia mediante la prevista apertura del mercato alle offerte di trasporti internazionali su ferrovia. Spetterà tuttavia agli attori del mercato introdurre le offerte concrete su rotaia. Nei trasporti internazionali con autobus potranno essere introdotti in ogni momento nuovi collegamenti diretti, in base al relativo potenziale di mercato. Il Consiglio federale non ravvisa la necessità di ulteriori interventi.

Allegato

Testo del postulato 14.3673, Rapporto sui trasporti internazionali di viaggiatori (ferrovia/autobus)

Il Consiglio federale è incaricato di redigere un rapporto concernente il traffico internazionale viaggiatori su strada e ferrovia, che funga da documento strategico sullo stato effettivo della situazione e sullo stato da perseguire. Esso dovrà inoltre illustrare le misure con le quali s'intende raggiungere quest'ultimo e presentare una valutazione del potenziale e dei rischi di queste misure.

Il Consiglio federale è incaricato di approfondire nel rapporto i temi indicati di seguito:

1. Qual è la situazione attuale per quanto concerne le offerte di servizi internazionali di trasporto viaggiatori su rotaia? Come valuta il Consiglio federale tale situazione? Quali sfide vanno affrontate?
2. Qual è la situazione attuale per quanto concerne i servizi internazionali con autobus a lunga distanza? Come valuta il Consiglio federale tale situazione? Quali sfide vanno affrontate?
3. Quale potenziale si attende il Consiglio federale per ciascuna relazione? Quali sono gli obiettivi in termini di qualità, frequenza e collegamenti diretti che intende raggiungere e su quali relazioni?
4. Come valuta il Consiglio federale la situazione in materia di concorrenza tra servizi internazionali con autobus e ferroviari a lunga distanza? Per quali relazioni l'offerta con autobus a lunga percorrenza rappresenta un'integrazione al trasporto internazionale ferroviario e per quali un elemento concorrenziale? Come giudica la ripartizione dei compiti tra i servizi ferroviari e quelli con autobus?
5. Come valuta il Consiglio federale gli aspetti economici e ambientali delle offerte di servizi internazionali con autobus e ferroviari a lunga distanza?
6. Quali effetti sulla concorrenza si attende il Consiglio federale dall'attuazione del terzo pacchetto ferroviario? Quali effetti si attende sui passeggeri?
7. Come pensa il Consiglio federale di applicare la direttiva 2007/58/CE relativa all'apertura del trasporto internazionale su rotaia, il regolamento (CE) 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario e il regolamento (CE) 181/2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus?

8. Come valuta il Consiglio federale la struttura del mercato? Quali servizi dovrebbero essere offerti da FFS in autonomia e quali in collaborazione con i partner (Lyria, DB)? Quali sono i pro e i contro di una facilitazione dell'accesso al mercato per i terzi?

9. Come e con quali misure il Consiglio federale può raggiungere gli obiettivi prefissati (p. es. nel quadro dei trattati e delle definizioni degli obiettivi di FFS in qualità di proprietario)?

Il Consiglio federale coinvolge le cerchie interessate nell'elaborazione del rapporto.