

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Egregio Signor
Pierre-André Meyrat
Direttore supplente
Ufficio federale dei trasporti
3003 Berna

Indagine conoscitiva sulle modifiche di ordinanze nell'ambito della seconda fase delle Riforme delle ferrovie 2: traffico viaggiatori

Egregio Signor Direttore supplente,
Gentili signore, egregi signori,

in risposta al vostro scritto del 10 ottobre scorso, vi ringraziamo in primo luogo per averci dato la possibilità di esprimerci sul tema in oggetto entro il 7 dicembre 2012, termine posticipato d'intesa fra l'UFT e la direzione della KÖV/CTP come da vostra conferma scritta del 24 ottobre 2012.

Illustriamo di seguito le nostre osservazioni di principio, strutturate per temi principali, rinunciando a commentare tutti i singoli emendamenti applicati agli articoli delle ordinanze in consultazione.

1) Messa a concorso nel settore del traffico regionale viaggiatori (TRV)

In primo luogo salutiamo l'introduzione nella legislazione federale di una dettagliata regolamentazione per la procedura di messa a concorso nel settore degli autobus; in effetti, il principio di disciplinare legalmente regole e condizioni per lo svolgimento di bandi di concorso nel settore del traffico viaggiatori regionale su gomma costituiva a nostro parere una necessità che riteniamo ora soddisfatta con il progetto di Ordinanza posto in consultazione.

Appoggiamo l'impostazione di principio in base alla quale la messa a concorso nel TRV viene prescritta e disciplinata minuziosamente per i servizi autobus mentre nel campo del trasporto regionale ferroviario si rinuncia a legiferare nel dettaglio, limitandosi ad una formulazione potestativa per la messa a concorso dei servizi. La prassi e l'esperienza accumulate in questo ambito sono in effetti insufficientemente mature e consolidate per trarne delle disposizioni legislative da applicare in materia.

Constatiamo con soddisfazione che è stato dato seguito alla nostra proposta di prevedere lo strumento dell'accordo sugli obiettivi quale alternativa al bando di concorso, in caso di rinnovo di una concessione. Salutiamo anche il nuovo strumento della pianificazione della messa a concorso, cioè la possibilità di pubblicare bandi per le offerte esistenti in caso di inclusione degli stessi in una apposita pianificazione: questa procedura accresce da un lato la trasparenza verso le imprese e dall'altro contribuisce ad incentivare le aziende a migliorare la propria efficienza già durante il periodo di validità della concessione. In caso di buon esito di questo processo di ottimizzazione, il bando potrebbe allora essere sostituito da una convenzione sugli obiettivi. In quest'ottica, appoggiamo quindi la proposta della CTP di inserire nell'OITRV la possibilità di rinunciare ad una messa a concorso anche nei casi in cui la stessa sia prevista nella pianificazione dei bandi pubblici.

Appoggiamo infine le proposte concernenti questo argomento menzionate al capitolo A della presa di posizione della CTP del 23 novembre 2012.

Su questo tema richiamiamo pure la nostra lettera del 27 ottobre 2009 (cfr. allegato) ed in particolare il suo capitolo 3 concernente le procedure di messa a concorso nel settore degli autobus.

2) Implicazioni della messa a concorso sulle concessioni (adeguamento disposizioni in materia di concessione, altri adattamenti dell'OTV)

Sosteniamo i previsti adeguamenti, rilevando in particolare quanto segue.

Conveniamo sull'opportunità di rendere meno rigida la regola concernente la durata di validità della concessione di 10 anni, prevedendo la facoltà di armonizzare la durata della concessione alla validità del servizio prevista nel bando di concorso.

Appoggiamo la proposta di complemento all'art. 55 OTV indicata nella presa di posizione della CTP (cfr. capitolo C) concernente la limitazione delle perdite d'introito generate dal riconoscimento di titoli di trasporto delle Comunità tariffali nel traffico di lunga percorrenza.

3) Misura "sostituzione di servizi ferroviari con linee di autobus" definita nell'ambito del pacchetto di verifica dei compiti

Con le nuove disposizioni (articoli 19a OCFIF e 19 cpv 3 OITRV) viene disciplinato l'obbligo, prima di effettuare nuovi investimenti, di allestire studi di verifica dell'economicità e dell'idoneità per i settori del traffico regionale viaggiatori (TRV) e dell'infrastruttura ferroviaria. Inoltre, con le citate modifiche, la Confederazione persegue l'obiettivo di fissare dei requisiti minimi di verifica unitari (grado di copertura) e universalmente validi (oggi ogni Cantone agisce autonomamente).

Questo Consiglio non si oppone al principio d'effettuare al momento adeguato una verifica di opportunità ed una valutazione generale sui vantaggi e gli svantaggi derivanti dall'eventuale sostituzione di linee ferroviarie con un servizio autobus.

Tuttavia siamo è dell'avviso che questo principio discrezionale non debba diventare un vincolo giuridico e crei di fatto i presupposti per il disimpegno della Confederazione in questo importante settore della mobilità, e quindi per lo smantellamento di linee ferroviarie che garantiscono un servizio di base in tutte le regioni del Paese. In effetti, i Cantoni non potrebbero da soli finanziare tali servizi nei casi in cui la Confederazione, ad esempio durante periodi di crisi finanziaria, decidesse di rinunciare alla propria partecipazione.

Diverse altre ragioni ci inducono a giudicare molto negativamente le modifiche proposte:

- la scelta di realizzazione di un servizio ferroviario è una decisione di lungo termine, da non rimettere in discussione ogni volta che si deve procedere ad un investimento di rinnovo, considerato pure che detti investimenti sono sovente impegnativi e non tutti simultanei;
- non vengono indicati i criteri di valutazione del rapporto benefici/costo e le modalità di decisione sul mantenimento o meno del servizio ferroviario. Il postulato inserito nelle Ordinanze (di valutare offerte con "*rapporto costi-benefici migliore*") si presta dunque a considerazioni e conclusioni arbitrarie o unilaterali;
- i committenti delle prestazioni dispongono già e applicano correntemente una serie di validi strumenti per il monitoraggio dell'economicità dei servizi di trasporto regionali (ad esempio la contabilità analitica delle offerte e dei consuntivi, il sistema nazionale di indicatori benchmark, i mandati di prestazione);
- il solo criterio del grado di copertura dei costi è inadeguato per valutare l'efficacia/efficienza complessiva del servizio; è infatti assolutamente necessario considerare anche altri elementi quali, ad esempio, la capacità di trasporto della ferrovia in rapporto a quella del servizio su strada nelle ore di punta o il carico di traffico sulla rete stradale, soprattutto nelle ore di maggior traffico; inoltre vanno considerati gli obiettivi della protezione dell'ambiente e quelli relativi all'organizzazione territoriale;
- l'importanza del "paesaggio ferroviario" svizzero quale attrattiva per il turismo.

Per tutte queste ragioni questo Consiglio respinge fermamente le modifiche in applicazione della misura "sostituzione di servizi ferroviari con linee di autobus".

Postuliamo dunque il mantenimento dell'attuale quadro giuridico, che consente già ai Cantoni, in maniera autonoma o in collaborazione con la Confederazione, di promuovere verifiche di opportunità dei servizi e dell'infrastruttura ferroviari secondo modalità e tempi adeguati.

Condividiamo pienamente anche su questo tema la presa di posizione e le proposte di modifica trasmesse dalla CTP (cfr. capitolo B del suo scritto).

Vogliate gradire, Signor Direttore supplente, signore e signori, i sensi della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:


M. Borradori

Il Cancelliere:


G. Gianella

Allegato: Scritto Consiglio di Stato del 27.10.2009

Copia:

- Deputazione ticinese alle Camere federali
- Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici, KöV/CTP, Haus der Kantone, Speichergasse 6, 3000 Berna 7
- Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità
- Sezione della mobilità

numero			Bellinzona
5398	sb	18	27 ottobre 2009

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

(Handwritten mark)

Dipartimento federale dell'ambiente,
dei trasporti, dell'energia e della
comunicazione
alla c.a. Signor Moritz Leuenberger
Palazzo federale Nord
3003 Berna

REG	6122	Sezione della mobilità													Data		
															29 OTT. 2009		
		UPTT			UIT			UTP			STAFF						
		Jol	And	Amb	Use	Ast	Fer	Bru	Gro	Bog	Gan	Sio	Col	Bon	Zan	Gui	Blo
				✓								✓					✓

Consultazione "Seconda tappa della Riforma delle ferrovie 2"

Signor Consigliere federale,
Gentili Signore, Egregi Signori,

vi ringraziamo per averci trasmesso l'oggetto menzionato a margine per parere.

Il Cantone Ticino sostiene la presa di posizione trasmessavi dalla Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici, approvata in occasione dell'assemblea generale del 18 settembre 2009 alla quale ha partecipato anche il nostro Consigliere di Stato Marco Borradori.

In merito al vostro catalogo di domande, rispondiamo come segue.

1. Accesso alla rete senza discriminazioni:

1.1 Approvate la proposta di creare un istituto di diritto pubblico che assicuri un'assegnazione dei tracciati senza discriminazioni?

A nostro modo di vedere l'attuale sistema di assegnazione delle tracce in Svizzera funziona molto bene, in quanto vengono attentamente soppesati gli interessi dei vari tipi di traffico (traffico regionale, traffico a lunga percorrenza, traffico merci) in funzione degli obiettivi superiori in materia di politica dei trasporti. Questo permette di sfruttare in modo intenso ed efficiente la nostra rete ferroviaria, la quale è finanziata tramite contributi pubblici e pertanto deve servire in primo luogo a raggiungere gli obiettivi strategici generali prima di rispondere agli interessi economici di singole imprese.

Nel traffico passeggeri in particolare occorre garantire anche in futuro un'offerta integrata (coincidenze regolari nei punti nodali tra i diversi treni), cadenzata (offerta a intervalli regolari su tutto l'arco della giornata, non solo nelle fasce a discrezione degli operatori) e che risponda alle variazioni dell'utenza (densificazione dell'offerta nelle ore di punta).

Distorsioni di questi principi sono state palesi in questi ultimi anni nel traffico internazionale sul San Gottardo, dove hanno prevalso interessi economici particolari rispetto a interessi generali d'ordine superiore. Il caso della CISALPINO è stato esemplare: a questa società è stata data la possibilità di appropriarsi delle tracce più interessanti, lasciando poi all'ente pubblico il compito di scegliere se "tappare" i buchi a proprie spese. Il risultato è chiaro agli occhi di tutti: da una parte, vi è un asse autostradale - la A2 a sud di Lugano - in saturazione e che non riesce più ad assorbire maggior traffico, e, dall'altra, un servizio ferroviario di lunga percorrenza per Milano organizzato e dimensionato in funzione degli interessi economici dell'operatore (massimo beneficio) e non del maggior trasferimento possibile di persone dalla strada alla ferrovia.

Malgrado in Svizzera non si sia ancora in linea con le Direttive Europee, si ha comunque l'impressione che le imprese estere non siano discriminate; prova ne è l'importante utilizzo della nostra rete da parte di imprese ferroviarie di altri Paesi.

Considerato che si tratta di un elemento che tocca gli Accordi bilaterali tra Svizzera e UE, non siamo di principio contrari alla proposta del Consiglio federale, a condizione tuttavia che non venga messo a repentaglio l'attuale sistema d'offerta del traffico viaggiatori (integrazione, cadenzamento, copertura delle ore di punta). Pertanto occorre definire chiare regole che vincolano l'assegnazione delle tracce alla garanzia dell'impresa di operare nell'ambito di un sistema, all'interno del quale occorre garantire la capacità per il traffico regionale durante le ore di morbida come pure nelle ore di punta.

Da ultimo, ci si deve riservare la facoltà di non attribuire una traccia ad un'impresa di un altro Paese, se questo non garantisce la necessaria reciprocità. Bisogna anche esigere dall'Unione Europea che vengano presi provvedimenti drastici nei confronti di atti di discriminazione "occulta" nei confronti di imprese svizzere che vogliano operare all'estero.

1.2 A Vostro avviso occorre consentire a terzi di effettuare ordinazioni di tracciati, anche se non si tratta di imprese di trasporto ferroviarie?

Non vediamo la necessità di ordinare tracce da parte di imprese che non operano nel trasporto ferroviario, considerato che anche la normativa CE vieta il commercio di tracce. Vediamo un'unica eccezione nella possibilità da parte di enti pubblici di ordinare delle tracce per i servizi da loro commissionati, come ad esempio avviene in Italia.

1.3 Siete d'accordo sulla definizione dei nuovi ruoli e il relativo trasferimento di compiti di regolamentazione al fine di assicurare un accesso alla rete senza discriminazioni?

Siamo di principio d'accordo a condizione che venga rispettato quanto espresso al punto 1.1.

2. Interoperabilità delle ferrovie:

2.1 *A Vostro avviso l'elenco delle tratte interoperabili (allegato 1) comprende tutte le tratte cui va applicata la direttiva sull'interoperabilità?*

Chiediamo di valutare se non sia il caso di inserire anche il tratto Cadenazzo-Locarno, nelle tratte interoperabili, in quanto sarebbe l'unica tratta esclusa in Ticino. Questo potrebbe semplificare il compito qualora fosse istituita una linea interregionale tra la Lombardia e la città sul Verbano, considerato che i treni in Ticino dovrebbero comunque transitare da linee sulle quali è prevista l'interoperabilità.

Chiediamo in ogni caso che i costi supplementari per impianti fissi e per l'adattamento delle composizioni del traffico regionale siano interamente a carico delle imprese ferroviarie rispettivamente della Confederazione e non siano addebitati al Cantone, nell'ambito delle convenzioni per lo svolgimento dell'offerta di trasporto.

Anche in questo caso occorre ottenere garanzie dall'Unione Europea sulla messa in atto delle misure di interoperabilità da parte dei gestori dell'infrastruttura dei paesi confinanti.

2.2 *Quali sono a Vostro avviso gli argomenti favorevoli o contrari all'istituzione di un organismo di valutazione della conformità da parte della Confederazione? Quali vantaggi e svantaggi comporterebbe l'istituzione di un simile organismo sotto il profilo economico-aziendale e macroeconomico?*

Non abbiamo preferenze particolari per la forma (pubblica o privata) a condizione che sia garantita la necessaria indipendenza di giudizio. Fondamentale è che il servizio sia riconosciuto su tutto il territorio europeo.

3. Procedure di messa a concorso nel settore degli autobus

3.1 *Siete favorevoli alla nuova possibilità di poter scegliere, una volta scaduta una concessione per linee di autobus, se sia opportuno mettere a concorso l'offerta e stipulare con l'impresa vincitrice un accordo di lunga durata oppure sottoporla all'ordinaria procedura di ordinazione?*

Sì, siamo di principio favorevoli a tale possibilità. Proponiamo tuttavia di estendere la possibilità d'utilizzo dello strumento dell'accordo di lunga durata non limitandone l'applicazione solamente dopo la conclusione d'una procedura di concorso (cfr. art. 33 h della LF sul trasporto di viaggiatori), bensì permettendone l'utilizzo in qualsiasi momento della procedura d'ordinazione, per l'inizio di un nuovo anno d'orario e per una durata massima equivalente alla durata (residua) della concessione detenuta dall'impresa.

La precitata richiesta si basa sulla convinzione che allo strumento dell'accordo di lungo termine può essere attribuito un ruolo importante, non riconosciuto dalle nuove disposizioni di legge. Tale convenzione/accordo può in effetti servire non solo per fissare contrattualmente nel tempo fra i committenti il risultato finale della procedura di bando, ma rappresenta pure una valida soluzione alternativa al concorso stesso: l'impresa titolare d'una concessione in scadenza, per non affrontare tutti i rischi connessi alla procedura di concorso, può essere infatti incentivata ad impegnarsi in maniera vincolante con i committenti nel quadro d'un accordo di lungo termine, nel quale vengono fissati in comune determinati obiettivi finanziari e qualitativi. Esperienze concrete, negoziati e colloqui con le imprese hanno permesso alla Sezione della mobilità di constatare che questo strumento comporta interessanti vantaggi sia per i committenti, sia per le imprese.

L'altro nuovo strumento contemplato dalla legislazione, l'accordo sugli obiettivi, non risponde a nostro avviso alle esigenze sopraindicate poiché il suo impiego, almeno secondo le indicazioni contenute nel rapporto di consultazione, è limitato ai casi di imprese che forniscono prestazioni ritenute insufficienti dai committenti ma non, ad esempio, prestazioni qualificate come sufficienti/discrete ma suscettibili di miglioramento. L'accordo sugli obiettivi riveste dunque una connotazione negativa (poiché alla base dello stesso figurano prestazioni insufficienti) che di principio non promuove fra le imprese un diffuso utilizzo dello stesso.

3.2 Ritenete adeguati i due nuovi strumenti proposti per i trasporti con autobus, vale a dire l'accordo di lunga durata e la pianificazione riguardante la messa a concorso?

Sì; valgono le considerazioni espresse nella risposta alla domanda 3.1 ed alle osservazioni complementari che seguono.

3.3 Ritenete sensato il fatto che l'aggiudicazione come pure il rilascio o il rinnovo della concessione siano disciplinati nella stessa decisione?

Lo riteniamo sensato, ma è a nostro avviso un aspetto formale ed amministrativo non determinante; a nostro avviso, il requisito fondamentale consiste nel fatto che l'accordo di lunga durata (stipulato dopo la decisione d'aggiudicazione o pure senza procedura di concorso, cfr. risposta a domanda 3.1.) abbia lo stesso orizzonte temporale della concessione.

Osservazioni complementari

Salutiamo positivamente l'introduzione nella legislazione federale della nuova regolamentazione per la procedura di messa a concorso nel settore degli autobus. Rileviamo altresì in generale che in questo contesto il nostro Cantone ha assunto un ruolo di precursore. In effetti, già da alcuni anni la Sezione della mobilità utilizza gli strumenti del bando di concorso nonché della convenzione di lungo termine (accordo di lunga durata) con l'obiettivo di accrescere l'efficienza delle imprese di trasporto e delle risorse finanziarie investite dal Cantone (e dalla Confederazione) nel trasporto pubblico. Con il supporto di un consulente esterno, la Sezione della mobilità ha allestito un modello base di convenzione di lungo termine che considera in maniera integrale le nuove disposizioni di legge qui poste in consultazione. Tale modello è stato già utilizzato concretamente per la stipula di alcune convenzioni di lungo termine con due imprese di trasporto, accordi che prescrivono fra l'altro anche obiettivi qualitativi (lista d'indicatori secondo rapporto "monitoraggio della qualità") oltre che finanziari, questi ultimi basati sul sistema d'indicatori benchmark approntato dall'UFT. Il Cantone si è già avvalso anche del nuovo strumento per la messa a concorso delle linee ora contemplato dalla proposta di legge in oggetto (art. 33 i / Pianificazione riguardante la messa a concorso). In effetti, le nostre procedure di bando pubblico sono state finora pianificate in concomitanza con grosse ristrutturazioni dei trasporti pubblici a livello regionale, previste generalmente alla scadenza delle relative concessioni di trasporto detenute dalle imprese interessate.

4. Finanziamento dei servizi di difesa

4.1 *Siete d'accordo sul principio secondo il quale i gestori dell'infrastruttura sono tenuti a cofinanziare i costi per il mantenimento dei servizi di difesa?*

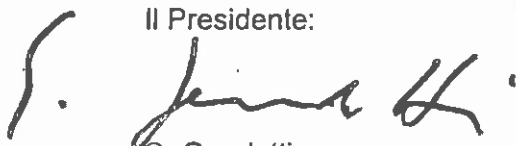
Siamo d'accordo sull'introduzione di tale principio poiché risponde alla necessità d'assicurare una ripartizione dei costi conforme ai principi di causalità, verità dei costi e trasparenza. In base a tali postulati, i costi di mantenimento dei servizi di difesa determinati dalle misure di protezione e prontezza d'intervento relative all'infrastruttura ferroviaria devono essere assunti dai gestori dell'infrastruttura (GIF).

La Sezione della mobilità resta a vostra disposizione per qualsiasi genere di informazione.

Vogliate gradire, signor Consigliere federale, gentili signore ed egregi signori i sensi della nostra alta stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



G. Gendotti

Il Cancelliere:



G. Gianella

Copia:

- Deputazione ticinese alle Camere federali
- Dipartimento del territorio
- Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità
- Sezione della mobilità