

Messaggio

numero **4698**
data **19 novembre 1997**
dipartimento **Territorio**

Concernente la modifica della Legge sui trasporti pubblici, del 6 dicembre 1994

Onorevole signor Presidente,
onorevoli signore e signori Consiglieri,

con il presente messaggio sottoponiamo alla vostra attenzione alcune proposte di modifica della Legge sopraccitata per adeguarla alla modifica della Legge federale sulle ferrovie, intervenuta il 24 maggio 1995 ed all' introduzione della nuova Legge federale sul trasporto di viaggiatori e l' accesso alle professioni di trasportatore su strada del 18 giugno 1993 nonché alla sua ordinanza sulle concessioni per automobili del 18 dicembre 1995.

1. Le nuove modalità di finanziamento prescritte dalla Legge federale sulle ferrovie

Il 1° gennaio 1996 é entrata in vigore la modifica del 24 marzo 1995 della Legge federale sulle ferrovie (LFerr.) del 20 dicembre 1957 (RS 742.101).

Tale revisione armonizza i flussi finanziari e riunisce le precedenti basi legali relative al sussidiamento in una sola, assicurando pure una parità di trattamento tra le diverse imprese di trasporto (Ferrovie federali svizzere (FFS), Imprese di trasporto concessionarie (ITC), Autopostale svizzera (Autopostale Ticino e Moesano/ATM per il nostro Cantone)).

Mentre precedentemente i Cantoni partecipavano al versamento di contributi per il mantenimento dell' esercizio delle sole ITC, ora devono cofinanziare, insieme con la Confederazione, anche il trasporto regionale effettuato dalle FFS e dall' Autopostale Svizzera.

Sono esclusi dalle prestazioni federali il traffico locale e quello turistico d' escursione. Il versamento dei contributi non si effettua più a posteriori sulla scorta del risultato d' esercizio delle imprese ma, al contrario, è definito preventivamente considerato il conto di previsione delle imprese. in base alle prestazioni di trasporto ordinate congiuntamente dalla Confederazione e dal Cantone.

I costi non coperti di tali offerte sono indennizzati da questi due partners già durante l' anno in corso (art. 51 LFerr.).

Siccome non vengono più versati importi supplementari dopo la chiusura dei conti, le imprese di trasporto devono fare in modo che i risultati dell' esercizio coincidano con l' indennizzo che hanno concordato contrattualmente con la Confederazione ed il Cantone. Eventuali scostamenti in senso negativo cadranno sotto la responsabilità dell' impresa; differenze positive potranno essere destinate a riserva o ad iniziative volte a migliorare le prestazioni.

La quota d' indennizzo a carico della Confederazione varia da un minimo del 50% ad un massimo del 95%, mentre quella di ciascun Cantone é stabilita in base alle loro rispettive capacità finanziarie e condizioni strutturali (la lunghezza delle linee delle ferrovie private e la densità demografica).

Il Cantone stabilisce a sua volta se far partecipare all' indennizzo della sua quota parte anche i Comuni o altre collettività (art. 53 LFerr.).

Nella stessa ordinanza sulle quote cantonali di partecipazione alle indennità ed agli aiuti finanziari destinati al traffico regionale (OQC) del 18 dicembre 1995 (RS 742.101.2), sono poi fissate le quote a carico di ogni Cantone; per il Ticino risulta una percentuale di partecipazione del 19% riferita all' anno d' orario 1997/98 e del 21% per l' anno d' orario 1998/99.

Ogni quattro anni l' Ufficio federale dei trasporti ricalcola la partecipazione cantonale (art. 3 cpv. 4 OQC).

I costi non coperti del traffico regionale, regolati dalla Legge federale e riferiti alle ITC, venivano sinora indennizzati, per la quota cantonale, con specifici decreti legislativi riferiti alle singole imprese.

Il traffico regionale effettuato dalle FFS e dall' ATM era invece a totale carico della Confederazione, così come alcune indennità speciali a favore delle ITC (avvicinamento tariffale e prestazioni in favore dell' economia generale).

La nuova normativa federale è stata allestita in modo tale da garantire la neutralità dei costi per i Cantoni. Nella situazione precedente la quota di oneri a carico del Cantone era di regola del 70 % e quella della Confederazione del 30 %. La quota cantonale era versata come si è detto, ad una sola categoria di imprese, quelle concessionarie (ITC), ossia per il Ticino: FART, ABL, AMSA, FLP, ARL, SNL, servizio Vico Morcote-Olivella. Per ottemperare al principio della neutralità dei costi postulato nella riforma e garantire la parità di trattamento anche al traffico regionale delle FFS ed alle autopostali è stata modificata l' aliquota degli oneri a carico del Cantone: essa è stata fissata al 21 % per l' anno d' orario 1997/98 contro il 79 % a carico della Confederazione. Per l' anno d' orario 1997/98 l' onere a carico del Cantone risulta essere di 9,954 milioni di franchi, ripartito tra il servizio regionale FFS (39.2 %); l' ATM (37.6 %) e le ITC (23.2 %).

Con la modifica della LFerr. ed in particolare del suo art. 49, in base al quale Confederazione e Cantoni indennizzano le imprese di trasporto, ivi comprese, come si è detto, FFS e ATM, dei costi non coperti e pianificati dell' offerta di trasporto che ordinano congiuntamente, occorre dotarsi anche a livello cantonale di una base legale adeguata che abiliti il Cantone non solo a versare annualmente tali indennizzi, senza dover ricorrere costantemente a decreti legislativi ad hoc, ma lo autorizzi anche a stipulare le relative convenzioni previste dall' art. 51 della LFerr.

Nella fase transitoria prevista dalla citata LFerr, che scadrà a fine 1999, la competenza operativa è stata attribuita ai Governi cantonali.

Si tratta pertanto con la proposta sottopostavi di adattamento della LTP di estendere a tutte le imprese di trasporto una procedura finora applicato solo per alcune, in particolare quelle concessionarie.

La Legge cantonale sul trasporto pubblico (LTP) é stata concepita per regolare l' offerta di trasporto delle linee d' importanza cantonale (art. 9 e segg.), finanziata dal Cantone e dai Comuni (art. 22). Essa ha dunque un carattere complementare alla normativa federale.

2. Le nuove modalità per il rilascio delle autorizzazioni prescritte dalla Legge federale sul trasporto di viaggiatori e l' accesso alle professioni di trasportatore su strada

La suddetta Legge disciplina per quanto interessa anche la competenza dei Cantoni, il trasporto regolare e professionale di viaggiatori su strada (art. 1).

L' azienda delle PTT detiene l' esclusiva del trasporto regolare di viaggiatori (art. 2), salvo il caso che tale trasporto sia svolto a titolo non professionale o sia necessario all' esercizio di un' azienda che non si occupa di trasporti (art. 3).

L' art. 4 prevede inoltre che il Dipartimento federale dei trasporti (DFTCE) può accordare concessioni per il trasporto professionale di viaggiatori con corse regolari. Le disposizione d' esecuzione alla Legge federale sul trasporto di viaggiatori e l' accesso alle professioni di trasportatore su strada sono poi contenute nell' ordinanza sulle concessioni per automobili (OCAuto) del 18 dicembre 1995.

L' art. 2 dell' OCAuto definisce che cosa s' intende per corse regolari fra le stesse località (quelle effettuate almeno due volte nell' arco di 16 giorni), l' art. 3 definisce il trasporto professionale (chi trasporta persone anche con corse che non sono pubbliche per conseguire un utile, sia in denaro sia con prestazioni in natura o altri vantaggi commerciali).

L' art. 4 definisce infine le imprese pubbliche di trasporto (quelle della Confederazione, le ITC e le altre imprese che hanno diritto all' indennità secondo la LFerr.).

L' OCAuto formula quindi al suo art. 5 il principio che il diritto di trasportare viaggiatori regolarmente ed a titolo professionale può essere conferito mediante concessione o autorizzazione.

È necessaria una concessione federale rilasciata dal DFTCE (art. 32) per il servizio di linea e le corse analoghe per i quali non sono previste deroghe all' obbligo dell' autorizzazione né alla privativa del trasporto di viaggiatori (art. 6). Si tratta di tutti i servizi di trasporto pubblico operanti nel Cantone sulla base di un orario e tariffe

ufficiali pubblicati (principalmente FFS, ATM, ITC).

È necessaria un' autorizzazione federale rilasciata dal DFTCE (art. 49) per il trasporto regolare e professionale nell' ambito del traffico transfrontaliero (art. 7 cpv. 1).

È necessaria infine un' autorizzazione cantonale (art. 7 cpv. 2) per:

- a. le corse pendolari, qualora non sia previsto l' alloggio nella località d' arrivo per almeno i 4/5 dei viaggiatori e durante due notti;
- b. il trasporto a richiesta qualora le corse non abbiano una funzione di collegamento giusta l' art. 4 dell' ordinanza del 18 dicembre 1995 sulle indennità;
- c. le corse analoghe al servizio di linea, qualora non abbiano una funzione di collegamento, giusta l' art. 5 dell' ordinanza sulle indennità;
- d. il trasporto di scolari;
- e. il trasporto di operai;
- f. il trasporto per conto proprio;
- g. le corse nell' ambito di un servizio ausiliario;
- h. le corse che nell' arco di un anno sono offerte al massimo per otto settimane consecutive.

Si tratta di servizi di trasporto speciali riferiti ad esigenze particolari, non accessibili all' intero pubblico e regolati da condizioni particolari.

Le competenze cantonali rimangono dunque assai circoscritte e limitate rispetto al complesso dei servizi di trasporto.

In relazione all' autorizzazione cantonale, il capitolo 4 OCAuto (art da 34 a38) detta le condizioni per il suo rilascio e rinnovo, la sua durata, il trasferimento, la modifica, la rinuncia e la revoca, indicando infine i compiti dei Cantoni, i quali devono emanare prescrizioni complementari relative alla procedura d' autorizzazione e in particolare designare le autorità responsabili delle autorizzazioni e della sorveglianza e fissare gli emolumenti.

3. Modifiche indotte alla LTP dalla Legge federale sul trasporto di viaggiatori su strada e dall' OCAuto

Visti i compiti affidati al Cantone dall' OCAuto occorre emanare una Legge formale che indichi l' autorità incaricata di rilasciare le autorizzazioni cantonali, l' ammontare delle tasse richieste e regoli infine le modalità ricorsuali.

Si prospettavano due alternative :

- a) una Legge specifica sulle autorizzazioni cantonali di trasporto per automobili;
- b) una modifica della LTP per regolare gli aspetti essenziali dell' OCAuto e la contestuale elaborazione di un regolamento specifico.

Si è optato per questa seconda soluzione, sia perché le modifiche da apportare alla LTP si limitavano a soli tre articoli, il 5a, il 41a ed il 42, sia per non appesantire con un' ulteriore Legge il già corposo quadro legislativo.

Il regolamento sulle autorizzazioni cantonali di trasporto per automobili (RACTA) è stato del resto già elaborato, il che potrà consentire a codesta autorità di valutare integralmente la modifica legislativa ed il suo regolamento di applicazione, che si limita a definire competenze e procedura, prescrizioni tecniche e la ripartizione delle singole tasse nei limiti fissati dal testo di base.

4. Commento ai singoli articoli

Art 5a e 41a

L' art. 38 OCAuto dispone che "I Cantoni emanano prescrizioni complementari relative alla procedura d' autorizzazione ed in particolare designano le autorità responsabili delle autorizzazioni e della sorveglianza e fissano gli emolumenti".

Negli articoli 5a cpv. 1 e 41a LTP si stabilisce quindi che è il Consiglio di Stato l' autorità competente non solo a rilasciare le autorizzazioni cantonali per il trasporto regolare e professionale di viaggiatori su strada ma anche ad esercitare la relativa sorveglianza.

Nel regolamento d' applicazione derivato da questi due articoli della LTP, tali competenze verranno poi delegate al Dipartimento del territorio ed alla Sezione dei trasporti.

Nel cpv. 2 dell' art. 5a si stabilisce che il Consiglio di Stato è autorizzato a riscuotere tasse comprese tra 250 e 1000 Fr., che vengono periodicamente adeguate al costo della vita.

Il regolamento d' applicazione specificherà in dettaglio l' ammontare di ciascuna tassa a dipendenza se si tratti di rilascio, rinnovo, modifica o trasferimento dell' autorizzazione e delegherà il compito della riscossione alla Sezione trasporti.

Art. 35 a

Il presente articolo formalizza a livello cantonale quanto disposto dalla Legge sulle ferrovie e conferisce quindi una base legale certa per poter versare i relativi indennizzi, nella percentuale spettante al Cantone, per i costi non coperti del traffico regionale effettuato sia dalle FFS e dall' Autopostale Ticino-Moesano sia dalle ITC.

Infatti in base all' art. 49 LFerr. la Confederazione ed i Cantoni indennizzano le imprese di trasporto per i costi non coperti e pianificati dell' offerta di trasporto che ordinano congiuntamente.

Secondo l' art. 51 LFerr., l' offerta di prestazioni e l' indennizzo dei diversi settori sono stabiliti anticipatamente mediante convenzione ed in modo vincolante dalla Confederazione, dai Cantoni partecipanti e dall' impresa di trasporto interessata, considerato il costo di previsione delle imprese.

Vi é da aggiungere che tali prestazioni, ordinate dal Cantone insieme con la Confederazione, non fanno parte dell' offerta di trasporto prevista dagli art. 9 e segg. della LTP che si riferisce invece esclusivamente alle linee d' importanza cantonale e comporta la partecipazione finanziaria dei Comuni, qui invece non richiesta.

Il Ticino si é visto assegnare nell' OQC (cfr. appendice dell' ordinanza) una percentuale di partecipazione alle indennità del 19% per il 1997/98 che passerà al 21% nel 1998/99.

Essa viene ricalcolata ogni quattro anni, per tener conto dell' evoluzione dei parametri che la determinano, in particolare della forza finanziaria.

Mediante il credito annuale stanziato dal Gran Consiglio in sede di preventivo, il Consiglio di Stato potrà così stipulare annualmente le convenzioni riferite alle singole linee, avendo a disposizione i mezzi economici necessari per indennizzare le prestazioni del traffico regionale per la quota di sua pertinenza.

Art. 42

In base all' art. 15 della Legge federale sul trasporto di viaggiatori su strada ,la procedura di ricorso é retta dalla Legge federale sulla procedura amministrativa (PA) e dalla Legge federale sull' organizzazione giudiziaria (OG).

Secondo l' art. 98 lett. g OG il ricorso di diritto amministrativo é ammissibile contro le decisioni delle ultime istanze cantonali, in quanto il diritto federale non preveda contro le loro decisioni dapprima il ricorso a una istanza inferiore nel senso delle lettere b ed f.

Ma secondo l' art. 99 lett. d OG il ricorso di diritto amministrativo non é ammissibile contro il rilascio o il rifiuto di concessioni al cui ottenimento la legislazione federale non conferisce un diritto ... e l' autorizzazione o il rifiuto di trasferire queste concessioni.

L' art. 99 parla quindi di concessioni ma non di autorizzazioni, ragione per cui per quest' ultime il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale é possibile.

Ciò presuppone quindi a livello cantonale il ricorso sino al Tribunale cantonale amministrativo, in ossequio all' art. 98a OG ed alla Legge cantonale d' adeguamento del 12 marzo 1997.

A tal proposito é stato modificato l' art. 42 LTP, prevedendo la possibilità di ricorrere al Tribunale cantonale amministrativo anche in materia di autorizzazioni di trasporto per viaggiatori su strada.

5. Linee direttive e Piano finanziario

La modifica proposta non comporta alcuna spesa. Il maggior carico amministrativo potrà, alla luce delle odierne previsioni, essere affrontato con l' organico attuale. La riforma non genera alcun costo a carico dei Comuni.

6. Considerazioni finali

Questa modifica della Legge sui trasporti pubblici é necessaria per adeguarla alle modifiche legislative a livello federale. Essa ci permette di precisare la procedura per regolare i rapporti tra Cantone, Confederazione ed imprese di trasporto in merito alle Convenzioni che definiscono le prestazioni e di creare la base legale per trattare le domande di autorizzazioni cantonali di trasporto.

Le proposte sottopostevi definiscono regole procedurali volte a garantire la massima flessibilità nell' affrontare i problemi correnti e tempestività nel rispondere alle

sollecitazioni. L'organizzazione della procedura federale di definizione delle convenzioni volte a stabilire prestazioni ed indennità su base annuale richiede anche a livello cantonale un tempestivo coordinamento. In questo senso la prassi attuale si è rivelata adeguata e con questa proposta si estende a tutte le imprese. Per le ragioni esposte vi invitiamo a voler approvare l' annesso Disegno di Legge. Vogliate gradire, onorevole signor Presidente, onorevoli signore e signori Consiglieri, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Buffi
p.o. Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

LEGGE

sui trasporti pubblici del 6 dicembre 1994; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

richiamate:

- la Legge federale sulle ferrovie (Lferr.), del 20 dicembre 1957 e le sue ordinanze d' applicazione;
- la Legge federale sul trasporto di viaggiatori e l' accesso alle professioni di trasportatore su strada, del 18 giugno 1993 e l' ordinanza sulle concessioni per automobili del 18 dicembre 1995;
- la Legge federale sul trasporto pubblico del 4 ottobre 1985;
- visto il messaggio 19 novembre 1997 n. 4698 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La Legge sui trasporti pubblici del 6 dicembre 1994 è così modificata :

TITOLO Ia - TRASPORTO DI VIAGGIATORI SU STRADA

Autorizzazioni e tasse	<p>Art. 5a</p> <p>1 In applicazione della legislazione federale sul trasporto di viaggiatori e l' accesso alle professioni di trasportatore su strada, il Consiglio di Stato rilascia le autorizzazioni che conferiscono il diritto di trasportare regolarmente ed a titolo professionale viaggiatori su strada, che non sono sottoposte a concessione o autorizzazione federale.</p> <p>2 A tal fine riscuote delle tasse comprese tra fr. 250.- e fr. 1000.--, che possono essere adeguate all' evoluzione dell' indice nazionale dei prezzi al consumo.</p>
------------------------	---

Capitolo V - Traffico regionale

Indennità e competenze	<p>Art. 35a</p> <p>1 La Confederazione ed il Cantone indennizzano le imprese di trasporto per i costi non coperti e pianificati delle prestazioni di trasporto ordinate congiuntamente, secondo le modalità previste dalla Legge federale sulle ferrovie (art. 49 LFerr.) e dalle sue ordinanze d' applicazione.</p> <p>2 La quota d' indennità a carico del Cantone (art. 53 cpv. 2 Lferr.), è definita periodicamente dall' ordinanza federale sulle quote cantonali di partecipazione alle indennità ed agli aiuti finanziari destinati al traffico regionale del 18 dicembre 1995.</p> <p>3 I crediti annuali necessari al pagamento della quota cantonale sono decisi dal Gran Consiglio con il preventivo.</p> <p>4 Il Consiglio di Stato stipula le convenzioni di cui all' art. 51 LFerr. e versa le relative indennità alle imprese.</p>
------------------------	--

TITOLO VI - DISPOSIZIONI FINALI

Sorveglianza	Art. 41a Il Consiglio di Stato esercita la sorveglianza sul trasporto pubblico e sulle autorizzazioni per il trasporto di viaggiatori su strada.
Ricorsi	Art. 42 1 Contro le decisioni del Consiglio di Stato in applicazione dell' art. 5a e contro quelle che impongono la revoca o la restituzione totale o parziale dei contributi da parte del beneficiario, é dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo. 2 Sono applicabili le disposizioni della Legge di procedura per le cause amministrative.

II.

1 Decorsi i termini per l' esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di Legge é pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

2 Il Consiglio di Stato ne determina la data di entrata in vigore.