

Ufficio federale dei trasporti UFT  
Dr. Max Friedli, Direttore  
3003 Berna

Chiasso, 9.10.2009  
Our Ref. TON

## Consultazione „Secondo passo della Riforma ferroviaria 2“

Gentili signore e signori

Vi ringraziamo per l'invio della documentazione per la consultazione sul 2° Pacchetto della Riforma ferroviaria 2. Siamo molto lieti che con questo disegno di legge vengano trattati temi di vitale importanza per il trasporto combinato e siamo volentieri a disposizione per contribuire alla formulazione di condizioni quadro più efficienti e sostenibili.

La nostra presa di posizione si limita ai temi „Accesso indiscriminato alla rete“ e „Interoperabilità“. Ambedue sono funzioni strategiche per l'effettiva apertura del mercato e quindi decisive per l'ulteriore sviluppo del trasporto merci su rotaia.

### 1. Gravi deficit nell'apertura del mercato

La liberalizzazione delle industrie di rete (elettricità, telecomunicazioni, ferrovie ecc.) è un processo lungo e difficile. Per le ferrovie si presenta particolarmente difficoltoso, sia per la complessità storica dei compiti da svolgere - le origini del settore ferroviario infatti risalgono al primo periodo dell'industrializzazione - sia per la dimensione internazionale di cui si deve tener conto soprattutto nel trasporto merci su rotaia. Non stupisce quindi che il bilancio della Commissione europea sullo stato dell'apertura del mercato sia deludente<sup>1</sup>. Nel maggio 2008 la Commissione rimproverava a quasi tutti gli Stati membri gravi mancanze nell'attuazione del 1° Pacchetto per le ferrovie:

- insufficiente indipendenza dei gestori delle infrastrutture dalle imprese ferroviarie all'interno delle strutture holding;

<sup>1</sup> v. documentazione per la consultazione pag. 21.

- inadeguata attuazione della direttiva 2001/14/CE riguardante i prezzi delle tracce, per esempio la mancanza di norme legate al rendimento per aumentare la capacità della rete e mancanza di incentivi all'efficienza per i gestori delle infrastrutture;
- mancata istituzione di un organo di regolazione indipendente, dotato di ampie competenze per la soluzione di problemi di concorrenza nel settore ferroviario.

Mentre la UE avvia procedure per mancata applicazione e intende aumentare la pressione della liberalizzazione mediante una revisione del pacchetto per le ferrovie, la presente proposta di Riforma ferroviaria 2 si limita alla **realizzazione di una variante minima che porta avanti l'apertura del mercato secondo il testo, ma non di fatto**. Anche in Svizzera i deficit maggiori risiedono nei settori contestati dalla UE: scarsa indipendenza di infrastruttura e gestione, strumenti carenti per migliorare l'efficienza della rete, mancata istituzione di un organo di regolazione indipendente con competenze estese.

## **2. Agenzia per l'attribuzione delle tracce: mezzo compromesso invece di una soluzione pulita**

Gran Bretagna, Danimarca e Svezia hanno fatto esperienze positive con la netta separazione tra infrastruttura ferroviaria e gestione del traffico, svolta non solo sul piano contabile ma di tutta l'impresa. I loro manager delle infrastrutture si sentono in obbligo allo stesso modo nei confronti di tutte le società ferroviarie, e non un po' di più nei confronti dell'„impresa consorella“. Hanno un interesse economico primario al massimo sfruttamento della rete e quindi sostengono l'accesso di tutte le imprese ferroviarie interessate. In questa costellazione, che è di gran lunga la più favorevole per la coerente apertura del mercato<sup>2</sup>, **non serve un'agenzia per l'attribuzione delle tracce**, ma è il manager dell'infrastruttura indipendente che pianifica, ottimizza e attribuisce le tracce per conto proprio. Nel progetto di consultazione, invece, viene interposta un'agenzia di attribuzione delle tracce che è autonoma sotto il profilo organizzativo, ma sul piano economico è legata al gestore dell'infrastruttura tramite un'imposta. Inoltre l'agenzia di attribuzione delle tracce non dispone di strumenti di politica dei prezzi per motivare l'infrastruttura a perseguire una maggiore efficienza e produttività. Secondo il progetto di consultazione, può fissare unicamente il contributo di copertura nell'ambito della formazione del prezzo della traccia<sup>3</sup>. Tale contributo è stato recentemente abolito per il trasporto merci; una misura ragionevole per ridurre almeno in parte i prezzi delle tracce svizzere estremamente alti (v. sotto), ma allo stesso tempo un autogol per la politica dei trasporti, poiché in questo modo si toglie all'agenzia di attribuzione delle tracce l'unico strumento di politica dei prezzi rimastole per incentivare l'efficienza. Il Consiglio federale, ergo l'Ufficio federale dei trasporti, può assumersi in maniera efficace la vigilanza della prevista agenzia di attribuzione delle tracce? Ne dubitiamo, poiché esiste un evidente conflitto d'interessi tra i diversi ruoli della Confederazione come proprietaria delle infrastrutture e dell'impresa ferroviaria, come organo di vigilanza dell'agenzia di attribuzione delle tracce e della commissione arbitrale, nonché come autorità per la determinazione del prezzo delle tracce, ufficio per la concessione dell'accesso alla rete e committente di tutte le prestazioni con diritto al risarcimento. La confusione di competenze e la molteplicità di interfacce, intanto, per il mercato significano una cosa sola: costi più alti, tempi di lavorazione più lunghi e quadro d'azione incerto.

---

<sup>2</sup> vedi anche la perizia speciale della commissione di monopolio tedesca „Ferrovia 2009: la concorrenza ha bisogno di scambi“

<sup>3</sup> „quegli elementi il cui ammontare non è già stato stabilito dal Consiglio federale o dall'UFT“ – pag. 26 del progetto di legge

Vorremmo ribadire: in linea di principio non importa chi attribuisce le tracce, purché l'assegnazione avvenga in maniera neutrale e senza discriminazioni. Con l'interposizione di un'agenzia indipendente per l'attribuzione delle tracce si soddisfano sì formalmente le direttive della UE, tuttavia si risolvono soltanto in modo sub-importanti questioni di interfacce e competenze riguardo alla pianificazione della capacità, all'ottimizzazione delle risorse e alla fissazione del prezzo. Un'agenzia di attribuzione delle tracce può essere accettata solo come **soluzione intermedia fino alla completa separazione tra rete e gestione e unita all'istituzione di un regolatore con competenze estese** (v. sotto).

### 3. Per aprire il mercato non basta l'accesso alla rete senza discriminazione

In Svizzera, come in numerosi stati europei, l'accesso alla rete per le imprese ferroviarie provviste di licenza funziona senza grandi problemi. La **regolazione dell'accesso**, così come viene ampiamente trattata nel progetto di consultazione, è però solo il primissimo passo sulla strada per arrivare all'apertura del mercato. Non serve a nulla che ci sia l'accesso alla rete se sulla rete regnano condizioni anticoncorrenziali.

Perciò sono importantissime anche le questioni della **regolazione della fruizione**, riguardanti i seguenti settori:

- fruizione degli impianti come stazioni di rifornimento, scali di smistamento, officine;
- prestazioni accessorie come servizi di smistamento e di spinta;
- acquisto di energia;
- ultimo miglio (accesso dell'utente alla rete);
- ordine di priorità del trasporto persone/merci;
- sistema dei prezzi delle tracce

e l'**amministrazione della rete** sotto i seguenti aspetti:

- incremento dell'efficienza e della produttività dell'infrastruttura;
- politica dell'offerta e incremento dell'attrattiva dell'infrastruttura;
- controllo dei costi.

Questi temi sono completamente lasciati da parte nel progetto di consultazione. Eppure la nostra politica dei trasporti ha l'obbligo di formulare un quadro d'azione realistico e favorevole al trasferimento del traffico. La Riforma ferroviaria 2 dovrebbe assolutamente estendere il **concetto di apertura del mercato fin dove necessario** per la riuscita di questo progetto generazionale.

### 4. Organo di regolazione indipendente con competenze estese

Ogni liberalizzazione delle industrie di rete necessita di un regolatore. Questo assicura che sia possibile una concorrenza leale sui mercati a valle del gestore della rete e fissa incentivi, affinché la rete ancora gestita come monopolio venga amministrata secondo criteri di competitività. Nel settore ferroviario i seguenti effetti incentivanti sono di primaria importanza:

- garanzia duratura di una infrastruttura adeguata;
- assenza di discriminazioni nell'accesso e nella fruizione della rete;
- efficienza produttiva con incentivi per la riduzione dei costi.

La regolazione prevista nel progetto di consultazione e riguardante la commissione arbitrale CAF è del tutto inadeguata per soddisfare le esigenze di questa ambiziosa finalità. La CAF, nella versione attuale, decide unicamente in caso di conflitti tra le imprese ferroviarie circa l'accesso alla rete e controlla il mercato per accertare eventuali comportamenti discriminanti da parte dei gestori delle infrastrutture. Tutte le altre questioni sono disciplinate dall'Ufficio federale dei trasporti, dall'agenzia di assegnazione delle tracce oppure non sono disciplinate affatto.

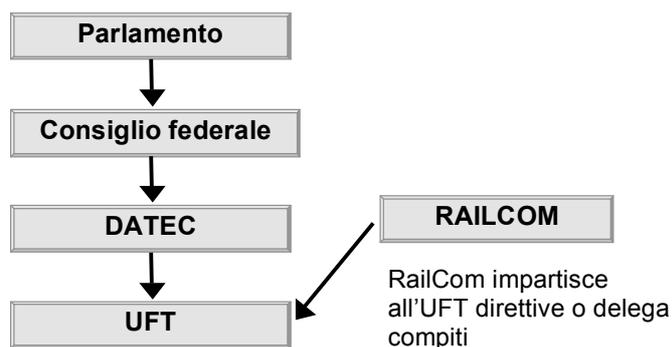
Richiediamo pertanto **l'istituzione di un'autorità di controllo e regolazione indipendente „RailCom“**, secondo il modello dell'autorità di concessione e regolazione ComCom nel settore delle telecomunicazioni, che abbia le seguenti caratteristiche:

- i membri sono nominati dal Consiglio federale;
- non è soggetta a direttive del Consiglio federale e del dipartimento;
- è autorizzata a impartire disposizioni e a delegare dei compiti nei confronti dell'Ufficio federale dei trasporti;
- ha personale sufficiente, dotato di conoscenze tecniche specifiche in campo ferroviario e regolativo;
- è fornita dei necessari compiti, responsabilità e competenze;
- è organizzata in modo attento alle esigenze della clientela;
- all'occorrenza interviene nel mercato in modo proattivo („regolazione ex-ante“);
- in caso di discriminazione si attiva d'ufficio („regolazione ex-post“).

Tuttavia le competenze del regolatore non devono limitarsi all'accesso alla rete, ma devono coprire l'intero arco del mercato con l'obiettivo di occuparsi di tutti i temi relativi all'infrastruttura in modo coordinato e coerente sotto il profilo regolativo. Ciò comprende:

- regolazione dell'accesso;
- regolazione della fruizione;
- regolazione delle interfacce internazionali;
- controllo dell'amministrazione della rete;
- verifica ed ev. correzione dell'attrattiva dell'offerta.

Il mercato è buono solo quanto lo sono le competenze del suo organo di regolazione; questa cognizione s'impone sempre di più in Europa. Per questo motivo invitiamo il legislatore a superare tutte le resistenze e a istituire un regolatore il quale, con competenze estese, si adoperi attivamente per accelerare l'apertura del mercato.



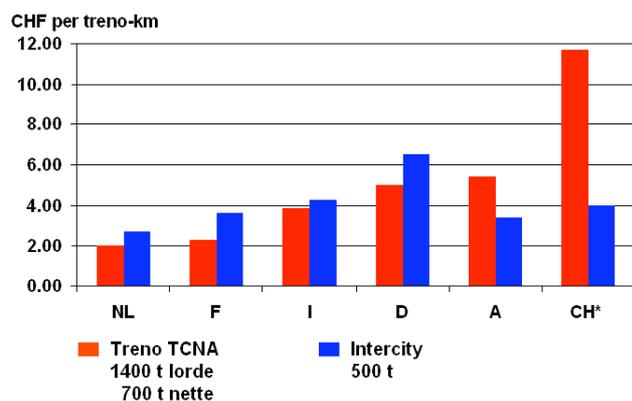
**Struttura organizzativa di un'autorità di regolazione „RailCom“**

## 5. Superare il sistema dei prezzi delle tracce contrario alla politica del trasferimento

Il sistema svizzero dei prezzi delle tracce è in eclatante contraddizione con l'obiettivo del trasferimento del traffico e di una dinamica di mercato funzionante. Privilegia il trasporto passeggeri e discrimina il trasporto merci utilizzando il peso del treno come fattore decisivo per la determinazione del prezzo. Inoltre addossa al trasporto merci gli alti costi di manutenzione delle tratte ad alta velocità - della cui utilità il trasporto merci non potrà mai avvalersi - caricandoli in maniera sproporzionata per il fattore peso del treno.

La discriminazione del trasporto merci a livello del prezzo è deducibile anche dal confronto con gli stati confinanti. In Svizzera gli oneri del trasporto merci sono tre volte più alti, mentre per il trasporto passeggeri sono a un livello paragonabile a quello degli altri stati. Perciò nel trasporto combinato le offerte competitive sono possibili solo tramite le agevolazioni garantite dall'UFT sui prezzi delle tracce. Per gli operatori del trasporto combinato questa è una situazione molto insoddisfacente: non vogliamo ricevere sovvenzioni, ma lavorare con prezzi di mercato (nell'ordine di grandezza di ca. 4 franchi per treno-chilometro) e a condizioni generali stabili su cui fare affidamento.

**L'odierno sistema dei prezzi delle tracce deve perciò essere modificato in modo strutturale.** I principi da applicare dovrebbero essere sanciti già dal testo della legge<sup>4</sup>. Si dovrebbero prevedere incentivi con cui le società di gestione delle infrastrutture siano motivate ad aumentare la produttività e a sfruttare meglio la rete.



Prezzi delle tracce nel confronto europeo

\* TCNA Svizzera: tariffa piena dal 2011

Fonte: Studie zu einem neuen schweizerischen Trassenpreissystem, ETH, 2007

<sup>4</sup> Art. 9o, pag. 94

## 6. Stop alla discriminazione del trasporto merci nell'accesso alla rete

Il trasporto merci è fortemente discriminato rispetto al trasporto passeggeri anche nell'accesso alla rete. Viaggia sulla rete con priorità ultima, è sfavorito nella pianificazione delle tracce, e nello sviluppo delle infrastrutture è considerato solo in sott'ordine. Il progetto di consultazione fissa nuovamente per iscritto tale discriminazione: il trasporto passeggeri cadenzato deve di principio avere la priorità di accesso alla rete<sup>5</sup>. In questo modo si addossano al trasporto merci costi elevati e grandi problemi di qualità, peggiorandone le opportunità di mercato rispetto alla strada. La prevista norma di eccezioni consentirebbe l'introduzione di corridoi per il trasporto merci, ma il testo della legge è formulato in modo talmente vago da prestarsi a tutte le interpretazioni.

La strada non conosce norme che penalizzano in via di principio il trasporto merci in quanto tale. Il trasporto merci e il trasporto passeggeri si dividono a pari diritto le risorse a disposizione. Questo principio deve fare il suo ingresso anche nel trasporto ferroviario. Treni merci internazionali con un'impegnativa gestione delle interfacce di frontiera, merci termo-condizionate nell'orario cadenzato, trasporto aereo-sostitutivo sensibile ai tempi e treni Rola con 20 autisti a bordo: tutti questi trasporti aspettano in via di principio in coda a qualunque treno passeggeri che viaggia in ritardo, perdendo a loro volta le proprie coincidenze.

Al fine di sostenere ulteriormente il trasferimento del traffico richiediamo **parità di diritti fra trasporto passeggeri e trasporto merci** e suggeriamo di apportare al testo la seguente modifica<sup>6</sup>:  
„Nella concessione dell'accesso alla rete il trasporto ~~passeggeri~~ cadenzato ha la priorità. I collegamenti all'interno di una determinata catena di trasporto ~~del trasporto pubblico~~ non devono essere interrotti.“

## 7. L'interoperabilità deve essere affidabile e funzionale

Vediamo con favore l'adozione di direttive per l'interoperabilità e siamo sensibili a un'adozione delle norme senza intoppi e attenta ai costi. Nel caso del materiale rotabile il concetto di interoperabilità non dovrebbe limitarsi alle componenti tecniche, ma comprenderne l'intero ciclo vitale e funzionale. A tale riguardo bisogna chiarire le questioni e gli aspetti seguenti.

### Tecnica

- Come viene assegnato il permesso d'esercizio per i sottosistemi già circolanti?
- Come si garantisce che le norme STI siano applicate per tutti gli stati senza deroghe e regole addizionali nazionali?
- Come si armonizza il perfezionamento delle norme sull'interoperabilità?

### Manutenzione

- Per garantire la sicurezza nel sistema ferroviario sono previste certificazioni della sicurezza per infrastrutture e imprese di trasporti ferroviari. È necessario che siano certificati anche titolari dei carri, ECMS (Entity in Charge of Maintenance) e officine. Chi farà questa certificazione?

---

<sup>5</sup> Articolo 9 comma 2, pag. 90

- Come possiamo regolare la problematica della dogana nella gestione de pezzi di ricambio?  
Un vagone ferroviario costruito e viaggiante in modo interoperabile deve poter essere riparato e sottoposto a manutenzione in Europa in modo altrettanto interoperabile. Il regime doganale proposto<sup>7</sup> è inadatto per realizzare una gestione dei ricambi a livello europeo. È necessaria un'armonizzazione amministrativa a livello europeo.

#### Esercizio

- Oltre all'interoperabilità sul piano tecnico, deve essere prevista una interoperabilità sul piano amministrativo. I treni merci internazionali devono poter passare le frontiere svizzere senza soste superflue. In ambito doganale sono state fatte ottime esperienze con la regolazione Swiss Corridor: tale disciplina dovrebbe essere mantenuta ed estesa a livello dell'UE.
- Anche i documenti tecnici di accompagnamento, come ad es. la prescrizione di frenatura, dovrebbero essere gestiti in maniera interoperabile con reciproca accettazione da parte degli uffici interessati.
- La reciproca accettazione internazionale delle licenze di macchinista di locomotiva semplificherebbe di gran lunga il trasporto su rotaia transfrontaliero.

## 8. Risposte al questionario

1.1 Appoggia la soluzione proposta di un ente di diritto pubblico per garantire un'agenzia per l'attribuzione delle tracce senza discriminazioni?

**NO: solo come soluzione intermedia fino alla completa separazione tra rete e gestione E unita all'istituzione di un regolatore con competenze estese.**

1.2 Deve essere consentito a terzi, che non siano imprese di trasporti ferroviari, di ordinare tracciati?

**Proponiamo la seguente norma: „Le tracce non devono essere oggetto di transazione commerciale. Si deve garantire che il cliente di un'impresa di trasporti ferroviari possa utilizzare la traccia ordinata senza discriminazioni e senza costi aggiuntivi tramite un'altra impresa di trasporti ferroviari.“**

1.3 È d'accordo con i nuovi ruoli e con i compiti regolativi demandati a questo riguardo per garantire l'accesso alla rete senza discriminazioni?

**NO: la regolazione proposta è del tutto insufficiente per portare avanti l'apertura del mercato.**

2.1 Secondo lei l'elenco delle tratte interoperabili (allegato 1) contiene tutte le tratte che troveranno applicazione per le direttive sull'interoperabilità?

**Sì**

---

<sup>7</sup> al punto 23i, comma 3 (pagina 98)

2.2 Vede argomenti pro o contro l'istituzione da parte della Confederazione di un ufficio per la valutazione della conformità? Quali vantaggi e svantaggi economici sul piano aziendale e nazionale comporterebbe?

**Non ne vediamo la necessità, dato che numerosi operatori privati svolgono questo compito a sufficienza.**

La ringraziamo di voler tener conto delle nostre considerazioni e restiamo a sua disposizione per eventuali domande.

Con i migliori saluti

A handwritten signature in black ink, appearing to read "B. Kunz".

Bernhard Kunz  
Direttore

A handwritten signature in black ink, appearing to read "P. Howald".

Peter Howald  
Direttore Servizi intermodali

Copia: Ambienti interessati alla consultazione  
Membri del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati CTT