



Le direttrici di sviluppo della politica svizzera dei trasporti

Gli ultimi 50 anni

Sintesi

Hans-Ulrich Berger
Peter Güller
Samuel Mauch
Jörg Oetterli

Traduzione italiana a cura di:
Caterina Palella e Barbara Trapani

Berna / Zurigo, gennaio 2009
Edizioni Rilegger, Zurigo

Patrocìnio

Il libro è stato pubblicato con il patrocìnio delle seguenti istituzioni:

- LITRA Servizio d'informazione per i trasporti pubblici
- AutoPostale Svizzera SA
- FFS Ferrovie Federali Svizzere
- STRASSE SCHWEIZ Federazione svizzera del traffico stradale
- TCS Touring Club Svizzero
- DATEC Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni

Premessa

Lo sviluppo della politica svizzera dei trasporti negli ultimi 50 anni deve essere letto alla luce della complessità e del dinamismo degli eventi che hanno caratterizzato la storia dei trasporti nel nostro Paese in questo periodo. L'ottica adottata dai quattro autori della presente opera è proprio questa: in qualità di ex collaboratori dell'Amministrazione federale (Stato maggiore per lo studio dei trasporti, Ufficio federale dei trasporti) e di titolari di uffici privati di consulenza (INFRAS, SYNERGO), sono stati testimoni fin dagli anni Settanta dell'evoluzione in atto nel settore e hanno contribuito a definire la politica svizzera dei trasporti.

I risultati del loro studio sono presentati nelle oltre 400 pagine che compongono questo libro, articolato come segue (cfr. l'indice alla fine della sintesi): nel 1° capitolo sono descritte le principali interazioni fra trasporti e sviluppo economico e sociale. Il 2° capitolo illustra l'evoluzione della politica dei trasporti dalla metà del XIX secolo agli inizi dell'epoca moderna (anni Sessanta e Settanta). Il 3° capitolo è dedicato agli sviluppi istituzionali, ai punti di vista e ai successi dei principali attori del settore (autorità, associazioni, partiti). Nei capitoli da 4 a 12 si ripercorrono i rapporti fra Svizzera e Unione europea sotto il profilo della politica dei trasporti e si traccia un quadro degli ampliamenti infrastrutturali realizzati, dell'esercizio dei sistemi di trasporto, del finanziamento, della concorrenza e della liberalizzazione del mercato, del rapporto fra costi esterni e benefici, della politica ambientale ed energetica, della sicurezza e dello sviluppo territoriale.

Gli autori, oltre a esaminare varie fonti, hanno discusso con diverse personalità di spicco che, con il loro operato, hanno direttamente influito sulla politica svizzera dei trasporti: si tratta in particolare di Leon Schlumpf, Adolf Ogi e Moritz Leuenberger, i Consiglieri federali di volta in volta responsabili del settore. Parallelamente gli autori hanno chiesto a giovani membri dell'attuale Consiglio nazionale, in qualità di nuove leve della politica, di descrivere la loro visione del sistema svizzero dei trasporti del futuro. I risultati di questi colloqui sono riportati alla fine del libro.

Nella presente sintesi sono illustrate le diverse direttrici di sviluppo della politica svizzera dei trasporti. Le direttrici individuate hanno un carattere sovraordinato, nel senso che toccano diversi vettori di trasporto. La strada, la ferrovia, l'aviazione e la navigazione sono percepite come settori complementari, ma anche in concorrenza fra loro, che presentano nel contempo delle costanti e dei cambiamenti di paradigma.

La preparazione del libro ha beneficiato del sostegno, oltre che del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), dei rappresentanti delle principali organizzazioni nel settore dei trasporti pubblici e privati, che hanno collaborato alla raccolta delle informazioni di base e soprattutto, con la loro critica costruttiva, hanno contribuito a colmare determinate lacune e a evitare un'ottica unilaterale. Il loro contributo finanziario ha permesso di coprire i costi di stampa e di traduzione.

L'opera, destinata a una vasta cerchia di lettori interessati alla politica dei trasporti, è stata pubblicata all'inizio del 2009 dalle edizioni Rilegger di Zurigo in lingua tedesca; una traduzione integrale in francese è seguita, presso lo stesso editore, nei primi mesi dell'estate. La presente sintesi è disponibile in formato elettronico in lingua tedesca, francese, italiana e inglese sui siti Internet delle istituzioni patrocinate.

Introduzione

Il libro intitolato *Le direttrici di sviluppo della politica svizzera dei trasporti - Gli ultimi 50 anni* («Verkehrspolitische Entwicklungspfade - die letzten 50 Jahre») ripercorre il rapido processo di modernizzazione che il sistema svizzero dei trasporti ha conosciuto dal Secondo dopoguerra in poi.

L'inizio di questo processo può essere individuato in due diverse linee guida dal carattere programmatico: il decreto federale del 21 giugno 1960 concernente la rete delle strade nazionali e la «Concezione globale svizzera dei trasporti» (CGST) del 1977. Il decreto sulle strade nazionali ha dato avvio alla fase dei grossi investimenti infrastrutturali nel Paese, mentre la CGST ha proposto un riorientamento integrale della politica dei trasporti.

Prendendo in esame le direttrici di sviluppo ci si potrebbe anche chiedere se, e in che misura, gli obiettivi fissati allora siano stati raggiunti. Va comunque precisato che le linee guida summenzionate non hanno permesso di anticipare tutti gli sviluppi della politica dei trasporti verificatisi negli ultimi 50 anni; ad essi si sono aggiunti nuovi impulsi e iniziative importanti, come gli sforzi compiuti dalla Comunità europea per liberalizzare il mercato dei trasporti o lo slancio conosciuto dalla politica in materia di sicurezza dei trasporti.

Situazione iniziale: il decreto sulle strade nazionali e la «Concezione globale svizzera dei trasporti»

A metà degli anni Cinquanta, nelle sue considerazioni sull'ampliamento della rete svizzera di strade principali, il Consiglio federale constatò che le autorità preposte alla loro costruzione (all'epoca in primo luogo i Cantoni) si trovavano a dover affrontare una serie di compiti fondamentalmente nuovi, connessi alla crescente motorizzazione della società, che il Paese non era preparato ad assumere. La situazione riguardava soprattutto i grandi assi di transito e le strade di collegamento fra le città. A seguito del piano di sistemazione delle strade nazionali e della revisione della Costituzione federale del 1958, le Camere federali adottarono il decreto federale concernente la rete delle strade nazionali nel 1960.

Quando, agli inizi del Settanta, la «Concezione globale svizzera dei trasporti» stava prendendo forma, la metà della prevista rete di strade nazionali era già operativa, con tutti i vantaggi del caso: meno traffico di transito attraverso le località, maggiore sicurezza, migliore accessibilità. Nel contempo iniziarono però a levarsi le prime voci politiche contrarie, poiché il paesaggio risultava frammentato, grosse aree erano esposte al rumore e all'inquinamento atmosferico e si registrava un forte consumo di energia. Con la CGST, elaborata durante la crisi energetica del 1973, si volle perciò adeguare la politica di costruzione delle strade alle mutate condizioni economiche, sociali ed ecologiche e potenziare parallelamente il trasporto pubblico. Fu inoltre proposta una nuova ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni e una nuova regolamentazione della concorrenza e del finanziamento dei trasporti. Nella Concezione si ridefinì pure il mandato delle FFS e delle altre imprese pubbliche di trasporto e si gettarono le basi per una riorganizzazione del diritto dei trasporti e dell'Amministrazione federale.

Nel 1988, tuttavia, il progetto presentato dal Parlamento svizzero per una politica coordinata dei trasporti basata sulla CGST non superò lo scoglio del voto popolare e crollò, fra l'altro, sotto le modalità di finanziamento proposte, l'idea di fissare nella Costituzione i fondamenti di questa politica (ciò che avrebbe rafforzato il ruolo e le competenze della Confederazione), e sotto il previsto progetto di trasferimento del traffico merci dalla strada alla rotaia. Ciò nonostante, la maggior parte delle raccomandazioni scaturite dalla «Concezione globale svizzera dei trasporti» e dal piano di una politica coordinata dei trasporti rimase d'attualità per numerosi decenni.

Di sfida in sfida

Dagli anni Settanta le sfide poste alla politica svizzera dei trasporti sono ulteriormente cresciute: la maggiore divisione del lavoro, la terziarizzazione, la globalizzazione e la liberalizzazione dell'economia, così come il miglioramento del tenore di vita e l'aumento delle esigenze personali hanno portato a nuovi bisogni in fatto di mobilità e a un incremento del traffico. Alle crescenti preoccupazioni per l'ambiente e il consumo energetico si sono aggiunti i timori per i cambiamenti climatici in atto su scala mondiale. Tutto questo, unitamente a sempre maggiori problemi di capacità stradale, ha portato alla decisione politica di favorire il potenziamento dei trasporti pubblici. Nello stesso frangente si è prestata maggiore attenzione anche alle esigenze degli utenti del traffico lento.

Attorno alla Svizzera si stava delineando un quadro politico europeo. La Comunità economica europea (la futura Comunità europea) puntava sulla liberalizzazione del mercato dei trasporti, certa che la concorrenza fra strada, rotaia e aria avrebbe portato al necessario aumento dell'efficienza.

Gli sviluppi conosciuti dalla politica dei trasporti in Svizzera e in Europa sembrano andare, tutto sommato, nella stessa direzione. Quello che li differenzia sono le diverse sfaccettature e la velocità di attuazione. Ciò nonostante, si constata che gli influssi reciproci sono in aumento: parlare di «elvetizzazione» della politica europea e di «europeizzazione» della politica svizzera dei trasporti non è più un tabù.

I diversi avvenimenti che hanno contraddistinto la storia della politica svizzera dei trasporti negli ultimi 50 anni sono riassunti nelle sette direttrici di sviluppo illustrate qui di seguito.

Le sette direttrici di sviluppo della politica svizzera dei trasporti

1. Costruzione delle autostrade e tardivo ammodernamento ferroviario

Negli ultimi decenni, la costruzione delle infrastrutture di trasporto, resasi necessaria per far fronte al forte aumento degli utenti del traffico, è diventata una realtà tangibile: basti pensare, ad esempio, alla rete delle strade nazionali, alle tratte per la ferrovia ad alta velocità e all'ampliamento degli aeroporti.

Rispetto alla costruzione delle autostrade, iniziata rapidamente e portata avanti con efficacia, i grandi progetti ferroviari sono stati avviati relativamente tardi. Ciò nonostante, il volume annuo degli investimenti nella ferrovia è progressivamente stato portato al livello di quello delle strade, sino a raggiungere una situazione di parità nel 2005.

Reazioni contrastanti alla costruzione delle autostrade

Fin dagli anni Settanta le cerchie ecologiste si sono dimostrate scettiche verso l'obiettivo di ampliare la rete delle strade nazionali, al punto che la Confederazione si è vista costretta a riesaminare i progetti più controversi. In sede di votazione, tuttavia, il Popolo ha respinto diverse iniziative volte a limitare la costruzione di ulteriori tratti stradali. Dall'adozione del decreto sulle strade nazionali, nel 1960, sono stati realizzati alcuni dei progetti infrastrutturali previsti, ad esempio la galleria autostradale del San Gottardo (1965), la circonvallazione a nord e a ovest di Zurigo e la cosiddetta «Transjurane». Altri grossi progetti, come quello al centro dell'iniziativa «Avanti» del 2004, non sono stati approvati e quindi realizzati. Nel corso degli anni, i problemi di capacità di alcuni tratti stradali sono stati risolti con la costruzione di corsie supplementari.

Ferrovia: quando la necessità supera la velocità

Il grande progetto «Ferrovia 2000» è la risposta della Confederazione e delle FFS al traffico stradale in crescita esponenziale e, parallelamente, alla flessione della quota dei trasporti pubblici. Diversamente da quanto in atto in Francia e in Giappone, dove i grandi progetti ferroviari puntano sull'alta velocità, «Ferrovia 2000» non è incentrato sulla massima riduzione dei tempi di percorrenza fra i grandi centri urbani, ma sull'ottimizzazione dei collegamenti fra i cosiddetti «nodi ferroviari» che deve servire a rendere più efficiente l'intera rete nazionale. Alla luce delle limitate dimensioni geografiche della Svizzera e della sua struttura federalistica, un progetto simile è praticamente una necessità. A tutt'oggi, esso è già una realtà nelle regioni centrali del Paese e sarà presto esteso anche a est e a ovest.

Negli agglomerati, i sistemi di ferrovia celere urbana («S-Bahn») realizzati progressivamente dagli anni Novanta hanno contribuito a completare il progetto di traffico a lunga distanza. Come in una catena di trasporto verticale, le prestazioni sono sistematicamente ottimizzate dal basso verso l'alto, ossia dalle reti regionali a quelle nazionali. Anche il traffico regionale nelle zone rurali è integrato in questo progetto: basti pensare al sistema intermodale ferrovia-autobus (denominato «Ferrovia e Bus 2000») che concorre a rendere più efficace la rete dei trasporti pubblici della Svizzera.

NFTA: una conquista internazionale

La struttura federalistica della Svizzera è uno degli elementi entrati in gioco nella progettazione della Nuova ferrovia transalpina (NFTA) e, in particolare, delle due nuove gallerie di base del San Gottardo e del Lòtschberg. Il lungo periodo di maturazione della NFTA sta a dimostrare che un solo tunnel non avrebbe ottenuto il consenso del Popolo.

La portata di questi progetti di transito transalpino (Alptransit) si estende ben oltre i confini nazionali. Per molto tempo la Svizzera è rimasta fuori dei piani delle reti transeuropee, anche se era dagli anni Settanta che prometteva di offrire, con la NFTA, la soluzione più diretta al trasporto su rotaia delle merci fra la Germania e l'Italia, e anche se l'accordo del 1992 fra la Comunità economica europea e la Svizzera sul traffico di transito già prevedeva la realizzazione di una nuova trasversale ferroviaria alpina. Di fatto, però, nei Paesi limitrofi i lavori di raccordo alla NFTA (a nord e a sud della Svizzera) avanzano molto a rilento: per i loro Governi, la priorità non sono gli investimenti ferroviari nelle regioni periferiche. Da diverso tempo la Svizzera si vede perciò costretta, ai fini del trasferimento del traffico dalla strada alla rotaia, a investire anche nel potenziamento delle tratte ferroviarie e delle stazioni per il trasbordo delle merci nei Paesi vicini.

I maggiori successi nel raccordo alle reti straniere ad alta velocità, importante per il traffico passeggeri, si registra finora con la Francia. Quanto intrapreso dalla Svizzera si iscrive in una strategia, perseguita in tutto lo spazio europeo, che prevede lo spostamento sulla ferrovia del traffico aereo a breve distanza per lasciare così agli aeroporti, che devono fare i conti con le preoccupazioni di carattere ambientale, lo spazio richiesto dal traffico a lunga distanza. Gli scali aeroportuali sono sempre più integrati nelle reti ferroviarie, cosicché i due vettori di trasporto risultano complementari.

Ritardi nell'ampliamento delle reti transeuropee

Osservando più da vicino le reti transeuropee (RTE) previste dalla Comunità economica europea a partire dagli anni Ottanta, si constata che negli Stati periferici (penisola iberica, Irlanda, Grecia) dominano innanzitutto i progetti stradali, mentre negli Stati centrali - densamente popolati e caratterizzati da frequenti congestionamenti del traffico sulle arterie di grande comunicazione - sono stati realizzati prevalentemente progetti ferroviari. Da alcuni anni la Comunità europea sostiene maggiormente i progetti ferroviari anche negli Stati periferici, compresi i Paesi dell'Europa dell'Est recentemente entrati a far parte dell'UE. Per numerosi di questi progetti RTE, però, il problema principale è costituito dal fatto che i Paesi non sono in grado di fornire i contributi finanziari come auspicato, cosa che provoca notevoli ritardi nei lavori.

2. Ottimizzazione dell'esercizio e gestione delle infrastrutture

Strade: dalla costruzione all'esercizio

In Svizzera, la crescente opposizione politica ai grandi progetti stradali ha messo in luce la necessità di ottimizzare l'utilizzazione dell'infrastruttura esistente. Negli anni Sessanta, i primi ad accorgersi che l'ampliamento della rete stradale stava per raggiungere i limiti sia di fattibilità (per mancanza di spazio) che di accettabilità (per ragioni di sostenibilità ambientale) furono i grossi centri urbani. Essi si adoperarono quindi per migliorare l'utilizzazione dello spazio stradale disponibile, istituendo sistemi di controllo e gestione del traffico, e per puntare sul potenziamento dei trasporti pubblici, dando così ascolto alle esigenze degli utenti non motorizzati (ciclisti e pedoni). Nei progetti di costruzione di nuove abitazioni e aziende, le richieste di un numero minimo di posteggi furono combinate con la concessione di un numero massimo, limitato allo stretto indispensabile. Queste politiche restrittive in materia di strade e parcheggi, affiancate a un potenziamento dei trasporti pubblici (bus, tram e ferrovia celere urbana), contribuirono a una rapida crescita della domanda in quest'ultimo settore.

Un cambiamento di rotta si è verificato anche a livello nazionale: a metà degli anni Novanta, il direttore dell'Ufficio federale delle strade chiese «meno corsie, ma corsie più intelligenti». Oggi, laddove le cir-

convallazioni sono perlopiù realizzate, anche i tratti autostradali sono integrati nei sistemi di controllo e gestione del traffico. In tale ambito la Confederazione insiste sulla fluidità del traffico di transito, con la conseguenza che le vie di accesso e di uscita dalle autostrade devono in parte essere limitate. Una situazione, questa, che non piace ai Comuni confinanti che si ritengono penalizzati. Detti sistemi sono quindi all'origine di nuovi problemi di distribuzione del traffico.

Gestire il traffico stradale?

All'estero, i pedaggi stradali urbani (*roadpricing*) sono ormai diventati uno strumento di controllo e gestione del traffico. Da decenni queste tasse sull'utilizzazione delle strade concorrono al finanziamento delle autostrade, ma soltanto in tempi recenti servono anche a regolare in modo mirato il traffico stradale, principalmente nelle zone urbane. Nelle città norvegesi, per esempio, i pedaggi non sono applicati soltanto per ricavare introiti da destinare alla costruzione di strade, ma anche per gestire il volume di traffico e favorire il potenziamento dei trasporti pubblici. I sistemi in vigore a Londra e a Stoccolma hanno principalmente la funzione di controllare il traffico urbano e i pedaggi riscossi in alcune città italiane (Bologna, Roma) servono a disciplinare l'accesso ai centri storici.

I progressi tecnologici registrati nel rilevamento e nell'effettuazione dei pagamenti di questi pedaggi sono ormai tali da non dover più causare problemi di protezione dei dati. In Svizzera, il Consiglio federale ha presentato nel 2005 un «Rapporto sulla possibile introduzione di un *road pricing*»: a medio e lungo termine un sistema simile - coordinato con le altre tasse di circolazione - è un'opzione possibile. Il Parlamento, tuttavia, ha finora negato al Consiglio federale la competenza di svolgere anche solo progetti pilota.

Riforme della ferrovia: parallelismi con il mercato dei trasporti aerei

Nel settore dei trasporti pubblici, la strategia perseguita con il sistema intermodale ferrovia-autobus («Ferrovia e Bus 2000») è un caso paradigmatico: grazie all'efficacia di ciascuna delle due reti, il traffico a lunga distanza e quello regionale interagiscono creando reciprocamente la domanda, proprio come fanno gli «hub» e gli scali aeroportuali con il traffico aereo a lunga e a breve distanza.

In molte località, alla crescita della domanda sono però seguiti problemi di capacità: per tentare di porvi rimedio sono stati istituiti dei meccanismi di mercato finalizzati a disciplinare l'utilizzazione delle reti da parte delle imprese di trasporto. Una soluzione, questa, diventata possibile in seguito alla revisione della legge sulle ferrovie e alla loro riforma, negli anni Novanta, che sancirono la separazione, sul piano organizzativo e finanziario, fra infrastruttura ed esercizio ferroviario. Per utilizzare le linee ferroviarie, le imprese di trasporto a lunga distanza, regionale e merci devono pagare e l'accesso alla rete è regolato da un sistema di assegnazione delle tracce. Quest'ultimo trova un parallelismo nel sistema di gestione degli *slot* (finestre orarie) in uso nel settore dei trasporti aerei, mediante il quale gli aeroporti concedono alle compagnie aeree diritti di decollo e atterraggio nella loro infrastruttura.

Nel 2001, la Comunità europea ha disciplinato la ripartizione, fra le imprese di trasporto, delle capacità di infrastruttura ferroviaria sull'intera rete europea, l'imposizione dei diritti per la sua utilizzazione e i compiti dei gestori di rete. Nel 2004, con «RailNetEurope» - al quale aderisce anche la Svizzera - è stato istituito un gestore di rete europeo incaricato di commercializzare e vendere le tracce ferroviarie d'importanza internazionale.

Interoperabilità tecnica e organizzativa nel trasporto internazionale su rotaia

La Comunità europea si adopera per promuovere il coordinamento tecnico e organizzativo dell'esercizio sulla rete ferroviaria internazionale, al fine di raggiungere la cosiddetta «interoperabilità» del materiale rotabile e dei sistemi di trazione, guida, sicurezza e informatici. Tale obiettivo richiede adeguamenti di una certa importanza non soltanto alle imprese nazionali di trasporto su rotaia e alle compagnie attive a livello internazionale, ma anche ai produttori di tecnologia ferroviaria. Per molto tempo, infatti, questi ultimi hanno fatto riferimento prevalentemente ai quadri normativi nazionali e la loro attività si è quindi svolta in una sorta di «mercato protetto».

L'interoperabilità è un aspetto importante sia per il traffico passeggeri che per quello merci. Per favorire il trasporto delle merci, alcune tratte internazionali sono concepite come delle *freeways* (superstrade ferroviarie). Un'armonizzazione sul piano tecnico e organizzativo è necessaria anche per le strutture che fungono da interfaccia fra strada e rotaia, ossia per i terminal di trasbordo delle merci. Grazie alla sua posi-

zione geografica centrale la Svizzera è, in Europa, uno dei Paesi precursori per quanto riguarda la tecnologia e l'esercizio ferroviario.

3. Riforma dei trasporti e del loro finanziamento: una soluzione a favore dei trasporti pubblici

L'obiettivo della CGST era quello di garantire, anche attraverso nuove forme di finanziamento, un sistema di trasporto pubblico efficiente da affiancare al traffico stradale privato. La Confederazione progettò quindi di istituire un «fondo per il traffico pubblico» e un «fondo per il traffico privato» alimentati, il primo, tramite un contributo a destinazione vincolata proveniente dai ricavi dell'imposta sulla cifra d'affari e dalle tasse d'uso delle infrastrutture delle ferrovie sulla rete d'importanza nazionale, e il secondo mediante tre quinti del prodotto netto dei dazi d'entrata sui carburanti per motori, i ricavi netti di speciali soprattasse doganali sui carburanti, nonché con la quota-parte delle tasse federali prelevate per l'utilizzazione delle strade, corrispondente alla rete stradale d'importanza nazionale.

Finanziamento: l'idea dei «vasi comunicanti»

La revisione parziale della Costituzione federale, sottoposta nel 1982 dal Consiglio federale alle Camere per la creazione delle basi per una politica coordinata dei trasporti, *non* teneva conto della proposta della CGST di istituire un vero e proprio «fondo per il traffico pubblico». Contemplava però la possibilità di impiegare i mezzi originariamente destinati soltanto al trasporto pubblico o soltanto al trasporto privato per provvedimenti a vantaggio di entrambe le categorie. Questo sistema di finanziamento «intersettoriale», che si reggeva sul principio dei vasi comunicanti, non fece però l'unanimità né delle associazioni del traffico stradale né delle Commissioni e del Parlamento. Nel 1988, il disegno sui fondamenti costituzionali per una politica coordinata dei trasporti venne pertanto respinto dal Popolo.

L'impiego dei mezzi a destinazione vincolata per il traffico stradale era tuttavia stato reso più flessibile già alcuni anni prima: nel 1985, la legge concernente i dazi sui carburanti permise di utilizzare i contributi direttamente vincolati alle opere per la costruzione di binari di raccordo industriali, per il risanamento dei passaggi a livello e per la separazione fra strada e rotaia (tracciato indipendente).

Finanziamento dei grandi progetti ferroviari: una sfida politica importante

All'inizio, il finanziamento dei grandi progetti ferroviari assunse forme diverse. La prima tappa di «Ferrovia 2000» (votazione popolare del 1987) fu finanziata secondo modelli consueti all'epoca: le FFS ricevevano il capitale di terzi dalla Confederazione o dalla propria cassa pensioni a condizioni di mercato, mentre le ferrovie private e le altre piccole imprese del settore continuavano ad affidarsi ai crediti quadro.

La situazione cambiò soltanto con il finanziamento della NFTA, approvato dal Popolo nel 1992: oltre a concedere prestiti a interesse variabile e rimborsabili alle imprese incaricate di costruire la nuova trasversale ferroviaria alpina, la Confederazione istituì, a sostegno del traffico combinato e dell'autostrada viaggiante, una forma di cofinanziamento basata sulle entrate derivanti dai dazi sui carburanti.

L'accumularsi, nel tempo, del progetto «Ferrovia 2000», dei costi supplementari della NFTA (a causa delle richieste particolari avanzate dal Parlamento) e dei raccordi alla rete ferroviaria europea ad alta velocità richiese ben presto una nuova soluzione al problema del finanziamento. Il fondo istituito nel 1999 per finanziare i progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici (Fondo FTP) e dotato di circa 30 miliardi di franchi costituisce una modalità di finanziamento speciale limitata al 2017. Pur non essendo in concorrenza con i mezzi destinati alla costruzione delle strade, esso è tuttavia alimentato con l'aumento di 10 centesimi al litro dei dazi sui carburanti, con una riattribuzione della tassa sul traffico pesante, con un indebitamento limitato e una parte delle entrate dei dazi sui carburanti destinate alla NFTA. Uno degli argomenti politici decisivi che hanno contribuito all'accettazione, da parte del Popolo, del progetto FTP nel 1998 è la prospettiva di un decongestionamento della rete stradale ad opera dei grandi progetti ferroviari.

Un fondo globale per le infrastrutture a sostegno degli agglomerati

Le associazioni del traffico stradale reagiscono a questi progetti di finanziamento orientati alla promozione dei trasporti pubblici presentando, nel 2003, l'iniziativa popolare «Avanti - per autostrade sicure ed efficienti». La proposta ha incontrato una forte opposizione politica in quanto mirava a indebolire l'articolo costituzionale sulla protezione delle Alpi e chiedeva il raddoppio della galleria autostradale del San Gottardo. Il ritiro dell'iniziativa e la bocciatura, da parte del Popolo, del controprogetto presentato dal Parlamento hanno spianato la strada a un fondo globale per le infrastrutture, il cosiddetto «Fondo infra-

strutturale». Riattivando le riserve in giacenza nelle casse federali (eccedenze di mezzi destinati alla costruzione di strade) si intende ultimare la rete delle strade nazionali, eliminare i problemi di capacità e conservare la sostanza delle strade principali nelle regioni periferiche e di montagna. Il Fondo infrastrutturale deve servire anche a finanziare investimenti nel settore del traffico d'agglomerato pubblico e privato. Dai primi progetti d'agglomerato elaborati dalle grandi città emerge che questi mezzi sono utilizzati perlopiù per finanziare l'ampliamento della rete di trasporto pubblico.

Tutti i passi compiuti vanno verso la concretizzazione di un sistema di finanziamento intermodale, destinato cioè ai diversi vettori di trasporto. Parallelamente con la «Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni» (NPC), entrata in vigore nel 2008, si è provveduto a riesaminare e reimpostare le competenze dello Stato.

4. Trasporti e cultura della sicurezza, rispetto dell'ambiente e risparmio energetico

Con l'aumento della mobilità e del traffico, la sicurezza dei trasporti, il rispetto dell'ambiente e il risparmio energetico assumono un peso sempre maggiore.

Evidenti successi della politica di sicurezza in materia di traffico stradale

Nell'ultimo ventennio, le autorità di tutti i livelli hanno stabilito requisiti di sicurezza sempre più severi e affrontato con risolutezza i problemi in questo settore.

Le misure di comportamento nel traffico stradale sono spesso state osteggiate, poiché l'automobile è sempre stata sinonimo di libertà individuale. A questo proposito basti evocare le accese discussioni, negli anni Settanta e Ottanta, sulla decisione di ridurre i limiti di velocità e di introdurre l'obbligo di allacciare la cintura di sicurezza. Meno difficili da realizzare sono invece stati i miglioramenti che riguardano il tracciato e la segnaletica di strade particolarmente pericolose, richiesti in virtù di nuove norme. Nelle città, gli utenti della strada più deboli sono progressivamente riusciti a far valere i loro interessi: dagli anni Settanta vengono realizzati provvedimenti di moderazione del traffico, piste ciclabili e strisce pedonali e dal 1990 vedono la luce i primi progetti di «spazio condiviso» (*shared space*), che prevedono appunto la condivisione dello spazio stradale fra i diversi mezzi di trasporto.

Nell'ultimo decennio, il DATEC ha elaborato diverse strategie globali focalizzate sulla sicurezza stradale. Il pacchetto di misure fissato nel quadro della nuova politica di sicurezza stradale «VESIPO» (Verkehrssicherheitspolitik) varata nel 2002 si regge sulla cosiddetta «Visione Zero» che persegue l'obiettivo di azzerare il numero dei morti sulle strade. Grazie ad esso è stato ridotto il limite del tasso di alcolemia e sono stati intensificati i controlli sui tempi di riposo dei conducenti di automezzi pesanti. Altri provvedimenti severi sono stati adottati nei settori dell'educazione, del diritto, della tecnologia e del soccorso. Diverse innovazioni in materia di sicurezza sono state introdotte nella costruzione delle gallerie. A queste strategie si è aggiunto, nel 2008, il programma d'intervento «VIA SICURA» finalizzato a incrementare la consapevolezza della società in merito a questi problemi, a intervenire sul comportamento degli utenti della strada e a migliorare la sicurezza dei veicoli e dell'infrastruttura stradale.

Verso un coordinamento internazionale dei sistemi di protezione e controllo dei treni

Le conseguenze degli incidenti ferroviari sono molto meno gravi di quelle degli incidenti stradali: negli ultimi decenni il numero di feriti fra i passeggeri e gli impiegati delle FFS è drasticamente sceso fino a raggiungere quasi lo zero. Anche le collisioni ai passaggi a livello sono notevolmente calate dal 1990. In tempi più recenti si registra tuttavia un leggero aumento del numero di terze persone decedute, categoria che include in particolare i casi di suicidio.

Nel settore ferroviario, l'autorità di vigilanza si impegna sempre più - ai fini della prevenzione - a far rispettare le norme di sicurezza che, nel trasporto delle merci pericolose, sono affiancate da norme di protezione ambientale.

L'alta velocità, la densità degli orari e il traffico transfrontaliero pongono nuove sfide ai sistemi di protezione e controllo dei treni. L'industria, la Comunità europea, l'Unione internazionale delle ferrovie e le principali imprese di trasporto ferroviario hanno perciò sviluppato il cosiddetto «European Train Control System» (ETCS). Grazie alle moderne telecomunicazioni, i vecchi sistemi di segnalamento ferroviario legati alla tratta sono sostituiti da informazioni inviate direttamente in cabina di guida. La Svizzera è stata fra i primi Paesi a introdurre questa nuova tecnologia, segnatamente sulla nuova linea fra Olten e Berna e, nel quadro della NFTA, sull'asse del Lötschberg.

// Cielo unico europeo (Single European Sky) - un nuovo contesto per la politica di sicurezza

Il controllo del traffico aereo è oggi prevalentemente gestito a livello internazionale. Fino al 2001 i servizi di sicurezza aerea erano affidati a SWISSCONTROL, un organismo finanziato dalla Confederazione. Con la successiva creazione di Skyguide i due rami del controllo del traffico aereo, quello civile e quello militare, sono stati riuniti in un'unica società. Già nel 1990 la Svizzera aderisce all'Organizzazione europea per la sicurezza della navigazione aerea EUROCONTROL e dieci anni dopo, insieme alla Comunità europea, elabora delle direttive per riorganizzare lo spazio aereo europeo e creare il cosiddetto «Cielo unico europeo». La Svizzera ha già provveduto ad adottare nella sua legislazione i principali regolamenti.

Per effetto della liberalizzazione e dell'aspra concorrenza, nel settore della sicurezza del traffico aereo sono state introdotte riforme istituzionali. Sul momento non ci si è resi realmente conto della loro importanza. Per molto tempo, in Svizzera l'Ufficio aeronautico si è limitato a vigilare sulle attività, potendosi avvalere di un effettivo modesto e di una struttura organizzativa che non separava in modo chiaro l'attività di controllo della sicurezza dalla promozione del trasporto aereo. Ciò nonostante, l'organismo è stato in grado di assicurare per decenni un eccellente livello di sicurezza. In un mercato regolamentato la compagnia responsabile, nella fattispecie Swissair, disponeva delle capacità per finanziare con le proprie risorse sia la formazione del personale che le altre misure. La situazione è mutata con il tracollo di Swissair e la liberalizzazione del mercato. Allora è stato necessario introdurre esigenze in materia di sicurezza, vincolanti per gli attori del mercato. Dopo questi eventi, la riorganizzazione istituzionale e il potenziamento dell'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) sono diventati urgenti, ma i tempi di realizzazione delle riforme non sono stati abbastanza rapidi. Di fronte al crescente numero di gravi incidenti aerei, il DATEC ha affidato a specialisti stranieri la valutazione della sicurezza aerea. La loro analisi ha evidenziato problemi di una certa rilevanza che sono stati controbilanciati da successive misure.

L'esigenza di una riforma, ovvero di una maggiore o diversa sorveglianza del mercato da parte dei regolatori statali, si è delineata anche in altri settori toccati dalla liberalizzazione, cioè nel trasporto ferroviario e merci su strada, nelle telecomunicazioni e nell'approvvigionamento elettrico.

Un aspetto particolare della sicurezza nel sistema dei trasporti è rappresentato dalla *security*, termine inglese che indica la protezione dagli atti criminali. Dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 alle Torri gemelle di New York c'è stato un inasprimento dei controlli di sicurezza. L'incremento degli atti di vandalismo e di casi di molestie nel trasporto ferroviario ha richiesto una maggiore sorveglianza nei treni regionali non accompagnati. In generale si assiste a un forte incremento dei costi per la lotta alla criminalità.

Approcci diversi per contribuire alla protezione dell'ambiente

I progressi nel settore della protezione dell'ambiente e del risparmio energetico sono meno evidenti di quelli compiuti nella sicurezza dei trasporti. Bisogna anche riconoscere che le misure edilizie e tecnologiche si attuano più facilmente delle disposizioni che impongono agli individui e alle imprese un cambiamento nel modo di agire. Basti pensare alle imposte e alle tasse sull'inquinamento ambientale e sul consumo energetico.

Le soluzioni edilizie hanno principalmente lo scopo di integrare meglio i nuovi assi ferroviari o tratti di strade nazionali nel paesaggio oppure di costruire apposite gallerie per la loro copertura. Gli studi di fattibilità servono a comparare i costi e i benefici di grandi progetti. Spesso le soluzioni edilizie ecocompatibili presentano costi particolarmente elevati (esempi: N4 nel distretto di Knonau, la nuova tratta ferroviaria Mattstetten-Rothrist). La stessa considerazione vale anche per le misure di protezione fonica applicate a progetti nuovi o già esistenti; a questo scopo sono già stati effettuati investimenti per svariati miliardi di franchi.

Inoltre si è constatato che le misure di regolazione adottate per contenere le emissioni alla fonte possono essere molto efficienti, per esempio nel trasporto stradale dove è stato introdotto l'obbligo del catalizzatore oppure in quello ferroviario, che ha imposto a livello internazionale il risanamento del materiale rotabile (i ritardi nel trasporto merci sono comunque notevoli).

L'approccio più completo, ma al tempo stesso difficilmente realizzabile, contraddistingueva i piani di protezione dell'aria che i Cantoni avevano elaborato negli anni Ottanta per fronteggiare le conseguenze di importanti danni boschivi (moria del bosco). A posteriori, secondo alcuni politici, le misure adottate sono state eccessive e troppo precipitose e la moria del bosco era solo una grande bugia. Studi scientifici di

lungo periodo confermano invece che le misure allora adottate con urgenza sono state perfettamente in grado di neutralizzare l'acidificazione del suolo, una delle principali cause dei danni.

Rumore aereo - un problema di ripartizione

La lotta contro il rumore nelle zone circostanti agli aeroporti è fonte di gravi problemi, tuttora irrisolti, in particolare a Zurigo. Da quando il Parlamento svizzero ha respinto l'accordo con la Germania, non sono praticamente più ammessi gli avvicinamenti con sorvolo del territorio tedesco. Così, il rumore prodotto dal traffico aereo ha ripercussioni anche sulle regioni zurighesi densamente popolate. Il cosiddetto processo «PSIA» concernente il Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica relativo all'aeroporto di Zurigo è stato avviato con la massima cura. Tuttavia, il clima di sfiducia creatosi attorno alla direzione dell'aeroporto e alle autorità cantonali nel corso degli anni Ottanta e Novanta è stato un ostacolo al raggiungimento di un'intesa tra la parte svizzera e quella tedesca. L'avvicinamento a gomito da nord, proposta che non prevede il sorvolo del territorio tedesco, era apparso come una possibile via d'uscita. Nuove conoscenze aeronautiche sollevano però dubbi circa la sua fattibilità. La Confederazione intende adesso includere nella scheda di coordinamento per il PSIA dell'aeroporto di Zurigo tre varianti di decollo e di avvicinamento che lasciano aperte soluzioni con o senza il consenso della Germania.

Soluzioni di economia di mercato oppure soluzioni volontarie?

L'attuazione degli strumenti di economia di mercato pone dei problemi, in particolare nel settore dei trasporti. Negli anni Ottanta e Novanta diverse proposte di riduzione dei costi esterni dei trasporti sono state portate sul tavolo della discussione politica: ecobonus, tassa sul CO₂, riforma fiscale ecologica e borsa dei transiti alpini. L'unico progetto concreto del Consiglio federale è stato però respinto dagli ambienti economici. Si trattava della tassa sul CO₂. Un accordo è poi stato raggiunto per le misure volontarie, subordinato tuttavia alla condizione che una tassa sussidiaria sul CO₂, neutrale dal punto di vista fiscale, potrebbe essere introdotta nel caso in cui le misure non fossero efficienti.

Nel frattempo i fatti hanno dimostrato che l'approccio volontario non è la soluzione giusta per il settore dei trasporti. Così, anziché una tassa sul CO₂ è stato introdotto il cosiddetto «centesimo per il clima» sui carburanti. I suoi proventi servono a finanziare le misure di protezione del clima in Svizzera e l'acquisto dei diritti d'emissione all'estero. Sarà il tempo a dire qual è il miglior approccio, se la ricompensa, la punizione, gli incentivi o il commercio di certificati o eventualmente una combinazione di questi.

5. Verità dei costi nella concorrenza tra i vettori di trasporto

Una disputa continua

Negli ultimi decenni i costi esterni generati dal traffico sono continuamente stati al centro di accesi dibattiti. Agli inizi degli anni Settanta, economisti e specialisti in materia ambientale hanno portato la problematica alla ribalta dell'opinione pubblica svizzera. La discussione si è trasformata poi in scontro, in particolare perché la strada e la ferrovia sono due vettori di trasporto con profili diversi di inquinamento ambientale e di consumo energetico. E per questo che la Commissione CGST riteneva che la verità dei costi, ovvero l'imputazione dei costi a chi li causa, fosse un fattore di concorrenza leale tra i vettori di trasporto, capace di garantire equità. Da un lato occorre in primo luogo internalizzare i costi esterni degli incidenti e delle misure ambientali legati alla strada, non potendo le misure edilizie e tecniche risolvere tutti i problemi. Dall'altro, quanto alla ferrovia, gli utenti si sarebbero dovuti far carico dei costi infrastrutturali che restano scoperti dopo l'indennizzo delle prestazioni a favore della collettività.

Per diversi anni la controversia scientifica e politica era incentrata sull'ammontare dei costi esterni prodotti dai diversi vettori di trasporto. Una volta stabilito l'ordine di grandezza, le associazioni di trasporto stradale maggiormente lese nei propri interessi non hanno mancato di contrapporre ai costi esterni i benefici globali generati dai trasporti. E hanno sempre sottolineato che i trasporti pubblici non sono neppure in grado di coprire i propri costi infrastrutturali.

A livello politico si discute tuttora sugli strumenti da impiegare per ridurre i costi esterni. Con le tasse d'internalizzazione si colpisce chi origina i costi esterni. Le tasse d'incentivazione suscitano forti resistenze. Esse servono a realizzare un obiettivo ambientale concreto, per esempio la riduzione a un determinato livello della concentrazione di anidride carbonica nell'aria oppure la riduzione del numero massimo annuo di camion in transito attraverso le Alpi svizzere.

LA TTPCP finora l'unica soluzione innovativa

L'unica sostanziale internalizzazione dei costi esterni è avvenuta nel quadro della politica svizzera di trasferimento del traffico con l'adozione della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP). L'UE l'ha accettata nell'ambito dell'Accordo sui trasporti terrestri come controprestazione per l'innalzamento del limite di peso di 28 tonnellate, a lungo non negoziabile, e la costruzione della NTFA. La TTPCP colpisce l'aumento di produttività dovuto all'innalzamento del limite di peso da 28 a 40 tonnellate e finanzia così una parte degli investimenti destinati al trasporto merci per ferrovia, conformemente alla politica di trasferimento del traffico.

Il trasferimento del traffico è un'esigenza prioritaria della Svizzera, ma anche di altri Paesi alpini, e scaturisce dalla necessità di proteggere lo spazio alpino e la sua popolazione. Sono diversi i fattori che spiegano perché la TTPCP ha ottenuto il consenso degli elettori. Per molti, i mezzi pesanti sono un fattore di disturbo, in particolare negli agglomerati, a causa dell'inquinamento atmosferico e del rumore che producono e dell'ingombrante presenza sulle strade. Da molto tempo l'incremento del traffico merci sull'asse del San Gottardo, fondamentale per il traffico internazionale, è percepito come un problema. Per ragioni costituzionali il tunnel stradale non può però essere ampliato.

I Paesi stranieri si muovono con lentezza

Coinvolgere i Paesi stranieri nella politica di trasferimento del traffico è un'impresa difficile. Per motivi facilmente intuibili, il Paese più attivo tra quelli confinanti è l'Austria. Per certi settori, si prevedono misure di supporto da parte della Germania. Anche la CE è scesa in campo per internalizzare i costi esterni, adottando una politica fiscale di tassazione del traffico stradale. Dopo aver realizzato nel settore del traffico merci l'armonizzazione fiscale (tasse sugli autoveicoli, imposta sul carburante, pedaggi autostradali) e successivamente l'imputazione dei costi infrastrutturali veri e propri (costruzione, esercizio, rumore, inquinamento del suolo), la tappa successiva prevede l'introduzione di *prezzi equi ed efficienti* per i trasporti in generale. Secondo la direttiva sui costi delle infrastrutture di trasporto rivista nel 2006 e nel 2008, il sistema di tassazione deve riflettere la totalità dei costi di trasporto e pertanto anche i costi esterni ambientali e degli incidenti.

Nel settore del traffico aereo la Svizzera ha introdotto tasse d'atterraggio commisurate alle emissioni e, per i voli nazionali, la tassa sul cherosene. Non è ancora stato possibile introdurre quest'ultima nel traffico internazionale.

6. Europeizzazione del mercato e del diritto dei trasporti

Per realizzare la verità dei costi, auspicata dalla politica dei trasporti svizzera, e per far sì che la concorrenza tra i diversi vettori di trasporto avvenga secondo basi eque sono necessari nuovi strumenti statali. Prelevando la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni, la Svizzera intende correggere la distorsione del mercato e si guadagna così il ruolo di leader sulla scena internazionale.

La politica della concorrenza intrapresa dalla CE ha un carattere fondamentale diverso e prevede la liberalizzazione dei mercati dei trasporti e la concorrenza *all'interno* dei singoli vettori. La *deregulation* insita nella politica di liberalizzazione comporta un intervento minimo dello Stato e punta sulla maggiore efficienza delle singole imprese.

Apertura del mercato: più rapida nel settore stradale, più lenta nel settore ferroviario

Gli sforzi per la realizzazione di un libero mercato europeo dei trasporti sono stati fortemente ostacolati fino agli anni Ottanta dalla struttura chiusa dei mercati nazionali dei Paesi membri della CE. Nel trasporto stradale è stato necessario conquistare i diritti di traffico di cabotaggio mentre in quello ferroviario il libero accesso delle imprese di trasporto alle reti. A seguito di un ricorso per carenza presentato dal Parlamento innanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee, la situazione si è sboccata rapidamente nel trasporto su strada, mentre per il settore ferroviario i tempi sono stati più lunghi. Per la Svizzera è molto importante che l'Accordo sui trasporti terrestri del 1999, concluso con l'UE, regolamenti aspetti dell'apertura del mercato importanti per entrambe le Parti. La conclusione di questo accordo ha confermato la via bilaterale.

Prima di liberalizzare l'accesso alla rete ferroviaria è stato necessario passare attraverso varie fasi organizzative. L'apertura dell'accesso alla rete presuppone, infatti, la separazione dell'infrastruttura dall'esercizio, inizialmente almeno dal punto di vista contabile per arrivare poi a una completa separazione strutturale. Sostanzialmente, chi si occupa della costruzione e della gestione dell'infrastruttura di tra-

sporto deve essere indipendente da chi la utilizza, ovvero le imprese di trasporto. Soltanto in questo modo sussistono le condizioni per una concorrenza leale e non discriminatoria tra le diverse imprese di trasporto quanto alle infrastrutture. Tuttavia, in molti Paesi membri è stata finora realizzata soltanto la separazione contabile tra i due settori d'attività. Considerata la complessità delle prime esperienze fatte con la liberalizzazione, la CE ha deciso di accordare maggiori margini di libertà ai Paesi membri che hanno la facoltà di decidere il grado di liberalizzazione del proprio mercato.

Con la revisione della legge sulle ferrovie e la prima riforma ferroviaria negli anni Novanta la Svizzera si allinea alla politica di riorganizzazione internazionale del mercato dei trasporti. Sia nel traffico ferroviario regionale che in quello a lunga percorrenza non ci sono però stati sostanziali passi avanti nella liberalizzazione. Anche se l'accesso alla rete è ormai garantito, la Svizzera subordina il traffico viaggiatori a orario cadenzato a una concessione che esclude la concorrenza sulla medesima linea. Occorre trovare un equilibrio tra l'incremento dell'efficienza a seguito dell'apertura del mercato e le possibili perdite di sinergia dovute all'offerta di servizi integrati («Ferrovia 2000») e alle linee a traffico misto (passeggeri e merci) prevalenti in Svizzera. Autorità e ferrovie guardano con un certo scetticismo a un'ulteriore liberalizzazione.

Sussidi possibili

Un altro importante elemento dell'apertura del mercato dei trasporti secondo la visione della CE è dato dalla (parziale) rinuncia dei Paesi membri ai sussidi del trasporto pubblico. Si parla di *parziale* rinuncia visto che gli aiuti finanziari sono previsti per le aziende fornitrici di un servizio pubblico. La CE ha approvato i testi fondamentali della regolamentazione. Con la revisione della legge sulle ferrovie del 1996, la Svizzera ha sostituito i deficit, colmati fino ad allora a posteriori, con mandati di prestazione per servizi a favore della collettività. Questi contratti riguardano in particolare il servizio universale nelle aree scarsamente popolate, tematica di grande interesse politico.

Nel trasporto merci su strada è stato necessario regolamentare nell'ambito di prescrizioni internazionali i limiti di peso, la formazione e i tempi di riposo dei conducenti. Dopo essersi inizialmente opposta con veemenza agli elevati limiti di peso per asse prescritti dall'UE, la Svizzera li ha successivamente approvati con l'Accordo sui trasporti terrestri che prevedeva la TTPCP.

«Libertà dell'aria» e conseguenze per la Svizzera della mancata adesione allo Spazio economico europeo

Nel traffico aereo, il mercato internazionale è retto innanzitutto dalle cosiddette «libertà dell'aria». Non è stato facile conquistarle, visto che tradizionalmente venivano stipulati accordi bilaterali. Soltanto con l'Atto unico europeo del 1987 è stata introdotta una sostanziale apertura del mercato. Dapprima sono stati regolamentati i diritti per il trasporto passeggeri tra lo Stato d'origine dell'aeromobile e lo Stato partner e viceversa e sono state allentate le norme che disciplinano la ripartizione delle capacità tra le compagnie aeree. Successivamente è stato approvato il trasporto da uno Stato partner a uno Stato terzo quando il volo comincia nello Stato d'origine. Dal 1993 vige il diritto al trasporto extraterritoriale svincolato da questa clausola e dal 1997 le compagnie aeree sono autorizzate a trasportare passeggeri all'interno di Stati partner, ciò significa che per esse è ammesso il cabotaggio.

Per la Svizzera, il rifiuto di aderire nel 1992 allo Spazio economico europeo è stato un duro colpo. Per regolamentare le principali libertà si è dovuto attendere 10 anni, cioè la firma dell'Accordo sul trasporto aereo nell'ambito degli «Accordi bilaterali 1».

7. Da una pianificazione del territorio protezionistica a uno sviluppo attivo del territorio, incentrato sui trasporti

Sviluppo disordinato del Paese all'origine della pianificazione del territorio

Negli ultimi 50 anni la politica ha dovuto affrontare gli effetti ambientali e le ripercussioni del traffico sullo sviluppo del territorio. Nel 1969 il Popolo svizzero ha accolto l'articolo 22^{quater} della Costituzione concernente la pianificazione del territorio. Questo articolo rappresenta una risposta alla situazione che si è via via delineata a partire dagli anni Sessanta. A seguito della forte crescita demografica si è registrato un rapido aumento della domanda di terreni edificabili, e per effetto dei migliori collegamenti con le aree periferiche resi possibili con la costruzione di autostrade, lo sviluppo disordinato del Paese sarebbe stato inevitabile. La legge sulla protezione delle acque del 1971, che ha reso obbligatoria l'elaborazione di piani di canalizzazione, e il decreto federale del 1972 su provvedimenti urgenti nell'ambito della pianifi-

cazione del territorio hanno fissato dei cardini per una separazione tra aree edificabili e aree non edificabili, cioè una limitazione dell'area urbanizzata.

Concezione direttrice di un decentramento concentrato

La Concezione della pianificazione nazionale CK-73, elaborata dalla Conferenza dei funzionari dirigenti della Confederazione, contiene un dispositivo di urbanizzazione della Svizzera che risponde alla tendenza di realizzare agglomerati urbani sempre più grandi con un progetto di equilibrio gerarchico tra i centri. La concretizzazione degli aspetti relativi al traffico è stata inserita tra gli obiettivi della Concezione globale svizzera dei trasporti.

I contenuti della concezione direttrice per lo sviluppo territoriale vanno nella stessa direzione degli sforzi delle regioni e delle città che mirano a posizionarsi come piazza economica (polo economico?) sul piano nazionale e successivamente su quello internazionale. I trasporti sono stati riconosciuti come uno dei principali fattori di questa concorrenza. Dopo che con l'ampliamento della rete di strade nazionali sono migliorati i collegamenti con quasi tutte le regioni, l'attenzione si è spostata sui nuovi investimenti ferroviari. «Ferrovia 2000» è stata in grado di produrre gli effetti voluti. La costruzione degli aeroporti nazionali e degli aerodromi di Berna, Sion e Agno è stata a lungo un fattore di concorrenza.

Agglomerati: sviluppo territoriale incentrato sull'offerta di trasporti pubblici

Per effetto della politica regionale, la pianificazione del territorio ispirata fondamentalmente al protezionismo e alla riorganizzazione si è trasformata in *sviluppo territoriale*. L'evoluzione si è rispecchiata anche nelle nuove denominazioni dei servizi federali e cantonali competenti. Concretamente, ciò significa un cambiamento di destinazione nelle aree attorno alle grandi stazioni ferroviarie e quindi l'edificabilità di certe zone. Da anni nella regione di Berna c'è la volontà di sviluppare le zone limitrofe alle stazioni della rete celere regionale. Anche Zurigo segue la stessa politica per la nuova ferrovia della Glattal che attraversa l'area più sviluppata dell'agglomerato zurighese. Nelle immediate vicinanze dell'aeroporto di Ginevra sono state invece realizzate infrastrutture per esposizioni e conferenze, mentre l'aeroporto di Kloten è diventato per le aree circostanti uno dei principali centri d'acquisto a livello regionale. La realizzazione di questi progetti di sviluppo la si deve all'operato congiunto di investitori, settore pubblico e imprese di trasporto pubblico.

Dagli anni Novanta, anche la politica regionale svizzera si focalizza sempre più sulle aree urbane. Si è riconosciuta l'importanza delle città come motori dell'economia, ma allo stesso tempo la poca vivibilità che le caratterizza è stata percepita come un problema nazionale. Con i «Lineamenti dell'ordinamento territoriale della Svizzera» del 1996 è stata chiesta una nuova strategia per il rinnovo urbano e la limitazione territoriale degli agglomerati. Questi sforzi sono sfociati a livello federale in una politica globale degli agglomerati e per la prima volta la politica regionale si è dotata di un orientamento urbano e di un orientamento rurale, binomio inconcepibile nei decenni precedenti.

Dal 2008 le risorse per il potenziamento dei trasporti negli agglomerati sono attinte dal Fondo infrastrutturale alimentato dai proventi delle imposte stradali. Per molti agglomerati la priorità degli investimenti nel settore del traffico riguarda i progetti di trasporti pubblici. Viste le discussioni in corso sulla «Metropoli Svizzera» questa tendenza non è per nulla destinata a scomparire.

Conclusioni

L'interazione tra diverse direttrici di sviluppo ha segnato la storia della politica svizzera dei trasporti negli ultimi 50 anni. Con lo sviluppo delle infrastrutture, l'assetto del *trasporto stradale e ferroviario è stato completamente ammodernato*. In questo, i confini nazionali non sono stati d'ostacolo e il *processo d'integrazione nelle reti europee di trasporto* è in corso.

Lo sviluppo delle infrastrutture è stato possibile grazie a una *modalità di finanziamento* che fornisce i mezzi per la costruzione delle strade e alimenta un fondo destinato ai trasporti pubblici. Le due fonti di finanziamento non sono rigorosamente separate e a seconda del settore d'attività, principalmente per la NFTA, sussiste un certo grado di permeabilità.

A causa del forte incremento del traffico, il processo di sviluppo delle infrastrutture non ha potuto evitare *problemi di capacità* al settore stradale e ferroviario. Anche il traffico aereo non è uscito indenne e le insufficienze di capacità si sono manifestate sulle rotte aeree e in parte negli aeroporti. E così che *Vottimizzazione operativa dei vettori di trasporto* è diventata fondamentale. A livello internazionale, si impone quindi l'interoperabilità delle soluzioni tecniche ed organizzative.

L'esercizio dei sistemi di trasporto, a livello nazionale e internazionale, è anche guidato dalla *politica della concorrenza* che la Svizzera e l'UE concepiscono in modo diverso. Mentre il nostro Paese mira a un regime di concorrenza *tra* i vettori di trasporto, a livello europeo il regime auspicato è quello della concorrenza *alV* interno dei singoli vettori di trasporto, ovvero tra le imprese di trasporto di un determinato settore. In termini tecnici si parla di concorrenza *intermodale* e *intra modale*. La Svizzera intende realizzare la sua visione della concorrenza equiparando la ferrovia e le strade per quanto concerne gli investimenti infrastrutturali e l'imputazione dei costi esterni dei trasporti. L'Europa dal canto suo persegue la concorrenza *intra modale*, liberalizzando i mercati dei trasporti. I fattori chiave del raggiungimento dell'obiettivo sono il libero accesso alla rete per gli operatori del settore ferroviario e, nella navigazione aerea, la libertà nella prestazione dei servizi di trasporto. Nel settore ferroviario, nella fattispecie nel trasporto viaggiatori, i limiti della liberalizzazione sono evidenti. L'offerta di un orario cadenzato, secondo il piano «Ferrovia 2000», è vincolato a concessioni: su una stessa linea gli operatori non possono farsi concorrenza.

Negli ultimi 50 anni, la costruzione e l'esercizio delle infrastrutture, nonché la concorrenza sono stati caratterizzati sempre più da questioni di *compatibilità*, più precisamente dai due imperativi *sicurezza dei trasporti* e *protezione dell'ambiente*. Di conseguenza, le costruzioni devono essere meglio integrate nel paesaggio circostante, anche se questo comporta un aumento dei costi. Inoltre, sono i mezzi di trasporto sicuri e a scarso impatto ambientale che devono avere le migliori possibilità sul mercato. Le misure di regolazione servono a ridurre le emissioni più moleste, ma la priorità deve essere data al principio di causalità, ovvero all'internalizzazione dei costi esterni dei trasporti. Adottando la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni, la Svizzera ha compiuto un importante passo in questa direzione.

La compatibilità dei trasporti è un tema importante anche ai fini del raggiungimento degli obiettivi della *politica di ordinamento del territorio*. L'automobile ha prodotto effetti diversi. Da un lato con i migliori collegamenti stradali è stata agevolata l'urbanizzazione delle regioni periferiche, in particolare delle aree montuose, dall'altro c'è stato uno sviluppo disordinato negli agglomerati e lungo gli assi autostradali. I trasporti pubblici incontrano difficoltà nel servire queste aree. Tuttavia, il progetto «Ferrovia e Bus 2000» e i sistemi di reti celeri regionali contribuiscono all'urbanizzazione e alla reurbanizzazione.

Per gli autori della pubblicazione, il processo d'integrazione compiuto nella politica dei trasporti degli ultimi 50 anni è la dimostrazione di un'evoluzione chiara verso lo *sviluppo sostenibile* dei trasporti. Dopo due decenni di politica di promozione attiva, si sono potuti registrare primi successi nella stabilizzazione della ripartizione modale tra trasporti privati e trasporti pubblici. E l'ago della bilancia pende a favore di questi ultimi.

Indice del libro

- 1 I trasporti nell'economia e nella società**
 - 1.1 Trasporti, crescita economica e politica della concorrenza
 - 1.2 Trasporti, individualizzazione e politica della società
 - 1.3 Trasporti, nuovi valori e nuovi stili di vita
 - 1.4 Trasporti e innovazioni tecnologiche
 - 1.5 Trasporti, impatto ambientale, consumo di risorse e rischi
 - 1.6 Trasporti e loro organizzazione nel settore pubblico e/o privato
 - 1.7 L'UE: la nuova autorità nella politica dei trasporti

- 2 Panoramica storica: dall'era pionieristica al Secondo dopoguerra**
 - 2.1 Introduzione
 - 2.2 Dall'era pionieristica alle due Guerre mondiali
 - 2.3 Dalle due Guerre mondiali al Secondo dopoguerra
 - 2.4 Preludio alla modernità
 - 2.5 Conclusioni

- 3 Istituzioni e attori della politica dei trasporti**
 - 3.1 Introduzione
 - 3.2 Attori della politica dei trasporti
 - 3.3 Riorganizzazione delle istituzioni federali
 - 3.4 Gli attori alla luce delle votazioni popolari sulla politica dei trasporti
 - 3.5 Conclusioni

- 4 Sviluppo della politica europea dei trasporti**
 - 4.1 Introduzione
 - 4.2 La lunga strada verso una politica europea dei trasporti
 - 4.3 Promozione della concorrenza in Europa
 - 4.4 Interconnessione delle infrastrutture
 - 4.5 Esercizio e organizzazione dell'utilizzo delle reti
 - 4.6 Coordinamento tecnico
 - 4.7 Le tappe verso la protezione dell'ambiente e la mobilità sostenibile
 - 4.8 Conclusioni

- 5 Potenziamento dell'infrastruttura in Svizzera**
 - 5.1 Introduzione
 - 5.2 Rete delle strade nazionali: priorità nell'attuazione del relativo decreto
 - 5.3 La ferrovia diventa il secondo pilastro del sistema dei trasporti
 - 5.4 Politica coerente della coesione nazionale
 - 5.5 Collegamento degli agglomerati grazie alle ferrovie celeri regionali («S-Bahn»)
 - 5.6 Destini diversi per i tre aeroporti nazionali
 - 5.7 Diversificazione della navigazione sul Reno
 - 5.8 Crescenti esigenze di qualità per il potenziamento dell'infrastruttura
 - 5.9 Maggiore attenzione alle esigenze del traffico lento
 - 5.10 Conclusioni

- 6 Esercizio e gestione del sistema dei trasporti**
 - 6.1 Introduzione
 - 6.2 Strade: dalla costruzione all'esercizio
 - 6.3 «Ferrovia e Bus 2000»: un sistema di trasporto pubblico integrato su scala nazionale
 - 6.4 La lunga strada verso il trasferimento del traffico merci transalpino
 - 6.5 Trasporto ferroviario: ulteriori ottimizzazioni dell'esercizio
 - 6.6 Aviazione civile: crescente complessità operativa
 - 6.7 Razionalizzazione nella navigazione sul Reno
 - 6.8 Conclusioni

7 Finanziamento del sistema dei trasporti

- 7.1 Introduzione
- 7.2 Primi tentativi di armonizzazione
- 7.3 Differenze nel finanziamento dei diversi vettori di trasporto
- 7.4 Trasporti terrestri: allentamento delle destinazioni vincolate
- 7.5 Tasse e contributi più efficienti, abolizione dei sovvenzionamenti trasversali
- 7.6 Crescente scarsità delle finanze pubbliche e relative conseguenze
- 7.7 Stanziamento di fondi per la Nuova perequazione finanziaria (NPC)
- 7.8 Conclusioni

8 Concorrenza e liberalizzazione

- 8.1 Introduzione
- 8.2 Tendenze generali
- 8.3 La Svizzera rivendica pari opportunità
- 8.4 L'UE è per la liberalizzazione dei mercati
- 8.5 Conclusioni

9 Costi e benefici esterni; verità dei costi

- 9.1 Introduzione
- 9.2 CGST: costi e benefici esterni alterano la concorrenza
- 9.3 Basi scientifiche, controversie politiche, lobbismo
- 9.4 Attuazione politica in Svizzera e interdipendenza con l'UE
- 9.5 Conclusioni

10 Politica ambientale ed energetica nei trasporti

- 10.1 Introduzione
- 10.2 Boom dell'automobile e fiducia cieca nel progresso
- 10.3 Ambiente ed energia: i limiti della crescita economica
- 10.4 Politica in bilico fra sostenibilità e crescita economica
- 10.5 Il riscaldamento climatico come nuova sfida
- 10.6 Conclusioni

11 Sicurezza

- 11.1 Introduzione
- 11.2 Principi e quadro generale
- 11.3 Sicurezza e nuove responsabilità nel traffico ferroviario
- 11.4 Traffico stradale: difficoltà di attuazione della politica di sicurezza
- 11.5 Sicurezza della navigazione interna
- 11.6 Dimensioni internazionali della sicurezza nel traffico aereo
- 11.7 Sicurezza contro gli atti criminali (*security*)
- 11.8 Problemi di copertura dei costi della sicurezza
- 11.9 Conclusioni

12 Trasporti, politica di ordinamento del territorio e politica regionale

- 12.1 Introduzione
- 12.2 Trasporti e territorio: interazioni positive e negative
- 12.3 Dall'ordinamento del territorio allo sviluppo territoriale delle regioni
- 12.4 Gli aeroporti come fattore di concorrenza internazionale
- 12.5 Conclusioni

Sintesi

- Situazione iniziale: il decreto sulle strade nazionali e la «Concezione globale svizzera dei trasporti» (CGST)
- Di sfida in sfida
- Le sette direttrici di sviluppo della politica svizzera dei trasporti

Esperienze: le posizioni dei capi DFTCE / DATEC

Visioni: le aspettative di alcuni giovani politici