



Promozione del trasporto combinato

Valutazione delle misure di sostegno all'investimento per i terminali di trasbordo

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) si è occupato della questione dei terminali di trasbordo, che costituiscono il fondamento del trasporto combinato, il cui sviluppo è attivamente sostenuto dalla Confederazione nel quadro della politica di trasferimento dalla strada alla rotaia. Dal 1986 essa offre aiuti all'investimento per la costruzione e l'ampliamento di terminali. Si tratta di una misura intesa a rafforzare la competitività del traffico delle merci su rotaia rispetto alla strada e a conseguire gli obiettivi di trasferimento. Questi aiuti sono versati al proprietario o al gestore del terminale sotto forma di mutui senza interessi e di contributi a fondo perso. Il richiedente deve finanziare almeno il 20 % del un progetto con fondi propri. L'impianto può anche trovarsi all'estero, purché tutto il traffico o parte di esso attraversi la Svizzera.

Terminali di piccole e medie dimensioni in Svizzera e di maggiori dimensioni all'estero

Nel 2012 la Svizzera contava 41 impianti di trasbordo. Dal 1986 la Confederazione ha concesso un aiuto finanziario per 39 impianti, 31 dei quali si trovano in Svizzera e 8 all'estero. Tra il 1986 e il 2011 sono state create capacità di circa 2 milioni di TEU (twenty-foot equivalent unit, unità di misura standard per il trasporto intermodale), di cui 900 000 TEU per il terminale di Busto Arsizio-Gallarate nel nord dell'Italia. L'Ufficio federale dei trasporti (UFT) ha ricevuto 159 domande e ne ha accolte 103. In totale la Confederazione ha impegnato 400 milioni di franchi per sostenere questi progetti. Il 92 % di tali impegni riguarda la costruzione di terminali o l'ampliamento di impianti esistenti. Tra il 1986 e il 2012, il terminale di Busto Arsizio-Gallarate ha beneficiato di impegni finanziari per 162 milioni di franchi. È l'unico impianto di grande capacità sostenuto dalla Confederazione. In Svizzera esistono soltanto impianti di piccole o medie dimensioni, e la maggior parte di essi ha ricevuto un aiuto finanziario dalla Confederazione. La maggioranza degli impianti utilizzati per il traffico d'importazione ed esportazione è situata tra Basilea, Zurigo e Olten e la concentrazione maggiore dei terminali si trova nella regione di Basilea. L'impianto più importante utilizzato dai trasportatori svizzeri è invece situato a Weil-am-Rhein, in Germania. Questo impianto non è stato sussidiato dalla Confederazione.

Obiettivi definiti per il traffico transalpino, ma non per altri tipi di traffico

Se per il traffico delle merci attraverso le Alpi è stato conferito un mandato di trasferimento e sono stati fissati chiari obiettivi, non si può dire altrettanto per il traffico non transalpino. La priorità è stata data all'asse transalpino per realizzare l'Iniziativa delle Alpi. Tuttavia, il dispositivo legale sul trasporto di merci su rotaia, approvato nel 2008, non contiene né obiettivi politici né orientamenti strategici concreti che indichino chiaramente ciò che si intende ottenere nell'ambito del traffico interno e di quello d'importazione e d'esportazione che non attraversano le Alpi. L'essenziale del traffico d'importazione e d'esportazione concerne i collegamenti tra la Svizzera e l'Europa del Nord.

I risultati del CDF evidenziano una situazione eterogenea e un sistema poco coerente nel suo insieme, anche se dal 1986 sono state create capacità supplementari. Sostenendo dal 1986 la costruzione, lo sviluppo e l'ampliamento dell'impianto di Busto Arsizio-Gallarate, l'UFT ha posto l'accento sul valore aggiunto a livello del traffico transalpino. La maggior parte degli impianti in Svizzera, sia quelli esistenti sia quelli ampliati o ammodernati, ha beneficiato di sussidi. Parecchi

impianti sono stati sostenuti per ragioni «politiche», spesso legate al contesto locale, mentre non lo sarebbero stati se fossero stati considerati in un'ottica meramente finanziaria. In assenza di una strategia, lo sviluppo dei terminali è avvenuto caso per caso, in modo orientato ai bisogni della politica regionale anziché alle esigenze logistiche. Il caso del terminale di Wiler è tipico l'esempio di un impianto con una collocazione poco attrattiva situato lontano dalle zone economiche. Il paesaggio dei terminali è così costituito da impianti di medie e piccole dimensioni, poco coordinati tra loro e orientati a mercati specifici. Benché nella regione di Basilea esistano 8 terminali in un raggio di 35 chilometri, questi sono stati sviluppati in modo non coordinato, in particolare con gli impianti esistenti oltre frontiera, in Germania e in Francia. Nella Svizzera romanda, il terminale di Chavornay (VD) non ha avuto il successo atteso ed è inoltre vicino a due altri impianti di trasbordo, quello di Renens, che è stato modernizzato, e quello di Daillens, dove FFS Cargo ha sviluppato una nuova offerta.

Numerosi impianti hanno un basso livello di produttività e l'insieme del sistema non contribuisce a rafforzare l'attrattività del trasporto combinato. Trattandosi di una misura per la quale non esistono obiettivi relativi al traffico non transalpino, l'adeguatezza del modo di finanziamento è difficile da dimostrare. Il CDF è tuttavia del parere che questo aiuto non abbia permesso di aumentare in modo significativo la produttività del traffico combinato, soprattutto a breve e medio termine, allorché il sostegno della Confederazione è concepito come finanziamento iniziale. Seguendo questa logica, questo sostegno doveva tra l'altro cessare nel 2014.

Impegno debole da parte dell'Ufficio federale dei trasporti

Finora l'UFT ha adottato una posizione passiva rispetto alla definizione del fabbisogno perché riteneva che non ci fossero le basi legali necessarie. Reputa che sia meglio che gli attori privati definiscano essi stessi il fabbisogno in termini di capacità di trasbordo. Per la mancanza d'impegno anche sul fronte della pianificazione del territorio, l'Ufficio si giustifica asserendo che si tratta in primo luogo di una competenza cantonale. L'UFT non ha pertanto sviluppato un piano per l'insediamento dei terminali e la definizione delle priorità, come suggerito dai risultati del Programma nazionale di ricerca numero 41 pubblicati nel 2001. Non ha neppure definito standard sulla configurazione tecnica dei terminali né sui modelli d'affari dei gestori dei terminali. Le conoscenze e il know how relativi ai terminali si sono sviluppati tra gli attori esterni all'Amministrazione federale, in particolare negli uffici di ingegneria, istituti universitari o FFS Cargo. Per quanto FFS Cargo sia un attore dominante in Svizzera, la sua strategia per il trasporto combinato si è costantemente modificata in questi ultimi dieci anni, provocando incertezze tra gli altri attori del settore. Dal 1999 FFS Cargo ha lanciato diversi progetti per creare un'offerta per il trasporto combinato (progetto Pegasus; hub europeo a Muttenz; servizio Cargo Domino), che ha poi dovuto abbandonare per concentrarsi sul trasporto a carri completi. Dal 2011, FFS Cargo propone un nuovo servizio in Svizzera per il trasporto combinato detto «Ferrovia e trasbordo».

Per quanto concerne il fabbisogno finanziario, il programma pluriennale attuale mette a disposizione circa 42 milioni di franchi all'anno per il periodo 2009-2013. Benché questo credito esista dal 1986, né l'UFT né l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) sono stati in grado di fornire le basi che determinano il fabbisogno finanziario. Inoltre il credito a disposizione è generalmente sempre stato superiore alle risorse effettivamente impiegate in questi ultimi dieci anni.

Bassa redditività della mera attività di trasbordo

I costi d'investimento e i costi d'esercizio sono elevati, soprattutto per gli impianti di medie dimensioni. La semplice attività di trasbordo genera un margine di guadagno molto ridotto e soltanto i gestori che propongono altre offerte e sono attivi anche ad altri livelli della catena del trasporto combinato (integrazione verticale delle attività) o sono presenti sui mercati di nicchia possono realizzare un profitto. Per quanto riguarda l'attività di trasbordo, soltanto un incremento dei flussi di traffico permette agli impianti di raggiungere una soglia di produttività e redditività necessaria a creare un'offerta durevole. A ciò bisogna aggiungere una buona configurazione tecnica dell'impianto e modelli d'affari realistici sviluppati con partner sul lungo periodo.

Rischi per la Confederazione

L'UFT ha definito il suo approccio considerando che i rischi sono di natura imprenditoriale e pertanto sostenuti in primo luogo dall'investitore privato, anche se il sostegno della Confederazione rappresenta più della metà dei costi del progetto. Il CDF ritiene pertanto che vi siano dei rischi per la Confederazione, in particolare il mancato rimborso dei prestiti concessi e la cessazione delle attività. Se l'offerta non è attrattiva, la tentazione del cliente di abbandonare la ferrovia e privilegiare il trasporto su strada è forte. La bassa produttività e redditività di un impianto, la concorrenza tra i siti, il debole impegno dei partner costituiscono rischi che hanno ripercussioni sull'insieme del sistema e per la Confederazione. Questo rischio è maggiore per la Confederazione, in quanto quest'ultima sostiene i progetti in ragione dell'80%. Con un finanziamento simile le decisioni non vengono normalmente prese secondo la logica di mercato.

Un processo di esame delle domande migliorato tardivamente

Nel 2010 l'UFT ha perfezionato i criteri per la concessione dell'aiuto finanziario e da allora esamina le domande in modo più approfondito. Le infrastrutture sostenute in precedenza fanno ormai parte del paesaggio dei terminali e diverse di loro dovrebbero ora essere pienamente produttive e redditizie, ma non è così. Inoltre, i richiedenti si riferiscono spesso a progetti esistenti per preparare i loro dossier e ritengono di avere «diritto» all'importo massimo del sussidio. Per quanto attiene ai criteri, l'UFT attribuisce un'importanza particolare al traffico transalpino. Di conseguenza, numerosi richiedenti cercano di dimostrare che intendono creare collegamenti verso il sud delle Alpi, che spesso però non vengono realizzati. Il criterio del libero accesso agli impianti è ambiguo nella misura in cui l'UFT si fida delle indicazioni del richiedente e interviene solo su denuncia, circostanza peraltro mai verificatasi. L'UFT ritiene inoltre che la qualità delle informazioni fornite (prospettiva di sviluppo dei collegamenti, partenariati previsti, conto di previsione, ecc.) competa al richiedente. Allo stesso modo si esprime in modo limitato sulla configurazione tecnica e sui modelli d'affari, dato che non ha neppure stabilito standard su cui potrebbe basarsi per la valutazione delle domande.

Numero esiguo di domande e fattori che hanno limitato il numero dei progetti realizzati

È vero che negli ultimi anni quasi nessun terminale è stato realizzato senza sostegno pubblico. Tuttavia l'UFT ha ricevuto meno domande del previsto. Tra le domande pervenute, 48 sono state sospese. In quasi tutti i casi il richiedente ha interrotto la procedura e non ha fornito le informazioni complementari richieste dall'UFT. Secondo il CDF la spiegazione va ricercata in diversi fattori. Innanzi tutto le ridotte dimensioni del mercato e il numero limitato di attori potenzialmente interessati a gestire un terminale. Inoltre il panorama delle società attive nel trasporto combinato in

Svizzera e in Europa si evolve a seguito della scomparsa di un certo numero di attori, dell'emergere di nuovi, dell'acquisizione o della fusione di società, rendendo difficile lo sviluppo di partenariati a lungo termine. A ciò si aggiunge la presenza in Svizzera di un attore dominante per il trasporto di merci su rotaia, ovvero FFS Cargo, che genera incertezze per partner e clienti. La gestione di un terminale presenta rischi e i costi d'investimento sono alti. Il rischio che non vi sia una sufficiente domanda è elevato. Dalla pianificazione alla messa in servizio di un terminale trascorrono parecchi anni e occorre tener conto di possibili ritardi dovuti alle opposizioni che vengono depositate durante le consultazioni pubbliche.

Promuovere l'innovazione con un miglior coordinamento degli strumenti esistenti

Non esistono veri incentivi per promuovere i progetti migliori dal punto di vista della durabilità e dell'attrattività dell'offerta di trasporto combinato. Se è un criterio di valutazione delle domande, l'innovazione non è invece una condizione per la concessione di un aiuto finanziario. L'UFT ritiene anche in questo caso che gli attori privati siano in grado di valutare al meglio quali sono le innovazioni interessanti da sviluppare e intende intervenire il meno possibile. A livello di materiale rotabile, FFS Cargo ha ricevuto un mandato dell'UFT per sviluppare nuove tecnologie, ottenendo però finora scarsi risultati. Il CDF ritiene che l'innovazione dovrebbe essere promossa non soltanto nel settore del materiale rotabile, ma anche in altri ambiti, come l'automazione degli impianti di trasbordo, la messa in rete delle informazioni o i processi logistici. La Confederazione offre altre forme di sostegno all'innovazione, molto poco usate, a livello sia di trasporto sia logistico. La Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI) potrebbe permettere, ad esempio, a un'impresa di sviluppare nuovi processi in collaborazione con le università. Essa si è, tra l'altro, mostrata preoccupata per il numero esiguo di domande presentate in questi ultimi anni nel settore dei processi logistici e del trasporto.

Potenziale di miglioramento

Attualmente è in corso una riflessione sul futuro del trasporto delle merci su rotaia in seguito a diversi interventi parlamentari accolti dal Consiglio federale. È un buon momento per migliorare la situazione nel settore dei terminali utilizzati per il trasporto combinato in Svizzera. Occorre pure precisare il ruolo della Confederazione e gli obiettivi per sostenere un'infrastruttura che rimane difficilmente realizzabile senza l'aiuto pubblico. I risultati della valutazione hanno mostrato un bisogno di coordinamento e di maggiore coerenza dei progetti sostenuti a lungo termine.

Il CDF formula cinque raccomandazioni: la prima, di tipo strategico, riguarda l'insieme del sistema e mira a rendere la Confederazione più proattiva nel definire il fabbisogno e nel gestire in modo strategico le misure. La seconda e la terza concernono l'esame dei singoli progetti. La quarta è finalizzata a definire meglio le condizioni finanziarie e la quinta a promuovere l'innovazione coordinando i differenti strumenti offerti dalla Confederazione.

L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale è d'accordo con la prima raccomandazione. Per quanto riguarda l'UFT, è in gran parte d'accordo con le raccomandazioni tranne la raccomandazione 4. È infatti contro una riduzione del credito a disposizione e contro una diminuzione dell'importo massimo del sussidio. In generale, l'UFT ritiene che non disponeva delle basi legali necessarie per condurre una pianificazione nel settore dei terminali, parere che il CDF non condivide, segnatamente a causa dell'importanza dei sussidi concessi.

Testo originale in francese