



20.081

Messaggio concernente la legge federale sul trasporto di merci sotterraneo

del 28 ottobre 2020

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sul trasporto di merci sotterraneo (LTMS).

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

28 ottobre 2020

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Un sistema di trasporto merci sotterraneo consentirà l'offerta di nuove forme di trasporto di colli di piccole dimensioni tra i siti della produzione e della logistica e i centri urbani. Il progetto crea le condizioni quadro giuridiche per la costruzione e l'esercizio di impianti adibiti al trasporto di merci sotterraneo e per l'esercizio di veicoli su questi impianti.

Situazione iniziale

Le prospettive di traffico per la Svizzera evidenziano un aumento costante del traffico tanto ferroviario quanto stradale. Nel 2030 le tonnellate di merci trasportate su rotaia e su strada supereranno presumibilmente del 25 per cento quelle del 2010. La pressione del mercato costringerà sia il traffico merci su ferro sia quello su gomma a incrementare la produttività.

La costante crescita del traffico e i limiti di capacità dell'infrastruttura impongono di individuare continuamente nuove soluzioni per aumentare l'efficienza del trasporto di merci. La Confederazione sostiene le innovazioni volte ad assicurare la competitività della Svizzera, ma non può e non vuole intervenire indiscriminatamente nel mercato del traffico merci, bensì privilegia innanzitutto la realizzazione di condizioni quadro favorevoli per uno sviluppo sostenibile del mercato e l'offerta di servizi finanziariamente autonomi.

Nel 2015 l'allora associazione promotrice Cargo sous terrain (CST) ha sottoposto alla Confederazione un piano per un sistema di trasporto merci alternativo e sotterraneo, chiedendo non tanto di cofinanziare il progetto quanto di valutare la possibilità di agevolarne la realizzazione prevedendo una procedura di approvazione dei piani (PAP) uniforme a livello federale. Nell'ambito del progetto, lanciato e organizzato dall'economia privata, caricatori e trasportatori propongono un nuovo piano logistico dei trasporti che comprende il percorso principale di trasporto merci in sotterraneo e quelli iniziali e finali, distribuzione capillare compresa (ultimo miglio, logistica urbana), di regola su strada. Il piano prevede una galleria a tre corsie in funzione tutto l'anno 24 ore su 24 e 7 giorni su 7 per il percorso principale e impianti di trasbordo (hub) dove le merci potranno essere immesse nel sistema o ritirate da quest'ultimo su pallet e in contenitori in modo completamente automatizzato attraverso pozzi dotati di montacarichi.

Contenuto del progetto

Il disegno di legge crea le condizioni quadro giuridiche per la costruzione e l'esercizio di impianti adibiti al trasporto di merci sotterraneo intercantonale e per l'esercizio di veicoli su questi impianti. A tal fine è prevista l'istituzione di una PAP uniforme che sarà retta dal diritto federale e alla quale saranno sottoposti sia il sistema di trasporto sotterraneo sia gli impianti di superficie direttamente collegati ad esso.

Il Consiglio federale non intende creare una legge specifica per un'impresa per la società anonima CST, qual è ad esempio il caso per la FFS SA. Il progetto, che ha per oggetto il trasporto di merci sotterraneo attraverso diversi Cantoni, garantisce che i servizi offerti siano accessibili senza discriminazioni a tutti i clienti. Nel contempo esclude la realizzazione di diversi sistemi paralleli di trasporto merci sotterraneo.

La PAP proposta coincide per lo più con quella prevista dalla legge sulle ferrovie. Il disegno di legge stesso si basa sul diritto vigente. L'iter e le responsabilità sono quindi noti e collaudati, dal momento che sono già utilizzati e hanno dimostrato la propria efficacia in altri settori di trasporto.

Il sistema di trasporto merci sotterraneo sarà integrato quale elemento a sé stante nel Piano settoriale dei trasporti. L'Ufficio federale dei trasporti (UFT) fungerà da ente di coordinamento. Ciò agevolerà la pianificazione e l'approvazione degli impianti e l'armonizzazione dell'attuazione tra i vari Cantoni.

Sarà un sistema aperto, accessibile a tutti senza discriminazioni. I gestori avranno l'obbligo di effettuare i trasporti offerti e dovranno garantire pari accessibilità a tutti gli interessati. Sarà inoltre stabilito l'obbligo di collegare gli impianti di transbordo: anche se sono privati, tali impianti dovranno quindi essere accessibili a pari titolo a tutti gli interessati, se tecnicamente possibile.

Indice

Compendio	7744
1 Situazione iniziale	7748
1.1 Necessità di agire e obiettivi	7748
1.1.1 Mercato del traffico merci in Svizzera	7748
1.1.2 Previsioni di mercato per il traffico merci	7748
1.1.3 CST quale elemento di una strategia per il traffico merci svizzero rivolta al futuro	7750
1.1.4 Approccio della Confederazione rispetto ai progetti innovativi nel mercato del traffico merci	7751
1.1.5 Il sistema di trasporto merci alternativo di CST	7752
1.2 Alternative esaminate e opzione scelta	7759
1.2.1 Alternativa esaminata: la Confederazione non crea una base legale per agevolare la realizzazione del piano di CST	7759
1.2.2 Alternativa esaminata: la Confederazione crea una base legale per agevolare la realizzazione del piano di CST e partecipa finanziariamente al progetto	7759
1.2.3 Opzione scelta: la Confederazione crea una legge per agevolare la realizzazione del piano di CST ma non partecipa finanziariamente al progetto	7760
1.3 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie della Confederazione	7761
2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione	7762
2.1 Procedura preliminare generale	7762
2.1.1 Verifica del piano per il trasporto di merci sotterraneo	7762
2.1.2 Verifica dello studio di fattibilità del piano di CST	7762
2.1.3 Accertamento della realizzabilità del piano di CST	7765
2.1.4 Condizioni per CST	7766
2.1.5 Consultazione volta a verificare l'esigenza e il sostegno per un sistema di trasporto merci sotterraneo	7766
2.2 Procedura di consultazione	7767
2.2.1 Testo posto in consultazione	7767
2.2.2 Risultati della procedura di consultazione	7768
2.2.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione	7769
3 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	7769
4 Punti essenziali del progetto	7770
4.1 La normativa proposta	7770
4.1.1 Legge di validità generale	7770
4.1.2 Rapporti di proprietà	7770
4.1.3 Accesso non discriminatorio	7770
4.1.4 PAP uniforme	7771

4.1.5	Piano settoriale per il trasporto merci sotterraneo	7773
4.1.6	Considerazione delle esigenze dei Cantoni	7775
4.1.7	Nessuna concessione per l'infrastruttura e nessuna autorizzazione di esercizio federali per il trasporto di merci sotterraneo	7775
4.1.8	Espropriazione	7776
4.1.9	Smantellamento	7776
4.2	Armonizzazione di compiti e finanze	7777
4.3	Attuazione	7777
5	Commento ai singoli articoli	7777
6	Ripercussioni	7785
6.1	Ripercussioni per la Confederazione	7785
6.1.1	Ripercussioni finanziarie	7785
6.1.2	Ripercussioni in termini di personale	7785
6.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	7785
6.3	Ripercussioni per l'economia	7786
6.4	Ripercussioni per la società	7787
6.5	Ripercussioni per l'ambiente	7787
6.6	Altre ripercussioni	7788
7	Aspetti giuridici	7789
7.1	Costituzionalità	7789
7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	7790
7.3	Forma dell'atto	7790
7.4	Subordinazione al freno alle spese	7790
7.5	Delega di competenze legislative	7790
7.6	Protezione dei dati	7791
	Legge federale sul trasporto di merci sotterraneo (Disegno)	7793

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

1.1.1 Mercato del traffico merci in Svizzera

Il mercato svizzero del trasporto merci si fonda essenzialmente sull'economia privata. I trasporti sono effettuati su infrastrutture pubbliche (soprattutto strade e ferrovie), ma le imprese che li offrono sono perlopiù private. I caricatori, pure prevalentemente organizzati su basi private, determinano i volumi di trasporto attraverso le loro decisioni di produzione e di insediamento. Le offerte e i prezzi sono dettati in larga parte da condizioni di concorrenza. Il vettore di trasporto merci è scelto su questa base.

La Confederazione stabilisce le condizioni quadro generali per la fornitura delle diverse prestazioni di trasporto, ad esempio con la riscossione della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) nel trasporto merci su strada o con la definizione dei principi di calcolo dei prezzi delle tracce per quello su rotaia.

Questa interazione tra condizioni quadro statali e attori perlopiù privati del settore si è dimostrata valida. Nel traffico merci si applica di massima il principio della libera scelta del vettore di trasporto. Solo con la sua politica di trasferimento, fondata sull'articolo 84 della Costituzione federale (Cost.)¹ e finalizzata a un ampio trasferimento del traffico merci transalpino dalla strada alla rotaia, la Confederazione punta in maniera mirata a indirizzare il trasporto merci verso la rotaia.

1.1.2 Previsioni di mercato per il traffico merci

Forte crescita del traffico merci

L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) ha elaborato le previsioni sulla futura evoluzione del traffico, illustrate nelle «Prospettive di traffico 2040»². Nello scenario di riferimento, tra il 2010 e il 2030/2040 è prevista una forte crescita del traffico merci su strada e su ferrovia, sia per volumi di traffico che per prestazioni di trasporto. I principali propulsori di questo incremento sono gli sviluppi demografici ed economici.

Gli scenari dell'Ufficio federale di statistica (UST)³ prevedono un aumento della popolazione svizzera: nel 2030 la Svizzera conterà circa 9,5 milioni di abitanti

¹ RS 101

² Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) (ed.) (2016): Perspektiven des Schweizerischen Personen- und Güterverkehrs bis 2040. Hauptbericht (disponibile soltanto in tedesco); www.are.admin.ch > Sviluppo e pianificazione del territorio > Basi e dati > Pubblicazioni > Prospettive di traffico 2040 – Pubblicazione principale (stato: 12.02.2018)

³ Ufficio federale di statistica: Scenari dell'evoluzione della popolazione in Svizzera 2015–2045, Neuchâtel 2015

(scenario di riferimento e scenario alto) contro gli attuali 8,5 milioni (dati del 2017). Le prospettive di traffico ipotizzano inoltre, entro il 2030, una crescita del prodotto interno lordo (PIL) pari in media a 1,4 punti percentuali all'anno⁴.

Nelle Prospettive di traffico 2040 si presuppone che la pressione del mercato costringerà il traffico merci a incrementare la produttività sia su rotaia sia, seppure in misura minore, su strada. Nel complesso, la crescita del traffico merci sarà leggermente inferiore a quella del PIL, situandosi tra il tasso di crescita della popolazione e quello dell'economia. Il volume annuo del traffico su strada e ferrovia passerà quindi da 407 milioni di tonnellate nel 2010 a 516 milioni di tonnellate nel 2030, mentre nello stesso periodo le prestazioni di trasporto passeranno da 27 a 33 miliardi di tonnellate/chilometri l'anno.

Nel 2030 le tonnellate di merci trasportate su rotaia e su strada supereranno del 25 per cento quelle del 2010. Sia il volume sia le prestazioni di trasporto registreranno un aumento analogo (+25 %), ma l'evoluzione sarà più dinamica nel traffico merci ferroviario.

Nel traffico merci stradale (veicoli merci pesanti e leggeri), tra il 2010 e il 2030 il volume annuo aumenterà da 349 a 441,4 milioni di tonnellate (+26,6 %) e le prestazioni di trasporto merci passeranno da 17 a 21 miliardi di tonnellate/chilometri l'anno (+23 %).

Nel trasporto merci per ferrovia (traffico in carri completi e traffico combinato non accompagnato), dal 2010 al 2030 il volume annuo crescerà da 56 a 72 milioni di tonnellate (+28 %), mentre le prestazioni di trasporto passeranno da 9 a 12 miliardi di tonnellate/chilometri l'anno (+33 %).

Aumenta il trasporto di container e di colli sciolti

Il mercato svizzero del traffico merci e in particolare la logistica dei trasporti sono sottoposti a un mutamento strutturale che implica un'ulteriore evoluzione e una riorganizzazione delle offerte di trasporto merci. La parziale delocalizzazione dell'industria pesante dalla Svizzera fa venire meno trasporti tradizionalmente effettuati principalmente su rotaia. Per contro, la crescente globalizzazione dei mercati si traduce in un aumento della quota di merci provenienti da oltreoceano trasportata in container. Con il potenziamento dei porti marittimi settentrionali (ad es. Rotterdam e Anversa) e meridionali (porti liguri e Marsiglia), nonché la tendenza all'impiego di navi container più grandi, cresce sempre più l'importanza del traffico dell'entroterra di questi porti.

Sul mercato dei trasporti «continentali» e in particolare del traffico merci interno cresce l'importanza del cosiddetto trasporto di piccole partite e di collette per settori quali i produttori di generi alimentari e il commercio al dettaglio, con conseguente presumibile riduzione delle dimensioni dei singoli trasporti.

⁴ Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) (ed.) (2016): Perspektiven des Schweizerischen Personen- und Güterverkehrs bis 2040. Hauptbericht (disponibile soltanto in tedesco); cfr. nota 2

Maggiore integrazione del trasporto nella catena logistica

Le mutate esigenze dei clienti obbligano le imprese della logistica, che operano in regime di concorrenza, a offrire nuovi prodotti e una migliore qualità per non perdere la loro clientela. Il trasporto in sé è sempre più una tra le tante prestazioni logistiche (raggruppamento, deposito, commissionamento, distribuzione). Per molti trasporti, le merci vengono dapprima raccolte (percorso iniziale), poi trasportate insieme per gran parte del percorso (raggruppamento) e infine ridistribuite tra i diversi clienti (percorso finale). Le varie fasi della catena logistica devono essere collegate alla perfezione. I caricatori in quanto committenti dei trasporti chiedono sempre più spesso che le imprese di trasporto migliorino l'integrazione delle proprie prestazioni nel pacchetto di quelle logistiche e che ne forniscano anche di nuove a valore aggiunto, quali ad esempio il deposito intermedio, il commissionamento e il cambiamento di etichettatura.

1.1.3 CST quale elemento di una strategia per il traffico merci svizzero rivolta al futuro

La politica dei trasporti svizzera mira a mantenere operative le reti di trasporto e ad assicurarne gli elevati standard tecnici. Le esigenze di sicurezza e di mobilità delle future generazioni devono essere integrate per tempo. Anche oltre il 2030 la Svizzera dovrà essere un Paese pronto per le sfide future, con una piazza economica forte e un'elevata qualità di vita, grazie a infrastrutture efficienti. Nel trasporto terrestre la priorità è lo sviluppo sostenibile delle infrastrutture ferroviarie e stradali.

La costante crescita del traffico e i limiti di capacità dei vettori di trasporto disponibili impongono di cercare continuamente nuove soluzioni per aumentare l'efficacia e l'efficienza del trasporto di merci. Le imprese del settore logistico e del trasporto merci devono affrontare gli sviluppi nazionali e internazionali del mercato e del suo contesto. Lo conferma anche la legge federale del 25 settembre 2015⁵ sul trasporto di merci (LTM) che, frutto di una revisione totale della legge previgente, punta a favorire uno sviluppo sostenibile del traffico merci su rotaia in Svizzera. Le misure attuate o da attuare su questa base sono intese a creare nel settore significativi aumenti di efficienza e, quindi, l'offerta di servizi attrattivi.

Questi obiettivi valgono per l'intero mercato del traffico merci: le condizioni quadro politiche sono volte a consentire e favorire le innovazioni a ogni livello, incluso quello tecnologico, e quindi ad accrescere l'efficienza e migliorare l'utilizzo delle risorse disponibili. Gli attori del settore devono inoltre migliorare le condizioni sul piano organizzativo e imprenditoriale per poter rispondere meglio alle sfide poste dalle innovazioni tecniche. In proposito è da considerare quanto segue:

- integrazione della catena logistica: diversi sono i livelli della catena logistica interessati dalle innovazioni tecniche e diversi gli attori chiamati a investire e ad adeguarsi ai nuovi processi produttivi. Il coordinamento dei vari attori e livelli della catena di creazione di valore aggiunto deve essere ottimizzato;

⁵ RS 742.41

- capacità d'investimento: l'implementazione di innovazioni tecniche presuppone la disponibilità a investire. È necessario un coordinamento affidabile degli attori del settore, che garantisca per quanto possibile un'attività orientata alle tendenze in atto e alle sfide che queste comportano.

In Svizzera sono allo studio o in corso di introduzione diverse innovazioni. Nel traffico merci su rotaia riguardano l'accoppiamento automatico, che consente anche la trasmissione di dati e l'impiego di carri «intelligenti»; nel traffico merci su strada si sta testando l'accoppiamento di mezzi pesanti via WLAN (platooning). Un'innovazione che interessa entrambi i comparti di trasporto sono i sistemi di trasbordo orizzontale o automatico, in fase di sperimentazione. Tra quelle organizzative si possono citare i piani per una logistica urbana più efficiente e atta a ridurre il traffico.

Nel 2015 l'associazione promotrice *Cargo sous terrain* (CST) ha sviluppato un modello di trasporto merci alternativo che prevede l'offerta di servizi logistici integrati e un nuovo tipo di infrastruttura sotterranea per il trasporto, in grado di coprire l'intera catena del valore aggiunto del traffico merci, inclusi i percorsi iniziali e finali compiuti di regola su strada, e comprendente un innovativo piano per la logistica urbana (ultimo miglio, distribuzione capillare negli agglomerati). Questo sistema consentirebbe il trasporto e lo stoccaggio intermedio e automatizzato di pacchi, colli sciolti e merci alla rinfusa su palette e in contenitori.

CST si è rivolta alla Confederazione con la richiesta di valutare la possibilità di agevolare la realizzazione del suo piano prevedendo una procedura di approvazione dei piani (PAP) uniforme a livello federale.

1.1.4 Approccio della Confederazione rispetto ai progetti innovativi nel mercato del traffico merci

La Confederazione sostiene le innovazioni volte ad assicurare la competitività della Svizzera

Uno degli obiettivi del nostro Consiglio è che la Svizzera crei le migliori condizioni quadro economiche a livello nazionale sostenendo così la propria competitività⁶. L'economia svizzera deve poter contare su condizioni quadro ottimali affinché sia in grado di affrontare la concorrenza internazionale e affinché la prosperità nel nostro Paese sia garantita. La produttività in Svizzera va incrementata mediante un assetto ottimale delle condizioni economiche di base e la riduzione degli oneri amministrativi. A questo scopo devono essere promossi i cambiamenti economici strutturali e le innovazioni.

La Confederazione può e intende intervenire solo con cautela nel mercato del traffico merci

Il mercato della logistica e dei trasporti è complesso. I fattori determinanti della domanda di trasporti sono molteplici e influenzabili solo in misura molto limitata

⁶ Messaggio del 27 gennaio 2016 sul programma di legislatura 2015–2019, FF 2016 909, in particolare 967

attraverso provvedimenti politici. Lo sviluppo economico generale in Svizzera e nelle sue regioni influisce in modo rilevante su tipo e volume della domanda di trasporti. Sono anche determinanti le abitudini di consumo e le catene del valore aggiunto della produzione e dei trasporti. Un intervento della Confederazione in questo settore impedirebbe un equilibrio del mercato armonizzato con la domanda ed è quindi opportuno solo in caso di fallimento del mercato o se determinato da un volere politico fondato sulla Cost. (come accaduto ad es. con l'introduzione della TTPCP).

Per questo motivo la Confederazione può e intende intervenire nel mercato solo limitatamente e regolare solo in misura contenuta il traffico merci e l'interazione dei vettori in questo settore. La Confederazione ha ad esempio il mandato costituzionale di assicurare che il traffico transalpino per il trasporto di merci attraverso la Svizzera avvenga tramite ferrovia (art. 84 Cost.), il che equivale a intervenire nel mercato. L'intervento ha però uno scopo ben preciso: proteggere la regione alpina dalle ripercussioni negative del traffico di transito.

Nel messaggio del 30 aprile 2014⁷ concernente la revisione totale della legge sul trasporto di merci il nostro Consiglio ha stabilito che la Confederazione dà la priorità alla realizzazione di condizioni quadro favorevoli e delle infrastrutture necessarie per uno sviluppo sostenibile del trasporto di merci, affinché possano essere fornite offerte finanziariamente autonome. Gli strumenti di promozione sono integrati solo in modo puntuale per consentire ai Cantoni e alla Confederazione di indirizzare lo sviluppo del traffico merci ferroviario secondo le modalità auspiccate, ad esempio, sotto il profilo della pianificazione territoriale. Questa forma di sostegno deve pregiudicare il meno possibile i meccanismi d'incentivazione propri del mercato. Gli strumenti di promozione vanno impiegati nei casi in cui l'intervento delle funzioni del mercato non può essere dato per scontato. Spesso per i nuovi fornitori i vantaggi derivanti dalle economie di scala e gli effetti della rete possono rappresentare un ostacolo all'ingresso sul mercato. Occorre tuttavia che, nell'ambito di queste condizioni quadro, le stesse imprese coinvolte abbiano il massimo interesse a offrire il prodotto «giusto» per rispondere alle esigenze dell'economia in materia di trasporti.

1.1.5 Il sistema di trasporto merci alternativo di CST

Nell'ambito del progetto, lanciato e organizzato dall'economia privata, caricatori e trasportatori propongono, in collaborazione con studi d'ingegneria e investitori finanziari, un nuovo piano logistico dei trasporti che comprende i percorsi iniziali, principali e finali e un apposito piano per la distribuzione capillare ovvero per l'approvvigionamento e lo smaltimento nelle città e negli agglomerati (cosiddetta logistica urbana).

Il piano sviluppato da CST prevede non solo offerte logistiche globali, ma anche prestazioni parziali. Nel quadro dell'offerta globale, il caricatore o il fornitore di servizi di logistica acquista da CST una combinazione di prestazioni erogate in parte

⁷ FF 2014 3253, in particolare 3306

da partner. Nell'ambito delle prestazioni parziali, invece, un cliente può ad esempio chiedere il trasporto in un singolo tratto compreso fra due punti di accesso, intesi come impianti di trasbordo con accesso al sistema di trasporto merci sotterraneo (cosiddetti hub).

Il sistema di CST contempla quindi una nuova infrastruttura di trasporto a comando digitale con un piano logistico che garantisca l'esercizio. L'infrastruttura sarà sotterranea con raccordi in superficie per la distribuzione capillare ovvero per l'approvvigionamento e lo smaltimento. Su incarico di CST nel 2013 è stato condotto uno studio di fattibilità per appurare l'effettiva realizzabilità del progetto, dopodiché nel 2016 è stato sviluppato, su questa base, il piano globale, modello commerciale compreso.

Nel 2015 CST ha sottoposto il piano alla Confederazione, chiedendole in primo luogo di valutare la possibilità di agevolare la realizzazione prevedendo una PAP uniforme a livello federale. Il piano di CST prevede un tracciato sotterraneo che attraversa diversi Cantoni. La PAP dovrebbe riguardare sia il sistema di trasporto merci sotterraneo sia gli impianti di superficie direttamente collegati ad esso. Una PAP a livello federale consentirebbe una realizzazione uniforme del progetto in più fasi. Lo studio di fattibilità condotto da CST ha evidenziato che il successo del progetto dipende in misura determinante dallo svolgimento di una tale procedura, la quale ne migliorerebbe notevolmente i tempi di realizzazione, aumentando così l'attrattiva del progetto per i potenziali investitori e contribuendo quindi a garantirne il finanziamento.

Nel 2017 è stata fondata la Cargo sous terrain SA, con sede a Basilea, che ha preso il posto dell'associazione promotrice.

Piano di CST per l'infrastruttura di trasporto

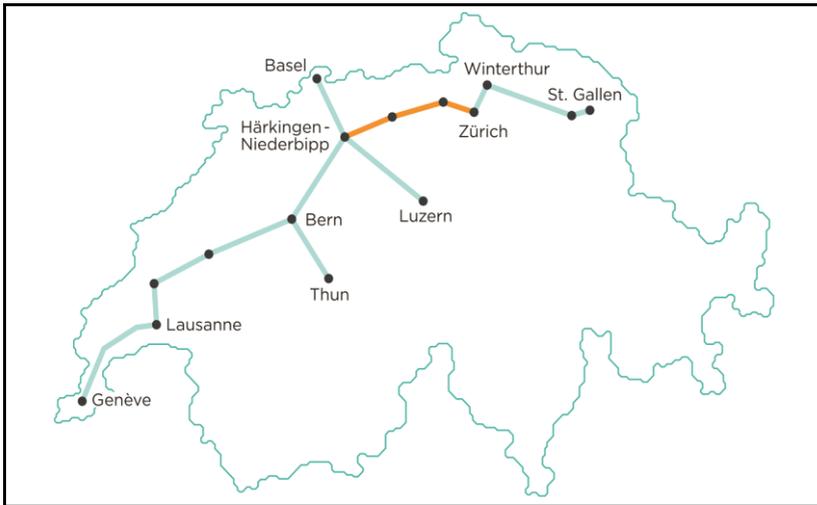
Per attuare il suo piano, CST prevede nel percorso principale un'infrastruttura di trasporto propria, costituita da una galleria accessibile attraverso impianti di trasbordo.

L'infrastruttura sarà ampliata gradualmente sull'asse est-ovest (Ginevra – San Gallo) integrando anche le città di Basilea, Lucerna e Thun in una rete che copre i principali flussi di merci in Svizzera. Il primo tronco, che dovrebbe entrare in esercizio attorno al 2030 e costare, secondo CST, circa 3,4 miliardi di franchi⁸, collegherà Zurigo a Härkingen-Niederbipp. Con una lunghezza di 67 km, disporrà di circa dieci impianti di trasbordo. La galleria, con un diametro interno di 6 metri, correrà a una profondità compresa tra i 20 e i 100 metri.

Il progetto integrale dovrebbe essere ultimato verso il 2045. Per la realizzazione dell'intera infrastruttura, CST prevede costi per circa 30–35 miliardi di franchi. Il tracciato è pianificato in modo tale da consentire alla rete di servire la maggior parte dei centri logistici più importanti. Alla fine la rete si estenderà complessivamente per circa 500 km. Le eventuali ulteriori fasi di ampliamento saranno dettate dalle esigenze del mondo economico.

⁸ Per l'importo attuale vedi sito Internet di CST: www.cargosousterrain.ch

Figura 1

Rete CST

Fonte: CST

Per quanto possibile, CST prevede di realizzare gli impianti di trasbordo in zone industriali e logistiche già esistenti. L'ubicazione precisa di ogni impianto sarà stabilita d'intesa con i proprietari fondiari e le autorità cantonali e comunali interessate.

Attualmente sono in corso le trattative con i proprietari, d'accordo con i Cantoni e i Comuni, per definire i siti nelle seguenti regioni:

- Oberbuchsiten – Egerkingen – Rickenbach
- Buchs AG – Hunzenschwil
- Spreitenbach – Dietikon
- Zurigo-Hardturm – Urdorf
- Zurigo-Affoltern – Zurigo-Ærlikon – Wallisellen
- Impianto di trasbordo accessorio a Niederbipp BE

L'infrastruttura di trasporto di CST offre anche la possibilità di utilizzazioni accessorie, ad esempio per l'energia elettrica, le telecomunicazioni e la conduzione delle acque, il che può essere utile ai fini dell'accorpamento delle infrastrutture.

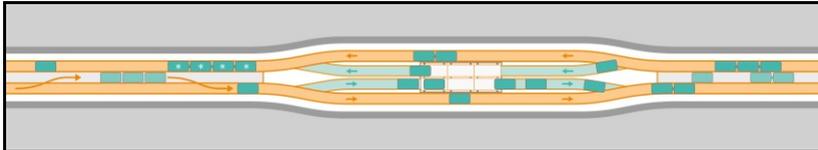
Piano di CST per l'esercizio

La galleria disporrà di tre corsie: una per ogni senso di marcia, più una terza di servizio in posizione centrale per gli interventi di manutenzione, le manovre di deviazione in caso di veicoli bloccati e lo stoccaggio di riserva o intermedio di merci

e veicoli. La corsia di mezzo serve inoltre per eseguire brevi manovre di uscita e reimmissione dei veicoli per il sequenziamento (creazione o cambiamento di sequenze) secondo la destinazione e l'itinerario di distribuzione. Sotto gli impianti di trasbordo sono previste quattro corsie, così che i montacarichi, situati nel mezzo, potranno servirne contemporaneamente una per ogni senso di marcia.

Figura 2

Sistema di trasporto CST in galleria e presso un impianto di trasbordo (*pianta*)

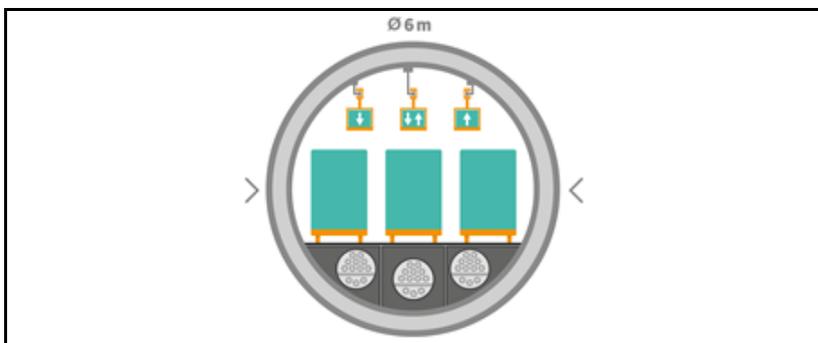


Fonte: CST

CST prevede che il sistema di trasporto merci sotterraneo sia costantemente in esercizio. Negli impianti di trasbordo le merci, quali pacchi e colli sciolti, potranno essere immesse nel sistema o ritirate da quest'ultimo su pallet e in contenitori in modo completamente automatizzato attraverso pozzi dotati di montacarichi. Potranno contenere, come è usuale nel settore della logistica nell'ambito della distribuzione capillare, un numero limitato di merci pericolose (ad es. detersivi o pasta combustibile per fornelli), secondo l'ordinanza del 31 ottobre 2012⁹ concernente il trasporto di merci pericolose per ferrovia e tramite impianti di trasporto a fune (RSD) e l'ordinanza del 29 novembre 2002¹⁰ concernente il trasporto di merci pericolose su strada (SDR).

Figura 3

Sistema di trasporto in galleria (sezione trasversale)



Fonte: CST

⁹ RS 742.412

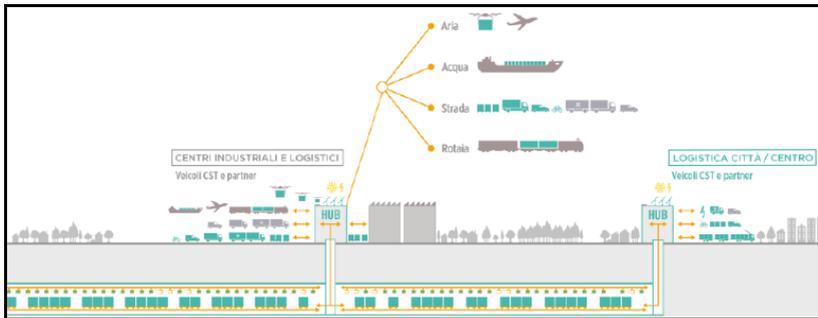
¹⁰ RS 741.621

Il sistema di trasporto merci sotterraneo utilizzerà veicoli su ruote autonomi con propulsione elettrica propria, che viaggeranno a una velocità costante di 30 km/h. Questi veicoli, con un'alimentazione esclusivamente elettrica, potranno cambiare corsia e trasportare fino a due pallet o contenitori di dimensioni corrispondenti. All'occorrenza i contenitori potranno essere refrigerati. Per il trasporto rapido di colli di piccole dimensioni e di quantità minime, nella parte superiore della galleria è previsto un trasportatore sospeso che scorrerà a velocità doppia.

Gli impianti di trasbordo ubicati in centri logistici già esistenti saranno dotati di interfacce automatizzate per tutti i vettori di trasporto disponibili in loco. Un sistema di controllo-comando integrato e intelligente garantirà il funzionamento del sistema complessivo, dagli impianti di trasbordo ai luoghi di consegna nelle città e viceversa.

Figura 4

Piano di logistica dei trasporti



Fonte: CST

Per utilizzare l'infrastruttura di CST sarà necessario acquistare il servizio, offerto da CST a tutti i clienti in modo aperto e senza discriminazioni. Per quanto possibile, gli esistenti centri di distribuzione e logistici dei caricatori saranno integrati nel sistema. È indispensabile, da questo punto di vista, una collaborazione a livello di impianti di trasbordo che garantisca l'utilizzazione da parte di terzi. Questi ultimi non potranno trasportare autonomamente i propri prodotti nel sistema di CST, cui spetterà disporre la spedizione.

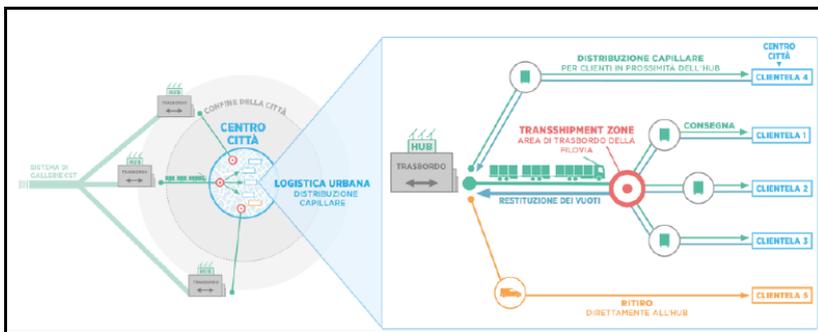
Nelle città CST intende offrire un piano integrato di logistica urbana per garantire l'efficienza dell'approvvigionamento e dello smaltimento. L'infrastruttura sotterranea sarà combinata con un sistema di distribuzione capillare in superficie che prevede l'impiego di veicoli rispettosi dell'ambiente che porteranno le merci a destinazione con corse raggruppate. Il sistema di logistica urbana previsto sarà pienamente operativo entro l'apertura del primo tronco (2031) e secondo CST nelle città coinvolte saranno possibili applicazioni concrete fin dal 2021.

Nella distribuzione capillare la collaborazione di imprese in concorrenza fra loro consentirà di sfruttare le sinergie e di ridurre il traffico per l'approvvigionamento e

lo smaltimento. L'utilizzo congiunto di aree di trasbordo situate in prossimità dei centri e l'effettuazione di itinerari raggruppati per l'approvvigionamento e lo smaltimento offriranno ulteriori potenzialità in termini di efficienza. In collaborazione con esperti di logistica del proprio azionariato, CST sviluppa diversi approcci per la conduzione di progetti pilota e li realizza a tappe. I risultati e le conoscenze che ne scaturiscono vengono periodicamente analizzati con specialisti delle imprese facenti parte della società e opportunamente utilizzati. Le Città di Zurigo e Berna collaborano attivamente allo sviluppo del progetto; con altre città svizzere CST cura uno scambio permanente.

Figura 5

Piano di logistica urbana



Fonte: CST

Clientela e finanziatori

L'offerta di CST si rivolge ai seguenti gruppi di clienti: commercio al dettaglio, industria, fornitori di servizi di consegna, industria dei materiali da costruzione, stabilimenti di smaltimento dei rifiuti di città e Comuni, fornitori di servizi di smaltimento rifiuti e di logistica. L'offerta è destinata alla clientela commerciale. L'infrastruttura può in ogni caso essere utilizzata da terzi attraverso i fornitori di servizi di logistica.

Attualmente si sta lavorando alla definizione della struttura finanziaria di CST per le fasi di costruzione e di esercizio. Società finanziarie specializzate, che fanno attualmente parte dell'azionariato di CST, stanno individuando la struttura necessaria in base alla ripartizione ottimale del rischio. Una struttura efficace ripartisce il rischio tra investitori, assicuratori, clienti, imprenditori generali o totali e gestori. Un'opzione è separare le funzioni di gestore e proprietario sul piano imprenditoriale. Tra gli azionisti di CST si annoverano diversi importanti investitori del settore della logistica disposti ad occuparsi dell'esercizio a livello imprenditoriale. Con questi si valutano vari scenari.

Con l'entrata in vigore della LTMS i 100 milioni di franchi contrattualmente garantiti saranno impiegati per la fase di approvazione dei piani del primo tronco da Härkingen-Niederbipp a Zurigo.

Evoluzione della domanda

CST ha concluso il suo studio di fattibilità¹¹ nel 2016. Lo studio è stato diretto da CSD Ingenieure AG, che si è avvalsa della collaborazione di ecos AG, responsabile in particolare di tre ambiti: sostenibilità, ottimizzazione dei costi e dei potenziali e piano aziendale. Ai lavori per il progetto hanno inoltre partecipato in misura determinante anche altri enti¹². Lo studio di fattibilità evidenzia che, al momento dell'apertura del primo tronco nel 2030, la domanda di prestazioni di trasporto di CST sarà di circa 330 milioni di tonnellate/chilometri per il sistema in galleria e di circa 90 milioni di tonnellate/chilometri per la logistica urbana. CST ritiene che ciò contribuirà all'eliminazione dei problemi di capacità dell'autostrada A1 nelle ore di punta. Secondo lo studio di fattibilità, si determinerebbero un livellamento o uno spostamento di tali problemi e una riduzione del traffico merci pesante anche del 20 per cento in seguito alla realizzazione del primo tronco (ca. 40 % una volta ultimato l'intero sistema). Inoltre, con itinerari di raccolta e distribuzione raggruppati e coordinati le corse per la logistica urbana potrebbero diminuire di circa il 30 per cento¹³. Senza CST oltre il 90 per cento delle merci destinate ad essere trasportate con il suo sistema viaggierebbe su strada. Quest'ultimo e la ferrovia sono quindi largamente complementari.

Ripercussioni sull'ambiente

CST ha commissionato un'analisi del ciclo di vita (LCA) per il suo progetto¹⁴. Sulla scorta del potenziale di trasferimento stimato per il sistema di CST è stato definito un sistema di riferimento che fornisce le stesse prestazioni di trasporto di CST, ossia il 90 per cento su strada¹⁵ e il 10 per cento su rotaia. Secondo l'analisi LCA, per quanto riguarda le emissioni di CO₂ il bilancio ecologico del sistema di CST è nettamente migliore di quello del riferimento: quest'ultimo presenta circa 57 000 tonnellate di CO₂ equivalenti l'anno, mentre il sistema CST, con un mix medio di energia elettrica di produzione svizzera e l'impiego di veicoli merci Euro 6, ne presenta circa 36 000. L'impiego di corrente certificata consente un'ulteriore, forte riduzione delle emissioni del sistema di CST durante la fase d'esercizio, portandole a 18 000 tonnellate di CO₂ equivalenti l'anno. Un altro netto miglioramento si ottiene utilizzando veicoli merci elettrici per la distribuzione capillare delle merci, nel qual caso il bilancio di CO₂ del sistema di CST sarebbe di sole circa 10 500 ton-

¹¹ Lo studio di fattibilità non è accessibile al pubblico poiché contiene dati d'esercizio degni di protezione. Le basi rilevanti per la Confederazione sono desumibili dal documento «Volkswirtschaftliche Aspekte und Auswirkungen des Projekts Cargo Sous Terrain (CST)», Infrast, UFT (ed.) (2016), disponibile soltanto in tedesco: www.news.admin.ch/news/message/attachments/46311.pdf

¹² BKS AG, CodX AG, Georg Utz, Loglay AG, LTW Intralogistics, PwC, Rapp Trans AG, SEW Eurodrive, Swisscom SA, swisslog und 7XS

¹³ Calcolo CST per la città di Zurigo. Le ripercussioni sul traffico per altre grandi città non sono state ancora analizzate in modo dettagliato.

¹⁴ La società Quantis ha stilato un bilancio ecologico.

¹⁵ Ipotesi: impiego di veicoli merci Euro 6 diesel nel sistema di riferimento

nellate di CO₂ equivalenti l'anno. Tale dato corrisponde a quello conseguito nell'ipotesi di un impiego generalizzato di autoveicoli elettrici per il trasporto di merci da parte degli operatori su strada. Sia nel piano di trasporto sia in quello aziendale di CST è previsto il ricorso a energie rinnovabili.

Secondo lo studio di fattibilità di CST non vi dovrebbe essere un grande consumo di nuove aree in superficie, poiché gli impianti di trasbordo sarebbero in massima parte combinati con i centri logistici esistenti. CST è altresì convinta che nei centri logistici si necessiterà di meno spazio per la preparazione e lo stoccaggio delle merci, poiché a tale scopo si potrà utilizzare la galleria.

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

1.2.1 Alternativa esaminata: la Confederazione non crea una base legale per agevolare la realizzazione del piano di CST

La Confederazione potrebbe rinunciare a creare una base legale che agevoli la realizzazione del piano di CST. In virtù della loro sovranità sul sottosuolo, i Cantoni potrebbero rilasciare una propria autorizzazione o concessione per il trasporto di merci sotterraneo.

Questa opzione è stata lasciata cadere poiché difficilmente consentirebbe di realizzare l'obiettivo del presente progetto, ossia assicurare una procedura snella ed efficiente per la realizzazione del sistema. Per poter agevolare la realizzazione come auspicato da CST, la Confederazione deve garantire una PAP uniforme. Qualora quest'ultima venisse integrata da altre procedure, quali ad esempio il rilascio di una concessione cantonale, il presente progetto verrebbe svuotato di senso.

Visti i risultati degli studi preliminari (cfr. n. 2.1) e della procedura di consultazione, la Confederazione riconosce che la creazione di una base legale uniforme per il trasporto di merci sotterraneo risponde a un'esigenza e la crea per agevolare la realizzazione del piano di CST.

1.2.2 Alternativa esaminata: la Confederazione crea una base legale per agevolare la realizzazione del piano di CST e partecipa finanziariamente al progetto

Sulla base degli studi preliminari condotti (cfr. n. 2.1) sono stati determinati i benefici economici del piano di CST. Il sistema di CST, concepito in modo da rispondere alle esigenze dei caricatori, genera benefici solo lievi per la collettività. Il piano di CST è quindi visto come un sistema accessorio rispetto alle attuali infrastrutture di trasporto. Un cofinanziamento pubblico non si giustifica quindi né è necessario, e la stessa CST ha precisato che non è sua intenzione chiederlo. Rinunciamo pertanto a proporre la creazione di una base legale intesa a promuovere finanziariamente la costruzione e l'esercizio.

Tra l'altro, visti i costi del progetto, un cofinanziamento costituirebbe una grossa sfida per la Confederazione sul piano della politica finanziaria: la realizzazione degli impianti sotterranei assorbe un 75 per cento dei 3,4 miliardi di franchi previsti per il primo tronco, pari a una spesa di 2,5 miliardi di franchi circa fino al 2030. A seconda dell'estensione finale del sistema gli investimenti possono raggiungere i 22 miliardi di franchi fino al 2050.

1.2.3 Opzione scelta: la Confederazione crea una legge per agevolare la realizzazione del piano di CST ma non partecipa finanziariamente al progetto

Obiettivo del progetto: consentire il trasporto di merci mediante un terzo vettore terrestre

Nello sviluppo delle infrastrutture di trasporto il nostro Consiglio ritiene prioritarie quelle stradali e ferroviarie, vista la fase avanzata del loro ampliamento e considerato il collegamento che garantiscono a tutte le regioni della Svizzera. Tuttavia, riconoscendo il potenziale economico presentato dall'offerta di nuove forme di trasporto merci, intendiamo creare una base legale per consentire e agevolare la realizzazione di infrastrutture per un terzo vettore terrestre, sotto forma di sistema di trasporto merci sotterraneo, che affianchi la strada e la ferrovia.

Garantire una procedura snella ed efficiente

La procedura preliminare ha evidenziato che la realizzazione di un sistema di trasporto merci sotterraneo, comprendente una logistica urbana per la distribuzione capillare, risponde a un'esigenza. Il nostro Consiglio propone pertanto di creare un'apposita legge per agevolare la realizzazione di un sistema simile. Al contempo dalla procedura preliminare è emerso con chiarezza che la Confederazione non deve prevedere alcuna partecipazione finanziaria.

PAP uniforme a livello federale e inclusione del trasporto di merci sotterraneo nel Piano settoriale dei trasporti

Le regolamentazioni concernenti il sottosuolo competono essenzialmente ai Cantoni. Il nostro Consiglio lo ha ribadito il 5 dicembre 2014 con il suo rapporto sull'utilizzazione del sottosuolo in adempimento del postulato Riklin¹⁶, confermando la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni vigente in materia. Il nostro Consiglio ritiene quindi che la disciplina del Codice civile (CC)¹⁷ relativa alla delimitazione della proprietà privata rispetto al diritto pubblico sia sufficiente.

Il disegno di legge disciplina le condizioni quadro giuridiche per la costruzione e l'esercizio di impianti prevalentemente sotterranei adibiti al trasporto di merci intercantonale e per l'esercizio di veicoli su questi impianti. A tal fine è prevista

¹⁶ Rapporto del Consiglio federale del 5.12.2014 sull'utilizzazione del sottosuolo, in adempimento del postulato 11.3229, Kathy Riklin, del 17 marzo 2011 (disponibile solo in tedesco e francese): www.parlamento.ch > 11.3229 > nella pagina in tedesco: Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses

¹⁷ RS 220

l'istituzione di una PAP uniforme che sarà retta dal diritto federale e alla quale saranno sottoposti sia il sistema di trasporto sotterraneo sia gli impianti di superficie direttamente collegati ad esso.

La Confederazione prevede di integrare il sistema di trasporto merci sotterraneo quale elemento a sé stante nel Piano settoriale dei trasporti e di fungere quindi da organo di coordinamento tra i Cantoni. Ciò agevolerà la pianificazione e l'approvazione del primo tronco del sistema e l'armonizzazione dell'attuazione tra i Cantoni interessati.

Nessuna partecipazione finanziaria della Confederazione al sistema di trasporto merci di CST

CST non punta a ottenere un finanziamento dalla Confederazione. Il suo vuole essere un progetto sostenuto dall'economia e finanziariamente autonomo che risponda alla domanda di mercato. Un intervento da parte della politica (ad es. definizione del tracciato o dei prezzi) ne potrebbe, a seconda dei requisiti posti, condizionare la redditività e quindi compromettere la realizzazione.

La Confederazione, dal canto suo, non ravvisa alcuna necessità di sostenere finanziariamente la costruzione e l'esercizio del sistema di CST, tanto più che non è possibile documentare statisticamente grossi benefici per la collettività (cfr. n. 2.1.2). Prevede invece di fungere da autorità di approvazione dei piani e di vigilanza e di agevolare il progetto creando un quadro giuridico idoneo.

Recepimento di normativa collaudata

Per l'elaborazione dell'atto normativo proposto ci si è basati per quanto possibile sulla legge federale del 20 dicembre 1957¹⁸ sulle ferrovie (L_{ferr}), in modo da poter applicare regolamentazioni e procedure già esistenti e collaudate. La base costituzionale per la costruzione e l'esercizio del sistema di trasporto merci sotterraneo è costituita dagli articoli 81 (opere pubbliche) e 87 (ferrovie e altri vettori di trasporto) Cost.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie della Confederazione

Il presente progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020¹⁹ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel disegno di decreto federale²⁰ sul programma di legislatura 2019–2023.

Tuttavia negli obiettivi del Consiglio federale per il 2020²¹, l'obiettivo 6 («La Svizzera si impegna affinché le infrastrutture di trasporto e CTI siano affidabili e dispongano di un finanziamento solido») prevede che il nostro Consiglio definirà il prosie-

¹⁸ RS 742.101

¹⁹ FF 2020 1565

²⁰ FF 2020 1695

²¹ Cancelleria federale (ed.): Obiettivi del Consiglio federale 2020. Decreto del Consiglio del 6 novembre 2019: www.bk.admin.ch > Documentazione > Aiuto alla condotta strategica > Obiettivi annuali (stato: 17.06.2020)

guo dei lavori in vista dell'elaborazione di un messaggio sulla legge federale sul trasporto di merci sotterraneo.

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

2.1 Procedura preliminare generale

2.1.1 Verifica del piano per il trasporto di merci sotterraneo

Prima di pronunciarsi a favore della creazione di una base legale per il trasporto di merci sotterraneo, il nostro Consiglio doveva accertarsi che il piano di CST fosse realizzabile, apportasse benefici per la collettività e godesse del sostegno degli attori interessati. Di conseguenza, ha dapprima incaricato un gruppo di esperti indipendenti di analizzare lo studio di fattibilità di CST in merito alle ripercussioni sull'economia nazionale e sul traffico²², al fine di poter meglio valutare le ripercussioni stesse del piano di CST e i benefici per la collettività.

Il nostro Consiglio ha inoltre posto una serie di condizioni alla società anonima CST (cfr. n. 2.1.4) e indetto una procedura di consultazione (cfr. n. 2.1.5) per appurare l'effettiva realizzabilità del progetto (cfr. n. 2.1.3) nonché l'appoggio di cui esso gode da parte dei vari attori del mercato e dei principali decisori (cfr. n. 2.2.2).

2.1.2 Verifica dello studio di fattibilità del piano di CST

Studio di fattibilità con basi di elevata qualità metodologica

Secondo la perizia commissionata dalla Confederazione, lo studio di fattibilità di CST si fonda sulle previsioni attualmente disponibili circa i volumi di trasporto merci, integrate con informazioni aziendali e ipotesi relative a possibili potenziali specifici. In che misura questi ulteriori potenziali – quali ad esempio l'aumento dei volumi di merci trasportate su pallet, l'estensione ad altri gruppi di merci o il completamento di una domanda indotta dall'offerta – possano essere effettivamente sfruttati è una valutazione che il gruppo di esperti lascia alla società anonima CST, in quanto non dispone delle necessarie informazioni aziendali.

Previsioni di domanda plausibili ma solo in parte documentabili con dati statistici

Il calcolo degli effetti previsti da CST presuppone la riuscita di una completa e dispendiosa riorganizzazione della collaborazione tra gli attori della logistica, che deve ancora essere avviata e nell'ambito della quale i vari attori del mercato sono chiamati a riorientare i propri ruoli e compiti in funzione del mercato.

²² Rapporto «Volkswirtschaftliche Aspekte und Auswirkungen des Projekts Cargo Sous Terrain (CST)», Infras, UFT (ed.) (2016), disponibile soltanto in tedesco: www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/46311.pdf

Inoltre, per poter raggiungere la domanda prospettata da CST è necessario il completo sfruttamento dei potenziali ipotizzati. Secondo la perizia, per il primo tronco è documentabile con dati statistici solo il 38 per cento del tonnellaggio e il 35 per cento delle prestazioni di trasporto oggetto della domanda calcolata da CST.

Riduzione del numero totale di corse grazie al raggruppamento di corse nella logistica urbana

Secondo CST il nuovo piano di logistica urbana comporterà una riduzione del traffico (rispetto al chilometraggio nell'intera rete) nelle città (nella prima fase soprattutto a Zurigo). Nel primo tronco, grazie al miglior sfruttamento delle risorse consentito dal suddetto piano, CST si attende che nei percorsi iniziali e finali il traffico legato alla logistica urbana diminuirà del 30 per cento circa nelle città collegate. Il calo è però conseguibile solo se gli attori del mercato sono disposti a trasportare anche merci di settori affini. CST sta sviluppando degli approcci per un raggruppamento in tal senso nel sistema di distribuzione capillare. Per il gruppo di esperti è di fatto impossibile verificare l'entità del calo del traffico, dal momento che non dispone delle necessarie conoscenze sugli attuali sistemi di distribuzione e sul previsto piano di logistica urbana. Va riconosciuto, tuttavia, che il raggruppamento di corse necessario per la logistica urbana comporta una riduzione del numero totale di corse. Anche questo raggruppamento presuppone però una completa riorganizzazione della logistica urbana.

La maggior parte della domanda prospettata da CST verrà trasferita dalla strada

Secondo il gruppo di esperti l'effetto sulla ripartizione modale stimato da CST è realistico. Si calcola che con la messa in servizio del primo tronco, prevista nel 2030, il 90 per cento della domanda di trasporto merci sotterraneo sarà trasferito dalla strada. In base alla perizia, lo sgravio sulla rete stradale, a proposito del quale CST indica una riduzione del 20 per cento del traffico merci sulle strade nazionali, si realizzerà tuttavia unicamente se i potenziali di domanda verranno completamente attuati. CST quantifica la domanda in 300 milioni di tonnellate/chilometri circa per il primo tronco. Secondo i modelli di calcolo del gruppo di esperti lo sgravio non supera il 10 per cento nelle ore di punta: le attuali carenze di capacità della rete stradale, cui CST intende ovviare con il suo piano, non saranno pertanto eliminate.

Una volta ultimato il sistema di trasporto sotterraneo, CST prevede una riduzione del chilometraggio (chilometri percorsi) attorno agli impianti di trasbordo. Il gruppo di esperti ritiene tuttavia che ciò possa accadere solo se si sfruttano le sinergie (utilizzo congiunta, nuovi sistemi di stoccaggio intermedio e di immagazzinamento). Questa utilizzazione congiunta degli impianti di trasbordo rappresenta un fattore di successo decisivo, ma anche critico. Ne deriverebbero effetti positivi in particolare nelle aree urbane con conseguente riduzione dei rischi di code. Durante le fasi della realizzazione si deve attendere un aumento generale del traffico attorno agli impianti di trasbordo del sistema di trasporto merci sotterraneo e, segnatamente, in prossimità dell'impianto iniziale e di quello finale.

L'analisi del gruppo di esperti evidenzia che gli effetti sul traffico merci ferroviario sono esigui, in particolare se sarà realizzata soltanto la prima fase. CST potrebbe

però costituire una concorrenza per importanti potenziali di mercato e possibilità di sviluppo, in particolare per la creazione di un sistema di linee interurbane per il traffico combinato (ad es. asse Olten–Limmattal–Zurigo). Finché il sistema non esplicherà la propria efficacia su tutto il territorio, sono inoltre ritenuti esigui anche gli effetti sul traffico a carro completo isolato. Il trasferimento di colli sciolti indebolisce la capacità del traffico a carro completo isolato di generare utili e, nella peggiore delle ipotesi, potrebbe mettere a repentaglio il sistema e impedirgli, una volta ultimato il sistema e realizzati tutti i potenziali di trasporto previsti da CST, di generare una domanda sufficiente, obbligandolo a importanti adeguamenti (ulteriore ridimensionamento, nuove offerte).

Del piano di CST beneficiranno direttamente il settore logistico e l'industria edilizia

Secondo la perizia gli effetti sull'economia nazionale sono positivi in particolare se si include il valore aggiunto generato dagli investimenti. A beneficiarne maggiormente saranno gli investitori, gli utenti diretti del settore logistico e dell'industria edilizia. Il bilancio economico per la pubblica amministrazione e per la collettività è positivo se tutti i potenziali di trasporto saranno sfruttati. Tuttavia, in base alla perizia solo il 35 per cento circa di questi è documentabile con dati statistici. Crescerà l'affidabilità dei trasporti in cui il rispetto dei tempi di consegna riveste un ruolo centrale. Il gruppo di esperti non crede tuttavia che i costi di trasporto diminuiranno. Ritiene invece che utilizzando il sottosuolo e organizzando adeguatamente gli impianti di trasbordo sarà possibile economizzare in aree da destinare alla logistica in superficie. In base alla perizia, a seconda di come saranno sviluppati gli impianti di trasbordo, si potranno destinare 1–2 ettari per impianto a impieghi alternativi. Questo aspetto assume un rilievo particolare nelle aree urbane.

Possibili effetti positivi sul bilancio ambientale e sull'utilizzazione del territorio

Il gruppo di esperti spiega che il bilancio ambientale di CST è positivo a condizione che il potenziale previsto per i trasporti possa essere effettivamente attuato e che per il consumo supplementare di corrente siano acquistati certificati ambientali. Tuttavia, se nel sistema di riferimento per il trasporto merci e la distribuzione capillare si impiegassero veicoli merci elettrici alimentati con corrente certificata, le emissioni totali diminuirebbero sensibilmente, attestandosi a 10 500 tonnellate di CO₂ equivalenti l'anno, con conseguente netta riduzione delle differenze tra i due sistemi. È altresì possibile un effetto positivo sull'economia dello spazio, a condizione che l'esercizio sotterraneo consenta di migliorare la produttività delle superfici e di economizzare in aree da impiegare per lo sviluppo di centri logistici di superficie. Tuttavia, come già detto, il gruppo di esperti ritiene che i potenziali previsti da CST per i trasporti non siano dimostrabili con certezza.

2.1.3 Accertamento della realizzabilità del piano di CST

I Cantoni interessati devono dichiararsi d'accordo con l'attuazione del piano di CST

Come esposto al numero 2.1.2, la verifica indipendente dello studio di fattibilità ha evidenziato lievi benefici per la collettività. Secondo la Confederazione i risultati relativi agli effetti del piano di CST in termini di sgravio e alle ripercussioni su traffico, territorio e ambiente mostrano che l'ottica degli investitori dell'economia privata si contrappone a una prospettiva di economia pubblica.

La Confederazione è disposta a sostenere progetti innovativi promossi dall'economia privata che apportano benefici per la collettività e per i Cantoni o le regioni. Nel presente caso constatata tuttavia che, in base ai dati a disposizione, solo il 35 per cento circa delle prestazioni di trasporto previste da CST sono statisticamente documentabili. L'effetto sul trasferimento non è quindi da ritenersi grande. Va detto però che il piano di CST presenta un bilancio ambientale positivo e produce effetti economico-territoriali, visto che l'esercizio sotterraneo consente un aumento della produttività delle superfici. Inoltre, decidendo di investirvi, gli attuali investitori hanno dimostrato di credere nel progetto. La loro decisione si fonda sul piano aziendale di CST, che si basa tra le altre cose sulle previsioni di domanda.

Dal momento che il nuovo sistema di trasporto avrà ripercussioni sui flussi di traffico e che gli impianti di trasbordo causeranno traffico di afflusso e di deflusso, la Confederazione ritiene fondamentale che i Cantoni interessati si dichiarino d'accordo con l'attuazione del piano di CST, fermo restando che loro stessi e le relative regioni potranno trarre benefici dal sistema.

Gli investitori devono confermare la redditività del piano di CST

La Confederazione esclude una sua partecipazione finanziaria al piano di CST. Gli attori coinvolti devono stabilire e dire chiaramente se quello di CST è un sistema di trasporto merci alternativo interessante per gli investitori e il mercato. Secondo la Confederazione bisogna accertarsi che CST si doti di una forma giuridica adeguata e acquisisca, entro il termine dei lavori di progettazione e l'ottenimento della licenza di costruzione, i necessari mezzi d'investimento.

Il piano di CST deve godere del sostegno dei principali attori della logistica e dei trasporti

Il piano di CST e in particolare quello di logistica urbana avrebbero profonde ripercussioni sul mercato svizzero del traffico merci. Il nostro Consiglio non era in grado di giudicare come il settore, organizzato secondo i principi dell'economia privata, valutasse queste ripercussioni: riteneva perciò importante stabilire se il progetto potesse contare sull'appoggio degli attori del settore. Un elemento determinante per la Confederazione era inoltre che il sistema di CST fosse accessibile a tutti e a pari condizioni. Nell'ambito della procedura di consultazione svolta nel 2019 sull'avamprogetto di legge il nostro Consiglio ha pertanto fatto valutare la posizione del settore e dei principali attori della logistica e dei trasporti riguardo al piano di CST (cfr. n. 2.2.2).

2.1.4 Condizioni per CST

In data 23 novembre 2016 il nostro Consiglio ha stabilito che CST deve accertare, premesse le seguenti condizioni, se il sistema gode del necessario appoggio sui mercati:

- a. l'associazione promotrice CST viene trasformata in una società anonima;
- b. CST dimostra, facendo appello ai principali attori della logistica e dei trasporti, che il sistema è sostenuto dal settore, ed espone le modalità di riorganizzazione del settore della logistica e dei trasporti, da attuarsi parallelamente alla realizzazione del progetto;
- c. i responsabili di CST si assumono l'impegno vincolante di garantire alla società anonima la disponibilità dei mezzi finanziari necessari alla progettazione e all'ottenimento della licenza di costruzione (almeno 100 mio. fr.);
- d. i Cantoni interessati dal primo tronco (ZH, AG, SO) si dichiarano d'accordo con la realizzazione del progetto e la recepiscono nella loro pianificazione regionale dei trasporti;
- e. l'accesso al sistema CST è garantito senza discriminazioni;
- f. la Confederazione non sostiene finanziariamente il progetto.

Le condizioni stabilite a suo tempo dal nostro Consiglio sono intese ad assicurare che il progetto sia appoggiato dai principali attori della logistica e dei trasporti, possa contare sui necessari mezzi finanziari e sia approvato dai Cantoni interessati dal primo tronco.

2.1.5 Consultazione volta a verificare l'esigenza e il sostegno per un sistema di trasporto merci sotterraneo

In data 23 gennaio 2018 la società anonima CST ha consegnato al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) la documentazione nella quale espone in che modo le condizioni poste dal nostro Consiglio sono adempiute. In data 28 settembre 2018 il nostro Consiglio ha preso atto dei risultati della verifica relativa al loro adempimento, constatando che non era possibile stabilire in via definitiva se CST soddisfa tutte le condizioni poste nel 2016. Ciononostante il nostro Consiglio ha dato mandato per l'elaborazione di un avamprogetto di LTMS da porre in consultazione, esortando nel contempo CST ad adempiere la totalità delle condizioni entro la fine della consultazione. Si attendeva che i promotori consolidassero ulteriormente la partecipazione del settore e degli investitori svizzeri nella società affinché il progetto disponesse delle necessarie garanzie finanziarie e tenesse conto dei lavori avviati in adempimento del postulato Bischof (18.3376), della mozione Rieder (18.3021) e dell'iniziativa parlamentare Badran (16.498), dedicati alla protezione di infrastrutture strategiche dal controllo da parte di attori stranieri. Raccomandava pertanto che l'azionariato di CST fosse composto prevalentemente da persone svizzere, non solo ai fini dell'adempimento

delle condizioni poste, ma durante l'intera esistenza della società, in modo da essere già pronta a eventuali modifiche delle condizioni quadro relative ai rapporti di proprietà.

La consultazione era inoltre intesa ad appurare se il progetto di CST era sostenuto dai principali attori politici ed economici. Sulla scorta dei risultati della consultazione e dei lavori svolti da CST, il nostro Consiglio avrebbe potuto valutare meglio l'appoggio di cui gode il progetto e decidere se continuare a sostenerlo e creare una relativa base legale.

2.2 Procedura di consultazione

2.2.1 Testo posto in consultazione

Il testo posto in consultazione era volto a creare le condizioni quadro giuridiche per la costruzione e l'esercizio di impianti sotterranei adibiti al trasporto di merci intercantonale e per l'esercizio di veicoli su questi impianti. A tal fine era prevista l'istituzione di una PAP uniforme retta dal diritto federale, alla quale sottoporre sia il sistema di trasporto sotterraneo sia gli impianti di superficie direttamente collegati ad esso.

L'avamprogetto corrispondeva in larga parte alla normativa proposta al numero 4.1:

- *legge di validità generale*: l'avamprogetto non costituiva una legge specifica per un'impresa, appositamente dedicata a CST SA, bensì un atto normativo generalmente destinato al trasporto di merci sotterraneo intercantonale. Obbligando il gestore a concedere a tutti i clienti l'accesso non discriminatorio ai servizi di trasporto offerti, assicurava che i servizi di CST fossero accessibili a tutti;
- *PAP uniforme a livello federale, analoga a quella già prevista dalla Lferr*: la procedura proposta coincideva per lo più con quella di cui alla Lferr. L'avamprogetto di legge ricalcava il diritto vigente. L'iter e le responsabilità previsti erano quindi noti ed era garantito il coinvolgimento dei Cantoni, la cui posizione è essenziale per la realizzazione del piano di CST;
- *nuovo piano settoriale per gli impianti di trasporto merci sotterranei*: era previsto di integrare il sistema di trasporto merci sotterraneo quale elemento a sé stante nel Piano settoriale dei trasporti e che l'UFT fungesse da organo di coordinamento tra i Cantoni, in modo da agevolare la pianificazione e l'approvazione degli impianti e l'armonizzazione dell'attuazione tra i vari Cantoni;
- *nessuna partecipazione finanziaria della Confederazione al sistema di trasporto merci di CST*: la Confederazione non ravvisava alcuna necessità di sostenere finanziariamente il progetto, ritenendo esigui i benefici che la sua realizzazione avrebbe prodotto per la collettività, e prevedeva di fungere da autorità di approvazione dei piani e di vigilanza.

2.2.2 Risultati della procedura di consultazione

La procedura di consultazione sulla LTMS si è svolta dal 3 aprile 2019 al 10 giugno 2019. Parallelamente è stato posto in consultazione il nuovo Piano settoriale per il trasporto di merci sotterraneo (SUG)²³.

Nell'ambito della consultazione, che ha suscitato grande interesse, sono pervenuti 172 pareri, dei quali 167 sono entrati nel merito delle domande poste. Di seguito sono riportati i risultati principali.

Una netta maggioranza ritiene che il sistema di trasporto merci sotterraneo risponda a un'esigenza. Il sistema è considerato utile per affiancare l'attuale trasporto di merci ferroviario e stradale. Per la maggioranza è quindi il caso di proseguire nel pianificare e definire la concezione e i lavori alla LTMS. Una minoranza è di massima dell'avviso che il sistema non risponda a un'esigenza. Secondo alcuni bisogna concentrarsi sul piano di logistica urbana presentato da CST o sfruttare meglio il sistema dei trasporti esistente. Si afferma anche che prima di poter esprimere un parere definitivo devono essere esaminate approfonditamente la sostenibilità e la compatibilità ambientale.

La maggioranza è d'accordo che si istituisca una PAP uniforme a livello federale per gli impianti destinati esclusivamente o prevalentemente al trasporto di merci sotterraneo. Altrettanto condiviso è il principio di non prevedere ulteriori autorizzazioni, concessioni e piani cantonali. Nella procedura si ravvisano i seguenti vantaggi: applicazione generalizzata delle stesse condizioni per quanto riguarda la pianificazione del territorio e l'ambiente, maggiore efficienza nonché minori oneri per la pianificazione a fronte di una sua maggiore certezza.

La ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni viene di massima approvata. Si sottolinea l'importanza che i rispettivi ruoli siano rispettati. Si auspica che sia la Confederazione ad occuparsi del notevole coordinamento richiesto tra i Cantoni. Secondo una minoranza la Confederazione deve definire questa infrastruttura d'interesse nazionale in un piano settoriale, analogamente a quanto avviene per quella ferroviaria e stradale.

La ripartizione delle competenze incontra il favore dei Cantoni. Molte organizzazioni e altri partecipanti alla consultazione suggeriscono di integrare anche l'allacciamento su suolo pubblico nella PAP in modo da sveltire la procedura.

La maggioranza ritiene che gli eventuali rischi del progetto non debbano andare a carico della collettività. In caso di cessazione dell'esercizio, l'infrastruttura sotterranea deve essere messa in sicurezza. Un eventuale smantellamento degli impianti di superficie va valutato caso per caso e possibilmente d'intesa con i Cantoni.

²³ Il rapporto sui risultati della consultazione è consultabile all'indirizzo Internet www.admin.ch > Diritto federale > Consultazioni > Procedure di consultazione concluse > 2019 > DATEC.

2.2.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione

Sulla base dei risultati della consultazione, il 29 gennaio 2020 il Consiglio federale ha incaricato il DATEC di elaborare un messaggio per una legge sul trasporto di merci sotterraneo, fissando le seguenti condizioni:

- la licenza edilizia deve essere rilasciata nell’ambito di una procedura di approvazione dei piani a livello federale, che si rifà in buona parte a quella seguita per le ferrovie;
- ciò comporta un esame dell’impatto sull’ambiente a due fasi, il quale assicura che gli aspetti ecologici vengano presi in considerazione in misura sufficiente;
- gli impianti per il trasporto merci sotterraneo vengono inseriti nel Piano settoriale dei trasporti della Confederazione come parte autonoma. Qui la Confederazione definisce le aree e i corridoi dove pianificare gli impianti; l’ubicazione degli impianti di trasbordo e il tracciato delle linee vengono fissati dai Cantoni nei rispettivi piani direttori;
- da ciò deriva la necessità di accertare in tempo con i Cantoni come garantire una distribuzione capillare delle merci nelle città (logistica urbana) che abbia un basso impatto per la popolazione e l’ambiente;
- i gestori degli impianti devono rispettare il principio di non discriminazione: essi devono adempiere al proprio obbligo di trasporto fornendo a tutti pari condizioni di accesso;
- la Confederazione rimane fedele al principio di non finanziare né la costruzione né l’esercizio degli impianti;
- la legge deve inoltre prevedere che, in caso di difficoltà economiche dei proprietari o dei gestori degli impianti, la Confederazione possa esigere garanzie adeguate oppure possa decidere, previa consultazione dei Cantoni, lo smantellamento o una nuova destinazione dell’impianto;
- vista la natura privata del finanziamento, la Confederazione ha limitate possibilità di tutelare l’infrastruttura. Per tale motivo è necessario garantire una partecipazione a maggioranza svizzera per l’intera durata di vita dell’impianto, ferma restando la possibilità per investitori esteri di detenere quote di minoranza.

3 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Nessun altro Paese europeo dispone di disposizioni di legge paragonabili che garantiscono la realizzazione di un sistema di trasporto merci sotterraneo.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

4.1.1 Legge di validità generale

Il disegno proposto non costituisce una legge specifica per un'impresa, appositamente dedicata alla CST SA, bensì un atto normativo generalmente destinato a disciplinare il trasporto di merci sotterraneo intercantonale. Obbligando il gestore a concedere a tutti i clienti l'accesso non discriminatorio ai servizi di trasporto offerti, assicura che i suoi servizi siano accessibili a tutti. Nel contempo impedisce che siano realizzati diversi sistemi con tracciati paralleli. La Confederazione non intende tuttavia escludere la possibilità che altri gestori ne prevedano altri altrove in Svizzera, nel qual caso l'atto proposto e il piano settoriale dedicato ne garantiranno la compatibilità tecnologica e organizzativa.

4.1.2 Rapporti di proprietà

Alla luce della funzione che assolvono per l'approvvigionamento, gli impianti di trasporto merci sotterranei rappresentano un'infrastruttura di trasporto d'importanza nazionale. Deputati al trasporto di gran parte dei beni di prima necessità (generi alimentari, altre derrate alimentari) destinati a determinate regioni, è da ritenere che il commercio al dettaglio ne farà largo uso.

Vista la natura privata del finanziamento, la Confederazione ha limitate possibilità di tutelare l'infrastruttura. Per tale motivo sono previste specifiche disposizioni di legge atte a garantire una proprietà a maggioranza svizzera per l'intera durata di vita dell'impianto. In questo modo si assicura, in combinazione con la disposizione sull'accesso non discriminatorio, che l'utilizzo dell'infrastruttura sia nell'interesse degli operatori svizzeri, senza escludere un impegno finanziario significativo da parte di attori esteri.

Se e quando, in adempimento della mozione Rieder (18.3021) accolta dal Parlamento, sarà emanata una base legale di validità generale per il controllo sugli investimenti diretti esteri nelle imprese svizzere, la suddetta disposizione potrà essere abrogata (cfr. n. 5, commento all'art. 3).

4.1.3 Accesso non discriminatorio

Nel disegno di legge si stabilisce che i gestori degli impianti e tutti i subappaltatori sono tenuti al principio di non discriminazione. Ai clienti che si avvalgono delle prestazioni di CST è garantito un accesso non discriminatorio a tutti i servizi di trasporto offerti. Quello di CST è quindi un sistema aperto, accessibile a tutti senza discriminazioni. L'impresa ha l'obbligo di effettuare i trasporti offerti e garantisce pari accessibilità a tutti gli interessati. È inoltre sancito l'obbligo di concedere il raccordo agli impianti: per quanto tecnicamente possibile ed economicamente sostenibile, agli impianti di trasbordo privati è concesso un raccordo non discriminatorio

agli impianti di trasporto e ai pozzi. L'autorità di regolamentazione sarà la Commissione del trasporto ferroviario (ComFerr). La Commissione giudica le controversie concernenti la concessione dell'accesso, le convenzioni sull'accesso e il calcolo dei prezzi, vigilerà sul mercato affinché sia garantito pari trattamento a tutti gli interessati e potrà avviare inchieste d'ufficio.

4.1.4 PAP uniforme

La PAP proposta per i sistemi di trasporto merci sotterranei ricalca quella già prevista dalla Lferr

La PAP proposta coincide per lo più con quella prevista dalla Lferr per le ferrovie. Il disegno di legge ricalca il diritto vigente. L'iter e le responsabilità previsti sono quindi noti e il coinvolgimento dei Cantoni garantito.

L'autorità competente sarà l'UFT. Con l'approvazione dei piani sono rilasciate tutte le autorizzazioni necessarie secondo il diritto federale. L'approvazione è concessa solo se nessun interesse pubblico rilevante, segnatamente in materia di sicurezza, di pianificazione del territorio, di protezione della natura, del paesaggio o dell'ambiente, vi si oppone. Gli impianti di trasporto merci sotterranei saranno soggetti a un esame dell'impatto sull'ambiente a due fasi, analogamente a quanto avviene per gli impianti ferroviari. In questo modo si assicura che i loro costruttori svolgano un esame approfondito e che tutti gli organi competenti siano coinvolti tempestivamente.

Un interesse pubblico in materia di pianificazione del territorio e di protezione dell'ambiente è inoltre costituito dal raggruppamento di infrastrutture (ad es. linee elettriche): nella domanda di approvazione dei piani la richiedente deve pertanto documentare di averlo adeguatamente valutato.

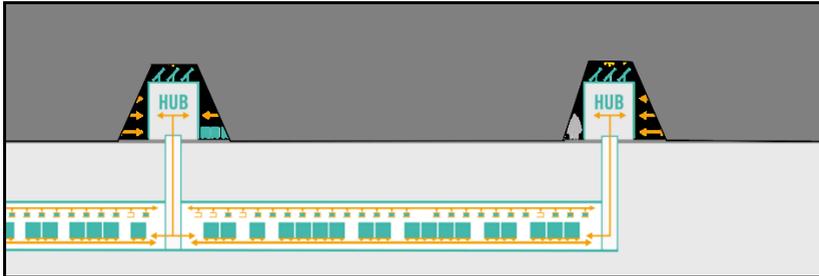
Oggetto della domanda sono anche gli impianti di allacciamento dei cantieri e le aree di cantiere, i siti per il riciclaggio e il deposito di materiale di sgombero e di scavo nonché gli altri impianti che sono in uno stretto rapporto spaziale e funzionale con l'impianto progettato.

L'approvazione dei piani concerne il sistema di trasporto merci sotterraneo, compresi gli impianti direttamente connessi con esso

La PAP ha per oggetto gli impianti destinati esclusivamente o prevalentemente al trasporto di merci sotterraneo. Lo spazio pubblico inizia al confine particellare del deposito e dell'impianto di trasbordo situati in superficie. È questo il punto dove inizia l'area di competenza cantonale ed eventualmente comunale, ad esempio riguardo all'allacciamento su suolo pubblico. La procedura del piano settoriale e la PAP tengono conto degli interessi e dei diritti dei Cantoni interessati. La costruzione e la modifica di opere e impianti che non sono destinati esclusivamente o prevalentemente alla costruzione e all'esercizio del sistema di trasporto merci sotterraneo restano sottoposte al diritto cantonale. Nell'ambito della PAP possono essere definiti anche i siti per il riciclaggio e il deposito del materiale di sgombero e di scavo, purché siano conformi ai piani direttori cantonali.

Figura 6

Perimetro della PAP



Fonte: CST

Nell'ambito di una PAP ordinaria si procede dapprima al deposito pubblico dei piani nei Cantoni e Comuni di ubicazione. Per 30 giorni le parti interessate hanno la possibilità di presentare opposizione all'UFT. Nei casi in cui l'opposizione è motivata, quest'ultimo, quale autorità competente per il rilascio dell'approvazione dei piani, cerca una soluzione di comune accordo con l'impresa e gli opposenti. Assicura inoltre, in collaborazione con i servizi federali e cantonali specializzati, che si tenga conto degli interessi in materia di trasporto, protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio, pianificazione del territorio, protezione dei beni culturali e requisiti di sicurezza. Se non si giunge a un accordo, decide l'UFT. Le parti coinvolte nella procedura possono impugnare la decisione di approvazione dei piani dell'UFT interponendo ricorso al Tribunale amministrativo federale entro 30 giorni.

La PAP agevola un'attuazione in tempi rapidi di sistemi di trasporto merci sotterranei

Il sistema di trasporto merci sotterraneo progettato da CST attraversa diversi Cantoni. Qualora non fosse prevista una PAP uniforme da parte della Confederazione, CST o altre imprese sarebbero costrette a procurarsi le autorizzazioni necessarie singolarmente presso ogni Cantone interessato (cfr. n. 1.4.3.1), con conseguente notevole aumento dei tempi di realizzazione e il rischio che gli investitori ritirino i fondi assicurati se il progetto non può essere attuato nei tempi previsti, impedendone con ogni probabilità la realizzazione.

Una PAP uniforme assicura un'evoluzione coordinata

Una PAP a livello federale garantisce che il progetto tenga conto degli interessi di tutte le regioni della Svizzera. L'uniformità procedurale su scala nazionale agevola inoltre la realizzazione del progetto.

Lo svolgimento di una PAP a livello federale e il coordinamento nel piano settoriale presuppongono però una stretta collaborazione tra i promotori del progetto e i Cantoni interessati. Una PAP sarà avviata solo dopo che i siti e i tracciati idonei saranno stati definiti nei piani direttori cantonali. Se i Cantoni non vi avranno provveduto entro il termine impartito dal Consiglio federale a contare dal momento in cui i

perimetri e corridoi di pianificazione sono stati definiti nel piano settoriale, il disegno prevede che l'UFT può rilasciare l'approvazione dei piani sulla base dei perimetri e corridoi definiti nel piano settoriale.

La regolamentazione del sottosuolo compete sostanzialmente ai Cantoni. Con il previsto svolgimento della PAP secondo il diritto federale, essa sarà ceduta alla Confederazione. Il disegno non prevede però di cederle altre competenze.

4.1.5 Piano settoriale per il trasporto merci sotterraneo

Le concezioni e i piani settoriali di cui all'articolo 13 della legge federale del 22 giugno 1979²⁴ sulla pianificazione del territorio (LPT) rappresentano i principali strumenti di pianificazione territoriale a disposizione della Confederazione. Entrambi sono vincolanti per le autorità.

Figura 7

Obiettivi e compiti degli strumenti di pianificazione del territorio della Confederazione



Fonte: ARE

Il dibattito sul piano di CST ha evidenziato che è necessario e opportuno elaborare un piano settoriale per il trasporto di merci sotterraneo, in modo da assicurare il necessario coordinamento nella pianificazione del territorio tra Confederazione, Cantoni e autore del progetto.

Viene pertanto elaborato un piano settoriale per il trasporto di merci sotterraneo (SUG). Il SUG è concepito come parte attuativa a sé stante del Piano settoriale dei trasporti: non viene incorporato nella parti dedicate all'infrastruttura stradale o ferroviaria, né costituirà un elemento della concezione del trasporto di merci per ferrovia di cui all'articolo 3 LTM. In tal modo potrà rispondere specificamente alle

esigenze del trasporto di merci sotterraneo. Il ruolo della Confederazione sarà tuttavia lo stesso di quello già svolto nel trasporto di merci su rotaia e su strada: definire i perimetri e i corridoi di pianificazione, mentre i Cantoni stabiliscono concretamente l'ubicazione degli impianti di trasbordo e il tracciato delle linee.

Nel SUG vengono definite aree idonee per il tracciato (corridoio di pianificazione) e per gli impianti (perimetro di pianificazione). Nell'ambito della procedura del piano direttore i Cantoni stabiliranno i siti per gli impianti e i tracciati concreti recepandoli nei loro piani direttori. I piani direttori cantonali vanno armonizzati secondo l'articolo 7 capoverso 1 LPT e se necessario va svolta una procedura di conciliazione di cui all'articolo 12 LPT. La Confederazione potrà impartire dei termini, ad esempio per la definizione nel piano direttore cantonale degli impianti e dei tracciati come dati acquisiti. Attualmente si stima opportuno un termine di tre anni circa a contare dalla definizione delle aree idonee nel piano settoriale. Qualora il Cantone non vi avrà provveduto entro il termine impartito, la Confederazione potrà definire il tracciato come dato acquisito nel piano settoriale.

Attualmente non si sono ancora stabiliti in via definitiva i perimetri di pianificazione da osservare per l'ulteriore pianificazione. Nel SUG questi sono pertanto indicati come risultati intermedi: in quanto tali sono paragonabili alle zone di pianificazione di cui all'articolo 1d dell'ordinanza del 2 febbraio 2000²⁵ sulla procedura d'approvazione dei piani di impianti elettrici, utilizzate nel Piano settoriale Elettrodotti. L'ulteriore pianificazione si svolgerà nel piano direttore cantonale. CST deve infatti ancora condurre trattative con i proprietari fondiari privati per trovare una soluzione ottimale che concili la loro disponibilità e le esigenze dei Cantoni e dei Comuni in materia di pianificazione del territorio e trasporti. Ne consegue che anche i corridoi di pianificazione possono essere indicati solo come risultati intermedi. Il tracciato sotterraneo, pur meno sottoposto a vincoli di proprietà in quanto corre a una profondità di almeno 20 metri, deve purtuttavia tener conto di aspetti idrogeologici e geologici nonché dell'infrastruttura già presente nel sottosuolo. Non appena CST avrà presentato una documentazione più concreta, la si valuterà al fine di sottoporre ai Cantoni le aree idonee per gli impianti, nonché i tracciati, come dati acquisiti.

Affinché la pianificazione attuativa di CST risulti più chiara e i lavori legislativi possano essere condotti parallelamente a quelli per il piano settoriale, i Cantoni vengono dapprima consultati in merito all'attuale progetto di quest'ultimo.

Durante la procedura del piano settoriale i Cantoni interessati dal primo tronco del progetto hanno proposto, nell'ambito della collaborazione di cui all'articolo 18 dell'ordinanza del 18 giugno 2000²⁶ sulla pianificazione del territorio (OPT), di valutare l'eventualità di delegare alla Confederazione la competenza per la definizione degli impianti e del corrispondente tracciato (cfr. questionario relativo al progetto posto in consultazione). Tuttavia, alla luce delle competenze e dei benefici regionali, la Confederazione ritiene che l'indicazione dei siti degli impianti sia opportuno lasciarla ai Cantoni e Comuni interessati. Come riportato tra le condizioni formulate per CST, con ciò i Cantoni dimostrano di essere interessati al progetto e lo recepiscono nella loro pianificazione.

²⁵ RS 734.25

²⁶ RS 700.1

L'intenzione, allo stato attuale dei lavori, è che il Consiglio federale possa definire le aree idonee per l'indicazione vincolante degli impianti e del tracciato nel SUG contestualmente alla messa in vigore della LTMS.

4.1.6 Considerazione delle esigenze dei Cantoni

Il sistema di trasporto merci sotterraneo progettato da CST è un progetto intercantonale. Il sottosuolo è essenzialmente di competenza dei Cantoni e il grosso dei benefici attesi dal trasporto di merci sotterraneo è generato in regioni specifiche. Per la Confederazione è quindi particolarmente importante che si tenga conto delle esigenze cantonali. Il disegno stabilisce pertanto che le aspettative dei Cantoni interessati in fatto di tracciato del sistema e ubicazione degli altri impianti siano adeguatamente considerate nella pianificazione e realizzazione del sistema. Va inoltre garantito, attraverso il SUG (cfr. n. 4.1.4.), il tempestivo coinvolgimento dei Cantoni. Nell'ambito della procedura del piano direttore l'impresa, nella fattispecie CST, elabora, con la partecipazione dei Cantoni interessati, almeno due varianti per il tracciato degli impianti di trasporto e per i siti dei depositi e degli impianti di trasbordo. Nel quadro della PAP non sono necessarie concessioni, autorizzazioni e piani cantonali. Il diritto cantonale è preso in considerazione nella misura in cui CST non ne risulti eccessivamente limitata nella sua attività. Durante la PAP i Cantoni possono inoltre prendere posizione e designare i siti da destinare allo smaltimento e al deposito del materiale di sgombero e di scavo.

In caso di riottizzazioni è prevista la possibilità di adottare altre misure sulla base del diritto cantonale. La costruzione e la modifica di opere e impianti che non sono destinati totalmente o prevalentemente alla costruzione e all'esercizio del sistema di trasporto merci sotterraneo sono sottoposte al diritto cantonale.

4.1.7 Nessuna concessione per l'infrastruttura e nessuna autorizzazione di esercizio federali per il trasporto di merci sotterraneo

Non si introdurrà l'obbligo di disporre di una concessione per le infrastrutture destinate al trasporto di merci sotterraneo. La concessione per l'infrastruttura, rilasciata dalla Confederazione nel settore ferroviario sulla base degli articoli 87 Cost. e 5 Lferr, si rifà storicamente alla privativa postale (art. 92 Cost.). La Confederazione può rilasciare concessioni per ambiti in cui ha la privativa, il che non è ad esempio il caso delle strade. Anche nel traffico merci su rotaia non sussiste più l'obbligo della concessione dopo la riforma delle ferrovie e la conseguente liberalizzazione.

Poiché i diritti sul sottosuolo sono cantonali e non federali, anche in questo ambito la Confederazione non dispone di alcuna base giuridica per rilasciare concessioni. È pertanto esclusa l'opzione di una concessione federale.

Il disegno proposto non prevede però neanche una concessione cantonale, come è invece richiesta ad esempio per le condotte. Fatta eccezione per i casi di proprietà privata, i Cantoni dispongono liberamente del sottosuolo e quindi potrebbero rila-

sciare una concessione. La procedura supplementare da svolgere sarebbe tuttavia dispendiosa e i benefici scarsi, mentre rinunciare non penalizza granché i Cantoni, che peraltro non saranno messi in disparte poiché in merito all'utilizzo del sottosuolo hanno la possibilità di subordinare il proprio consenso a condizioni che possono essere disposte nella decisione di approvazione dei piani. Possono ad esempio chiedere che si rilevino e mettano gratuitamente a loro disposizione determinati dati geologici per acconsentire a trivellazioni di sondaggio. Hanno altresì la possibilità di influire attraverso la procedura del piano settoriale. Attualmente non si ravvisa alcun vantaggio per i Cantoni che giustifichi l'introduzione di una procedura di concessione supplementare.

Non è altresì prevista alcuna autorizzazione d'esercizio per il sistema di CST, che non contempla il trasporto di merci pericolose, benché il disegno non lo escluda di massima. Nel disegno si stabilisce inoltre che le imprese sono responsabili della sicurezza della costruzione e dell'esercizio degli impianti e della sicurezza dell'esercizio dei veicoli, gestendo, mantenendo e rinnovando gli impianti e i veicoli in modo tale da garantirne in ogni momento la sicurezza. L'esercizio può essere avviato soltanto una volta garantita la sicurezza. L'UFT vigila sul rispetto delle disposizioni dell'atto normativo durante la costruzione degli impianti e durante l'esercizio, la manutenzione e il rinnovo degli impianti e dei veicoli e controlla in funzione dei rischi l'osservanza delle prescrizioni rilevanti per la sicurezza, mediante una procedura già utilizzata per i mezzi di trasporto tradizionali e ormai collaudata.

4.1.8 Espropriazione

Il disegno prevede che per la costruzione e l'esercizio di impianti adibiti al trasporto di merci sotterraneo può essere esercitato il diritto di espropriazione secondo la legge federale del 20 giugno 1930²⁷ sulla espropriazione (LEspr). La procedura di espropriazione si applica però soltanto se sono falliti i tentativi di acquisire i diritti necessari mediante trattative private o mediante ricomposizione particellare. Poiché la stessa CST prevede un tracciato che eviti i punti critici, si presume che una procedura di espropriazione sarà necessaria soltanto se non si trovano altre soluzioni. In caso di espropriazione, l'impresa responsabile deve versare un'indennità corrispondente.

4.1.9 Smantellamento

La Confederazione può esigere delle garanzie in merito allo smantellamento

In caso di cessazione dell'esercizio del sistema di trasporto merci sotterraneo, gli impianti devono essere smantellati a spese del proprietario. L'autorità competente decide in che misura deve essere ripristinato lo stato anteriore. Il disegno prevede inoltre che l'UFT, quale autorità competente per l'approvazione, possa esigere le garanzie del caso, nella fattispecie da parte di CST.

²⁷ RS 711

4.2 Armonizzazione di compiti e finanze

Con il progetto proposto la Confederazione non si vede attribuire di per sé compiti nuovi. Ai fini dell'attuazione del nuovo sistema di trasporto merci dovrà condurre un'apposita procedura per il piano settoriale e una PAP in adempimento dei suoi compiti di pianificazione del territorio e di autorità preposta all'approvazione dei piani nonché assumersi compiti di vigilanza supplementari, ma non è previsto che cofinanzi il progetto. Per alcuni settori il nuovo sistema comporta notevoli benefici. L'onere per la Confederazione è da considerarsi contenuto, se confrontato con i vantaggi che ne derivano per l'economia nazionale ovvero per determinati settori e regioni.

4.3 Attuazione

Le disposizioni di legge sul trasporto di merci sotterraneo saranno se del caso precisate creando un'apposita ordinanza d'esecuzione o completando ordinanze esistenti.

5 Commento ai singoli articoli

Art. 1 Oggetto e scopo

La legge crea le condizioni quadro giuridiche per un nuovo sistema di trasporto merci intercantonale per lo più sotterraneo.

Il *capoverso 2* descrive lo scopo della legge. Stabilisce che la realizzazione e l'esercizio devono basarsi sull'iniziativa privata ed essere finanziariamente autonomi nonché contribuire allo sviluppo sostenibile del trasporto di merci in Svizzera, in particolare grazie alla prevista logistica urbana, più efficiente e rispettosa dell'ambiente.

Art. 2 Campo d'applicazione

Il *capoverso 1* illustra il campo d'applicazione indicando gli elementi di cui si compone il sistema. Nel campo d'applicazione della legge rientrano anche i tratti che è indispensabile realizzare in superficie.

Secondo il *capoverso 2* il raccordo degli impianti alla rete dei trasporti presente in superficie è retto dalla legislazione applicabile ai corrispondenti vettori (strada, ferrovia). Nel caso delle ferrovie si applica il diritto federale, per i binari di raccordo e le strade cantonali il diritto cantonale e per le strade comunali quello cantonale ed eventualmente comunale. Non è previsto alcun raccordo diretto degli impianti alla rete delle strade nazionali, ossia senza l'utilizzo di strade cantonali o locali.

Art. 3 Rapporti di proprietà

La disposizione stabilisce che la proprietà delle imprese incaricate di realizzare e gestire impianti intercantionali adibiti al trasporto di merci sotterraneo deve essere a maggioranza svizzera (capitale societario e diritti di voto ad esso connessi). Le imprese interessate devono prendere le misure del caso per garantirlo.

Art. 4 Aspettative dei Cantoni

La disposizione, che si rifà all'articolo 4 della legge del 4 ottobre 1991²⁸ sul transito alpino, assicura che le aspettative dei Cantoni siano prese in considerazione già nella procedura del piano settoriale e non soltanto al momento della PAP di cui all'articolo 9.

Art. 5 Divieto di discriminazione

Il divieto di discriminazione (analogo a quello previsto in ambito ferroviario dagli art. 9a Lferr e 8 capoverso 5 LTM in combinato disposto con gli art. 6 e 6a dell'ordinanza del 25 maggio 2016²⁹ sul trasporto di merci) è inteso a garantire un accesso non discriminatorio ai servizi di trasporto offerti, prestazioni supplementari incluse. Per quanto possibile sotto il profilo tecnico e dell'esercizio, è assicurato anche il diritto all'utilizzazione non discriminatoria dell'infrastruttura.

Il divieto di discriminazione si applica a chiunque offra servizi di trasporto. Qualora sia concesso il raccordo a un impianto di trasbordo di terzi, questi ultimi sono sottoposti al divieto se offrono dei servizi e sono protetti dallo stesso se intendono avvalersi di servizi del gestore.

Il divieto di discriminazione è in ultima analisi volto a evitare che si debbano realizzare più gallerie parallele ed è un prerequisito per l'esercizio del diritto di espropriazione, che presuppone un interesse pubblico all'opera.

Il *capoverso 3* è analogo all'articolo 40a^{ter} capoverso 1 lettere a–c Lferr.

Il *capoverso 4* dichiara applicabili alla procedura gli articoli 40a^{ter}–40a^{quinquies} Lferr.

Art. 6 Espropriazione

Grazie a questa disposizione, il cui contenuto coincide con quello dell'articolo 3 Lferr, la legislazione sull'espropriazione può essere applicata agli impianti che rientrano nel campo d'applicazione della presente legge, senza che tale possibilità sia subordinata al rilascio di una concessione.

²⁸ RS 742.104

²⁹ RS 742.411

Art. 7 Procedura del piano settoriale e del piano direttore

Come in ambito ferroviario (art. 18 cpv. 5 Lferr), per l'approvazione dei piani degli impianti e del tracciato sotterraneo occorre un piano settoriale nella misura in cui la loro realizzazione incide considerevolmente sulla pianificazione del territorio e sull'ambiente. Il piano settoriale definisce soltanto i perimetri e corridoi di pianificazione. All'interno di questi, i Cantoni sono chiamati a stabilire, nei loro piani direttori, l'ubicazione esatta degli impianti; a tale scopo collaborano con i servizi competenti della Confederazione e dei Cantoni vicini. Se i Cantoni non giungono a un accordo tra di loro (ad es. riguardo al tracciato), la Confederazione può disporre la procedura di conciliazione di cui all'articolo 12 LPT. Per salvaguardare l'interesse della richiedente a una procedura efficiente, può impartire un termine ai Cantoni e, se questo non viene rispettato, definire il tracciato come dato acquisito nel piano settoriale. Questa eccezione rispetto alla ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni è prevista dal *capoverso 4*.

Una procedura del piano settoriale è necessaria soltanto se il progetto incide considerevolmente sulla pianificazione del territorio e sull'ambiente. Le modifiche di impianti esistenti, ad esempio, non hanno un impatto considerevole sul territorio o l'ambiente e quindi non necessitano di una registrazione in tal senso.

Prima di definire l'ubicazione degli impianti e il tracciato sotterraneo come dati acquisiti, le autorità devono procedere alla ponderazione degli interessi di cui all'articolo 3 OPT, valutando i pro e i contro di almeno due possibili varianti in modo da evidenziare i margini di manovra disponibili. Gli elementi necessari a tale scopo devono essere forniti, a proprie spese, dalla richiedente.

Art. 8 Esigenze del traffico, della pianificazione del territorio,
della protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio
nonché della sicurezza

La disposizione si rifà all'articolo 17 capoverso 1 Lferr, con un complemento riguardo alla pianificazione del territorio. È sufficiente osservare le regole riconosciute della tecnica anziché i progressi della tecnica, poiché la Confederazione non intende prescrivere degli standard in questo ambito.

Art. 9 Approvazione dei piani

I *capoversi 1, 3-5, 7 e 8* si rifanno all'articolo 18 Lferr. Il *capoverso 2* corrisponde all'articolo 18 capoverso 1^{bis} Lferr.

Con opere ai sensi del capoverso 1 si intendono tutti i tipi di costruzione o di impianto, ad esempio impianti di sicurezza, di evacuazione dell'aria o di fumo.

Il *capoverso 2* consente di affidare all'UFT anche la competenza di approvare utilizzi della galleria per scopi diversi da quello del trasporto di merci (ad es. la posa successiva di linee elettriche o di telecomunicazione).

Secondo il *capoverso 5* non è necessaria alcuna concessione cantonale ad esempio per l'utilizzo del sottosuolo, o alcuna autorizzazione in deroga cantonale di cui all'articolo 24 LPT.

Il *capoverso 6 lettera a* si rifà all'articolo 9 capoverso 3 lettera b della legge del 23 giugno 2006³⁰ sugli impianti a fune (LIFT). La protezione delle superfici coltivate è un interesse pubblico riconosciuto dall'articolo 3 capoverso 2 lettera a LPT. L'interesse pubblico in materia di sicurezza consiste, nel caso di CST, nel fatto che l'impianto non deve presentare pericoli per terzi o lavoratori. Tra gli interessi pubblici in materia di pianificazione del territorio e di tutela dell'ambiente rientra il raggruppamento di infrastrutture (ad es. linee elettriche): nella domanda di approvazione dei piani CST deve pertanto documentare di avere adeguatamente valutato tale possibilità. La relativa progettazione e realizzazione potrà essere disposta solo previa assunzione dei costi da parte dei gestori delle altre infrastrutture.

Il *capoverso 6 lettera b* si rifà all'articolo 9d capoverso 1 lettera b Lferr. L'impresa ha una capacità finanziaria sufficiente se dispone dei fondi necessari a realizzare il progetto definitivo da approvare. Deve inoltre illustrare in modo plausibile come finanzia l'esercizio e la manutenzione dell'infrastruttura.

Capoverso 7: considerata nel suo insieme, la realizzazione del sistema avrà un impatto considerevole su territorio e ambiente. Sarà pertanto necessario integrarla in un piano settoriale prima di rilasciare l'approvazione dei piani. Vi possono tuttavia essere parti o ampliamenti d'impianto che non hanno lo stesso impatto. La relativa valutazione andrà effettuata sulla base degli stessi criteri applicati per gli impianti ferroviari.

La procedura del piano settoriale può essere condotta già prima dell'entrata in vigore della presente legge, dal momento che le necessarie basi giuridiche sono già contenute nella LPT e le necessarie disposizioni esecutive negli articoli 14–23 OPT.

Capoversi 8 e 9: non tutti i siti adibiti al riciclaggio e al deposito del materiale di sgombero e di scavo sono di competenza della Confederazione. Tuttavia, l'approvazione dei piani può comprendere anche siti distanti dall'impianto previsto se conformi ai piani direttori cantonali (cfr. anche commento all'art. 21).

Art. 10 Valutazione degli aspetti rilevanti per la sicurezza

La verifica in funzione dei rischi corrisponde alla procedura già prevista negli ambiti ferroviario (cfr. art. 17c Lferr) e del trasporto a fune. Lo scopo qui tuttavia non è garantire la sicurezza dei viaggiatori, come negli altri due ambiti, bensì quella di terzi o lavoratori.

Art. 11 Modifiche non soggette ad approvazione

La disposizione corrisponde per lo più con l'articolo 1a dell'ordinanza del 2 febbraio 2000³¹ sulla procedura d'approvazione dei piani di impianti ferroviari.

Art. 12 Diritto applicabile

La disposizione corrisponde all'articolo 18a Lferr.

³⁰ RS 743.01

³¹ RS 742.142.1

Art. 13 Introduzione della procedura

La disposizione corrisponde all'articolo 18*b* Lferr.

Art. 14 Atti preparatori

La disposizione si rifà all'articolo 18*c* Lferr ma è formulata in modo neutrale sotto il profilo tecnico, ossia non prescrive le modalità di visualizzazione.

Il *capoverso 1 lettera a* concerne le modifiche visibili del terreno, cioè le misure di genio civile ed edilizie previste in superficie, e non il tracciato sotterraneo.

Il *capoverso 1 lettera b* riguarda le modifiche che pur non risultando visibili interferiscono con i diritti di terzi, ad esempio un utilizzo diverso del sottosuolo (ad es. sondaggi).

Art. 15 Parere dei Cantoni, pubblicazione e deposito dei piani

La disposizione si rifà all'articolo 18*d* Lferr, con la differenza che prevede cinque mesi di tempo per esprimere il proprio parere anziché tre.

Art. 16 Avviso personale

La disposizione si rifà all'articolo 18*e* Lferr ma prevede anche l'obbligo di avvisare i proprietari dei fondi situati al di sopra degli impianti interessati.

Art. 17 Opposizione

La disposizione corrisponde all'articolo 18*f* Lferr.

Art. 18 Eliminazione delle divergenze

La disposizione corrisponde all'articolo 18*g* Lferr.

Art. 19 Durata di validità

La disposizione corrisponde all'articolo 18*h* Lferr.

Art. 20 Procedura di stima; immissione in possesso anticipata

La disposizione corrisponde all'articolo 18*k* Lferr.

Art. 21 Smaltimento del materiale di sgombero e di scavo

La disposizione corrisponde all'articolo 18*l* Lferr. Dall'interpretazione a contrario dell'articolo 9 capoversi 8 e 9 consegue che l'autorizzazione dei siti per il riciclaggio e il deposito del materiale di sgombero e di scavo che non sono né in uno stretto rapporto spaziale e funzionale con gli impianti progettati né conformi ai piani direttori cantonali non può essere di competenza dell'UFT ma spetta all'autorità competente secondo il diritto cantonale.

Art. 22 Ricomposizione particellare

La disposizione corrisponde all'articolo 18^v Lferr.

Art. 23 Impianti secondo il diritto cantonale

La disposizione corrisponde all'articolo 18^m Lferr ma con tenore in parte modificato. Per stabilire se una struttura o un impianto sono destinati prevalentemente alla costruzione di un impianto oggetto della presente legge, si considera il progetto concreto di costruzione, modifica o ampliamento. Nel caso della realizzazione di un nuovo impianto potrebbe pertanto risultare di competenza dell'UFT anche l'autorizzazione di un eventuale impianto integrato per il lavaggio di veicoli merci, nella misura in cui tale progetto sia destinato prevalentemente alla costruzione di un impianto ai sensi della presente legge. Qualora invece l'impianto di lavaggio fosse realizzato successivamente sul sito dell'impianto di trasbordo, il progetto non sarebbe destinato alla costruzione o all'esercizio di un impianto di cui alla presente legge e la sua autorizzazione sarebbe di competenza dell'autorità prevista dal diritto cantonale.

Art. 24 Smantellamento

La disposizione si rifà all'articolo 19 LIFT.

Capoverso 1: l'obbligo dello smantellamento incombe al proprietario. È questa una disposizione opportuna per garantire lo smantellamento a lungo termine soprattutto in relazione a terreni appetibili.

Capoverso 2: per garanzie si intendono qui gli strumenti di cui all'articolo 49 dell'ordinanza del 5 aprile 2006³² sulle finanze.

Art. 25 Responsabilità e obbligo di diligenza

La disposizione si rifà all'articolo 17 capoverso 4 Lferr.

Art. 26 Misure nell'interesse pubblico

La disposizione si rifà all'articolo 19 Lferr. L'elenco non esaustivo delle opere importanti è stato integrato con le captazioni d'acqua sotterranea pubbliche poiché sono di difficile sostituzione.

Art. 27 Trasporto di merci pericolose

Nel settore della logistica, a livello di distribuzione capillare il trasporto di piccole quantità di merci pericolose è una pratica usuale e potrebbe quindi esserlo anche per il trasporto sotterraneo. La disposizione si rifà all'articolo 5 LTM e all'articolo 30 capoverso 5 della legge federale del 19 dicembre 1958³³ sulla circolazione stradale. Qualora il Consiglio federale ammettesse il trasporto di merci pericolose, lo dovreb-

³² RS 611.01

³³ RS 741.01

be prevedere nelle disposizioni esecutive e stabilire quali prescrizioni RSD e SDR si applicano. Il gestore è libero di rinunciare al trasporto di merci pericolose se non intende adottare le necessarie misure di sicurezza.

Art. 28 Obbligo d'indennità

La disposizione corrisponde all'articolo 20 Lferr.

Art. 29 Pregiudizi per la sicurezza causati da terzi

La disposizione corrisponde all'articolo 21 Lferr.

Art. 30 Impianti di segnalazione e di telecomunicazione

La disposizione corrisponde all'articolo 22 Lferr.

Art. 31 Esame dell'impatto sull'ambiente e provvedimenti preparatori

Nell'allegato all'ordinanza del 19 ottobre 1988³⁴ concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente va stabilito che è richiesto un esame a due fasi: nella prima fase il Consiglio federale delibera sulla scorta del progetto di massima e nella seconda l'autorità competente approva i piani.

Art. 32 Autorità competente

La disposizione si rifà all'articolo 23 LIFT.

Diversamente dagli ambiti ferroviario e del trasporto a fune, la vigilanza sulla sicurezza è qui destinata esclusivamente alla tutela della collettività e dei lavoratori e non dei viaggiatori. La sicurezza delle persone prevale su quella delle merci.

Art. 33 Obbligo di notifica e di collaborazione

La disposizione si rifà all'articolo 24 LIFT.

Art. 34 Inchiesta sugli incidenti e sui quasi incidenti

La disposizione corrisponde materialmente all'articolo 15 Lferr.

Art. 35 Trattamento di dati da parte dell'UFT

La disposizione corrisponde all'articolo 53 capoversi 1 e 3–5 LTV.

I dati di cui al *capoverso 2* sono destinati alla pianificazione dei trasporti su rotaia e su strada in generale; la Confederazione non ha intenzione di pianificare il trasporto di merci sotterraneo.

Il *capoverso 3* consente che informazioni sul rispetto delle prescrizioni in materia di sicurezza siano rese di dominio pubblico, ovvero divulgate a persone interessate,

anche se riguardano dati personali degni di particolare protezione. La disposizione concerne esclusivamente i dati dell'impresa o delle persone responsabili relativi a procedimenti e sanzioni amministrativi o penali ai sensi dell'articolo 3 lettera c numero 4 della legge federale del 19 giugno 1992³⁵ sulla protezione dei dati (LPD).

Art. 36 Trattamento di dati da parte delle imprese

Si applicano le disposizioni della LPD relative al trattamento di dati da parte di persone private, considerato che il trasporto di merci non è un compito federale ai sensi dell'articolo 3 lettera h LPD.

La possibilità per i Cantoni di subordinare la concessione del diritto a utilizzare il sottosuolo (nell'ambito della PAP) per esempio alla condizione che il titolare dell'autorizzazione fornisca informazioni geologiche risulta dalla legislazione cantonale sull'utilizzo del sottosuolo, ragion per cui non occorre una base legale nella legge.

Art. 37 Costi di mantenimento degli enti di difesa

La disposizione non prevede alcuna partecipazione da parte delle imprese ai costi di mantenimento che gli enti di difesa sostengono a prescindere dagli impianti di trasporto merci sotterranei. Le imprese dovranno assumersi solo i costi supplementari determinati dalle proprie esigenze.

Art. 38 Infrazioni contro l'approvazione dei piani

La disposizione si rifà all'articolo 86a Lferr.

Art. 39 Contravvenzioni

La disposizione si rifà all'articolo 86 capoversi 2 e 3 Lferr. Una disciplina analoga a quella prevista dall'articolo 86 capoverso 1 Lferr non è invece necessaria poiché, come qualsiasi altro stabilimento, il sistema di trasporto merci sotterraneo è protetto contro l'accesso di persone non autorizzate secondo l'articolo 186 del Codice penale³⁶ (violazione di domicilio).

Art. 41 Esecuzione

Il *capoverso 2* si rifà all'articolo 25 LTM.

³⁵ RS 235.1

³⁶ RS 311.0

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

6.1.1 Ripercussioni finanziarie

Come esposto al numero 4.1.1, la Confederazione esclude un cofinanziamento del progetto di CST. La riduzione del numero di veicoli pesanti sulle strade generata dal progetto e le relative conseguenze (meno spese di manutenzione ma anche ricavi minori dalle tasse sul traffico) sono da ritenersi esigui (effetto contenuto in termini di trasferimento del traffico). Il progetto di CST non presenta quindi ripercussioni finanziarie significative per la Confederazione.

6.1.2 Ripercussioni in termini di personale

Per garantire il coordinamento tra CST, Cantoni e Confederazione, il Piano settoriale dei trasporti sarà integrato con una nuova parte, dedicata al trasporto di merci sotterraneo. La sua elaborazione si rifà a parti del piano settoriale già esistenti e consente quindi di sfruttare tutte le sinergie del caso. Vista la novità e il carattere innovativo del progetto, però, durante la relativa procedura si imporranno coordinamenti aggiuntivi e lavori di messa a punto che richiederanno più tempo della procedura standard. Durante la PAP del progetto di CST, che dovrà essere svolta dall'UFT, saranno inoltre necessarie risorse supplementari in termini di personale dell'ordine di un posto a tempo pieno.

6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Il progetto di CST influirà sui flussi di traffico

Nei Cantoni e Comuni bisogna attendersi nuovi flussi di traffico in funzione degli impianti di trasbordo. Dagli accertamenti in merito al primo tronco condotti da CST in collaborazione con i Cantoni interessati risulta che il progetto non causa un significativo aumento del traffico, ovvero che questo è gestibile, smentendo i timori di un carico insostenibile. La crescita del traffico è paragonabile a quella conseguente all'insediamento di una nuova impresa. Uno studio svolto sull'esempio di un impianto di trasbordo³⁷ ha evidenziato che le ripercussioni dipendono dall'ubicazione dello stesso e dal grado di realizzazione del sistema. Per il 2030 si prevede un leggero calo del traffico pesante sulle strade d'accesso della regione ma un aumento su quelle nelle immediate vicinanze dell'impianto (effetto di richiamo). Dallo studio risulta però anche un livellamento del traffico e quindi uno sgravio nelle ore di punta. Dopo il 2050, ossia una volta ultimato il sistema, il suddetto impianto farà

³⁷ Kurzanalyse: Cargo sous terrain, Beispielhub, Auswirkungen auf das lokale und regionale Strassennetz, BSB + Partner, 2017 (Analisi sintetica: Cargo sous terrain, esempio di impianto di trasbordo, ripercussioni sulla rete stradale regionale e locale, BSB + Partner, 2017) – documento non pubblico, in possesso di CST.

registrare una sensibile diminuzione del traffico pesante in superficie, sia nella regione sia su tratti delle autostrade A1 e A2, vedendo scemare il suo effetto di richiamo in quanto da impianto di inizio e fine corsa diventerà di passaggio. Il progressivo ampliamento del sistema tra il 2030 e il 2050 porterà quindi in definitiva a uno sgravio del traffico nei dintorni dell'impianto.

Il progetto di CST avrà ripercussioni sulle infrastrutture esistenti

Nell'ambito della procedura del piano settoriale la Confederazione sarà chiamata a coordinare, con i Cantoni, i Comuni e i terzi interessati, le ripercussioni del piano di CST sulle infrastrutture esistenti. CST dovrà garantire il raccordo all'infrastruttura esistente, ma considerati i nuovi flussi di traffico è anche possibile che questa debba essere adeguata mediante, ad esempio, la realizzazione di rotonde o strade di accesso. CST avrà cura di contattare tempestivamente i relativi gruppi di interesse in modo da valutare soluzioni specifiche per i singoli impianti di trasbordo e realizzare quelle più vantaggiose per tutte le parti coinvolte e interessate. Il raccordo a strade d'accesso cantonali è retto dal diritto cantonale.

Coinvolgimento di Cantoni e Comuni nelle procedure del piano settoriale e di approvazione dei piani

Se un'impresa, ad esempio CST, intende inoltrare una domanda di approvazione dei piani per un progetto, ne informa tempestivamente l'UFT e gli presenta i documenti necessari per la valutazione delle aree ritenute idonee. Da tali documenti deve risultare il potenziale di conflitto e di ottimizzazione esistenti in vista dell'utilizzazione del territorio.

Nell'ambito della procedura del piano settoriale i Cantoni e Comuni sono invitati a prendere posizione in merito all'idoneità delle suddette aree.

Nell'ambito della procedura del piano settoriale o direttore l'impresa elabora, con la partecipazione dei Cantoni interessati, almeno due varianti per il tracciato degli impianti di trasporto merci e i siti degli altri impianti occorrenti (ad es. depositi e impianti di trasbordo).

Dopo la definizione delle aree idonee nel piano settoriale, i Cantoni definiscono il tracciato e i siti degli impianti nel piano direttore cantonale entro il termine impartito dal Consiglio federale.

I Cantoni e i Comuni saranno nuovamente invitati a prendere posizione nell'ambito della PAP. L'autorizzazione di costruzioni e impianti non sottoposti alla PAP federale resta di competenza delle relative autorità cantonali.

6.3 Ripercussioni per l'economia

Benefici per gli investitori e gli utenti diretti

Il progetto di CST promette grossi benefici per gli investitori. A beneficiarne direttamente saranno presumibilmente in particolare il settore logistico e l'industria edilizia. Per la pubblica amministrazione e la collettività i vantaggi attesi sotto il profilo economico sono invece solo lievi.

Il trasporto di merci sotterraneo è tuttavia in grado di sgravare i vettori di trasporto esistenti e, in particolare, aumentare l'affidabilità per i settori in cui il rispetto dei tempi di consegna riveste un ruolo centrale (ad es. generi alimentari). In una prima fase difficilmente diminuiranno i costi dei trasporti, ma dovrebbero aumentare qualità e sicurezza dell'approvvigionamento. Soprattutto nelle città il settore della logistica potrebbe accrescere la propria produttività, anche in quanto a consumo di superfici.

La pubblica amministrazione dovrà probabilmente prevedere perdite: l'eventuale riduzione del numero di mezzi pesanti circolanti su strada comporterebbe risparmi nei costi di manutenzione, ma al contempo ridurrebbe il potenziale di entrate dalle tasse sul traffico esistenti. Nel complesso i benefici per gli enti pubblici risultano esigui alla luce del ridotto effetto atteso in termini di trasferimento del traffico.

Aumentare la competitività del settore logistico e l'attrattiva della piazza economica

Con il sistema di trasporto merci sotterraneo e il piano di logistica urbana il settore logistico verrebbe incontro alle future esigenze della società in materia di qualità dell'approvvigionamento e consumi. La piazza economica vedrebbe crescere la propria attrattiva, dstando l'interesse di nuove imprese a investire in Svizzera e nel mercato della logistica. Il trasporto di merci sotterraneo può produrre anche ulteriori effetti, quali ad esempio incentivare sul piano logistico nuove forme di produzione e di distribuzione.

6.4 Ripercussioni per la società

La mobilità subirà notevoli mutamenti in seguito all'evoluzione tecnica e sociale. Il progetto di CST risponde alle future esigenze della società, favorendo un approvvigionamento di beni individualizzato e più rapido. Nell'ambito del progetto si svilupperanno e sperimenteranno inoltre nuove forme organizzative, in particolare per quanto concerne la distribuzione capillare prevista dal piano di logistica urbana. L'eventuale successo di queste modalità di collaborazione nel settore del trasporto merci può comportare cambiamenti nella cultura imprenditoriale e della concorrenza in Svizzera.

6.5 Ripercussioni per l'ambiente

Bilancio ambientale positivo se CST sfrutta i potenziali per i trasporti

Se CST sfrutta i potenziali previsti per i trasporti e acquista certificati ambientali per il consumo supplementare di energia elettrica, il bilancio ambientale è positivo. L'impiego di corrente ecologica certificata fa sì che il bilancio complessivo del sistema di CST risulti migliore dell'80 per cento circa rispetto allo scenario di riferimento (strada 90 % e ferrovia 10 %), in particolare per quanto riguarda il bilancio di CO₂. Tuttavia, se si considera un impiego generalizzato di veicoli elettrici per il

trasporto di merci su strada, il bilancio di CO₂ del sistema di CST risulta allineato a quello dello scenario di riferimento.

Le immissioni nell'area degli impianti presenti in superficie calano rispetto allo scenario di riferimento se si realizzano nuove forme di cooperazione nella logistica urbana e si impiegano veicoli stradali senza emissioni. Il calo è prevalentemente riconducibile al minor numero di tonnellate-chilometri necessario grazie all'effetto di raggruppamento.

L'esercizio sotterraneo permette di migliorare la produttività delle superfici economizzando in terreni da destinare al traffico, alla logistica e ai depositi di superficie (nessuna necessità di ampliamenti di centri logistici di superficie nelle aree urbane). Il sistema prevede la possibilità di stoccaggi temporanei in zone cuscinetto, che consente un raggruppamento ottimale delle merci già in galleria.

CST adotta misure di protezione per le acque sotterranee

La costruzione e l'esercizio degli impianti di trasporto sotterranei e dei pozzi potrebbero comportare dei pericoli per le acque sotterranee. CST prevede di adottare le misure del caso per proteggerle. Il tracciato verticale e orizzontale sarà definito in modo che il sistema di gallerie si snodi quanto più possibile nella roccia dura. Il sistema si situerà quasi per intero in terreno roccioso e ci si assicurerà di non compromettere zone di protezione della falda e captazioni di acque sotterranee. CST prevede di trasportare solo un quantitativo limitato di merci pericolose, costituite da prodotti d'uso comune del commercio al dettaglio (ad es. detersivi e disinfettanti), nel rispetto delle pertinenti norme. Secondo CST il sistema non comporta pericoli per le acque sotterranee.

Durante la fase di costruzione saranno adottate misure a livello di drenaggio dei cantieri per evitare la contaminazione delle falde freatiche.

Potenziali di raggruppamento grazie a utilizzi accessori

Lo spazio disponibile in galleria sotto la carreggiata potrà essere impiegato per ospitare condutture di ogni tipo. CST lo ritiene particolarmente idoneo per linee elettriche e di trasmissione dati, che risulterebbero in massima parte protette da influssi esterni ma comunque ben accessibili per lavori di manutenzione e interventi d'urgenza. Ospitando linee ad alta tensione non si avrebbero inoltre né i pregiudizi per il paesaggio né le emissioni causati dalle linee aeree. CST ha esaminato le possibilità di utilizzi simili, in generale e nel primo tronco del sistema in particolare, con la società di rete Swissgrid SA, la quale si è detta interessata ad alcuni tratti sull'asse nord-sud del sistema.

6.6 Altre ripercussioni

Ripercussioni per i proprietari di sonde geotermiche

CST eviterà per quanto possibile le aree con un'elevata presenza di sonde geotermiche. Qualora a causa del tracciato del sistema sotterraneo ciò non fosse possibile, indennizzerà i proprietari interessati conformemente alle disposizioni di legge.

Siti archeologici e tutela dei monumenti

L'infrastruttura e le costruzioni devono essere realizzate in accordo con gli obiettivi della legge federale del 1° luglio 1966³⁸ sulla protezione della natura e del paesaggio e in particolare con quelli dell'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS). In proposito va tenuto conto sia degli interessi relativi alla protezione della natura e del paesaggio sia di aspetti attinenti alla cultura della costruzione.

Nelle aree interessate dal progetto, CST ha documentato la presenza di siti archeologici a Wangen bei Olten e nella città di Zurigo. Nel corso degli ulteriori lavori di pianificazione CST prevede di sviluppare, in collaborazione con le competenti autorità cantonali, soluzioni atte a proteggerli.

Nel caso degli impianti di superficie è inoltre possibile che siano interessati edifici considerati oggetti da proteggere e che il perimetro d'implementazione faccia parte di un insediamento d'importanza nazionale. Nel corso degli ulteriori lavori di pianificazione CST concorderà con le competenti autorità le misure da adottare a tutela degli oggetti e insediamenti storici.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

Secondo l'articolo 81 Cost. la Confederazione può realizzare e gestire opere pubbliche o sostenerne la realizzazione se è nell'interesse del Paese o di una sua gran parte. Nella fattispecie la Confederazione sostiene la realizzazione di un sistema di trasporto merci sotterraneo agevolandola mediante un'apposita legge federale e una PAP uniforme. Consentirne la realizzazione è nell'interesse della Svizzera, purché il sistema sia realizzabile con fondi privati e contribuisca a far fronte al traffico merci su scala sovregionale e regionale.

Secondo l'articolo 87 Cost., inoltre, la Confederazione è competente per la legislazione sulle ferrovie. Benché quella in oggetto non sia un'infrastruttura ferroviaria in senso stretto, l'articolo 87 è purtuttavia applicabile, trattandosi di un nuovo tipo di trasporto a guida vincolata e in quanto tale assimilabile a una ferrovia³⁹. Un esempio analogo è rappresentato dalla legislazione sulle imprese filoviarie che si fonda anch'essa sull'articolo 87 Cost.

³⁸ RS 451

³⁹ Perizia giuridica del Prof. Dr. iur. Stefan Vogel commissionata dall'UFT in merito a contenuto e portata dell'art. 81 Cost. e a ulteriori competenze della Confederazione in materia di pianificazione e trasporti per il progetto di CST, disponibile soltanto in tedesco: www.bav.admin.ch > Pubblicazioni > Rapporti e studi > Altri temi > Rechtsgutachten – Cargo sous terrain

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Allo stato attuale del progetto non è possibile stabilire con certezza se le prestazioni di trasporto che saranno erogate da CST siano da considerare prestazioni del trasporto stradale o ferroviario o, eventualmente, di un altro settore. Qualora dovessero essere ritenute prestazioni di trasporto ferroviario, la condizione di una partecipazione maggioritaria svizzera prevista dal presente disegno sarebbe incompatibile con gli obblighi di accesso al mercato assunti dal nostro Paese per il settore del trasporto nell'ambito dell'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS) e degli accordi di libero scambio bilaterali. Potrebbero essere chiamati in causa anche gli obblighi della Svizzera in materia di trasbordo, stoccaggio e spedizione di merci. Non è pertanto escluso che contro la Svizzera possano essere avviati procedimenti in seno all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) o in base a singoli accordi di libero scambio. Il nostro Paese potrebbe in tal caso essere costretto ad adeguare i suoi elenchi di impegni in materia di accesso al mercato ed eventualmente ad accordare compensazioni ai membri dell'OMC o ai partner di libero scambio interessati.

7.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 Cost. e l'articolo 22 capoverso 1 della legge del 13 dicembre 2002⁴⁰ sul Parlamento, l'Assemblea federale emana sotto forma di legge federale tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto. È questo il caso del presente progetto di legge. Il progetto è sottoposto a referendum facoltativo.

7.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non contiene né nuove disposizioni in materia di sussidi (che comportano spese superiori a una delle soglie previste), né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa (che comportano spese superiori a una delle soglie previste).

7.5 Delega di competenze legislative

Il disegno contiene le seguenti deleghe di competenze legislative al nostro Consiglio:

- art. 7 cpv. 2, 3 e 4: piano settoriale, tracciato, scadenze
- art. 8 cpv. 2: prescrizioni sulla costruzione e sull'esercizio
- art. 27: trasporto di merci pericolose
- art. 35 cpv. 4: trattamento di dati da parte dell'UFT
- art. 38 cpv. 2: contravvenzioni

⁴⁰ RS 171.10

- art. 41: esecuzione
- art. 42 cpv. 2: entrata in vigore

7.6 Protezione dei dati

Il progetto tiene conto delle disposizioni della legislazione sulla protezione dei dati.

