



Newsletter ComFerr n. 12

Berna, dicembre 2024

Editoriale

La ComFerr deve adempiere ai suoi compiti come autorità indipendente e competente.

Con la conclusione dell'Accordo sui trasporti terrestri con l'Unione europea nel 1999 e la liberalizzazione del trasporto ferroviario di merci transfrontaliero, per la Svizzera si è reso necessario creare un'autorità che garantisse agli operatori di mercato un accesso equo alla rete ferroviaria svizzera. Da allora, il legislatore ha gradualmente ampliato le competenze della ComFerr come autorità di vigilanza del mercato, in modo da poter monitorare efficacemente l'accesso non discriminatorio all'infrastruttura ferroviaria monopolistica e agli impianti di trasbordo del trasporto combinato sovvenzionati dalla Confederazione. La ComFerr è stata incaricata di vigilare anche sulle prestazioni relative al traffico merci e sui servizi di consegna locale. La Commissione non agisce solo a seguito di reclami o domande, ma vigila anche sulla concorrenza e svolge tali compiti avviando autonomamente inchieste, prendendo decisioni e disponendo misure per il futuro. Al fine di applicare condizioni quadro eque per l'accesso al mercato, la ComFerr sostiene in modo non burocratico gli operatori di mercato nell'attuazione della legge, media in modo imparziale in caso di controversie e prende decisioni applicando una procedura trasparente basata su accurati accertamenti.

In questo suo ruolo, essa non riceve istruzioni né si lascia condizionare dagli sviluppi politici. La Commissione è vincolata solo dalla legge che si applica a tutte le imprese interessate dall'accesso alla rete, indipendentemente dalle loro dimensioni e dalla loro importanza economica sul mercato. Chi si rivolge alla ComFerr può contare sul fatto che essa agisce in modo indipendente, imparziale ed equo, ma anche sul fatto che tiene conto dei complessi elementi del sistema ferroviario svizzero integrato. Il personale è formato in modo tale da conoscere gli aspetti tecnici, economici, d'esercizio e giuridici del trasporto su rotaia e degli impianti di trasbordo nel traffico combinato. In questo modo è in grado di affrontare le molteplici sfide del settore, come la digitalizzazione nella gestione e pianificazione delle capacità (TMS), la realizzazione di lavori di costruzione durante l'esercizio (pianificazione degli intervalli) e la direzione futura del trasporto ferroviario di merci in Svizzera, con soluzioni lungimiranti in linea con i principi giuridici.

Negli ultimi anni la ComFerr ha potuto contribuire, in modo appropriato ed efficace, a plasmare alcuni di questi sviluppi, in uno spirito di cooperazione e nell'interesse del settore. Ciò ha portato non solo a un chiarimento delle disposizioni di legge pertinenti, ma anche alla revisione e all'aggiornamento, in linea con i tempi, di prassi d'esercizio superate.

A questo proposito, desidero ringraziare le autorità, l'Amministrazione e tutti gli operatori di mercato nonché le parti interessate che, con i loro suggerimenti, consigli e richieste, hanno contribuito a sviluppare e soprattutto a garantire condizioni quadro eque nel sistema ferroviario svizzero. Un ringraziamento speciale va ai membri della ComFerr e ai collaboratori della Segreteria tecnica, che hanno affrontato con entusiasmo le interessanti sfide e contribuito attivamente agli sviluppi. Dopo dodici anni come presidente della ComFerr, passo ora il testimone alla dottoressa Barbara Furrer. A lei, alla Commissione e alla Segreteria tecnica faccio i miei migliori auguri e un buon lavoro ricco di soddisfazione e successo.



Patrizia Danioth Halter, presidente

Intervista: la ComFerr in tempo di cambiamenti

Tra poche settimane si conclude l'incarico della nostra presidente Patrizia Danioth Halter, dopo 12 anni di attività. Desideriamo cogliere questa occasione per discutere con Markus Kern e Dirk Stahl su cosa è cambiato alla ComFerr in questi ultimi anni e degli sviluppi futuri che si vanno delineando.

Nel 1999, il Consiglio federale e il Parlamento hanno avviato la prima fase della riforma delle ferrovie creando la ComFerr, che al tempo si chiamava ancora CAF (Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria). Che ruolo ha assunto da allora la ComFerr? O, in altre parole: che ruolo svolge oggi la ComFerr nel settore svizzero delle ferrovie e dei trasporti?

Dirk Stahl: La ComFerr rappresenta per noi un'importante istanza neutrale per quanto riguarda le controversie tra noi in quanto imprese di trasporto ferroviario (ITF) e i gestori delle infrastrutture. Con la seconda fase della riforma delle ferrovie, la ComFerr ha inoltre ottenuto due competenze proattive per il monitoraggio del mercato e la possibilità di condurre inchieste d'ufficio.

Markus Kern: In quanto autorità, la ComFerr ha affermato la propria autonomia sia dagli operatori di mercato sia dall'Amministrazione e dalla politica. Questo le ha consentito di fungere non solo da arbitro, ma anche da interlocutrice per le imprese e le autorità, assumendo a volte il ruolo di mediatrice. Insieme al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), all'Ufficio federale dei trasporti (UFT) e al Servizio svizzero di assegnazione delle tracce (SAT), svolge pertanto una funzione importante nella compagine delle autorità del settore ferroviario.

Come si è evoluto negli ultimi 12 anni il ruolo della ComFerr nel settore svizzero delle ferrovie e dei trasporti?

Markus Kern: A dare impulso alla creazione di quella che allora era la CAF sono state le prescrizioni del diritto dell'Unione europea. La CAF impersonava il cambiamento istituzionale della riforma delle ferrovie e l'apertura al mercato ad essa legata. La nuova autorità era però anche un corpo estraneo all'interno del sistema ferroviario del nostro Paese. Negli ultimi 12 anni l'autorità di vigilanza ha potuto essere integrata nel sistema svizzero e assumere il nuovo ruolo. Le competenze sempre maggiori trasferite prima alla CAF e poi alla ComFerr sono una testimonianza del processo di integrazione avvenuto. Nel corso di questi sviluppi giuridici si è evoluta anche l'attività di vigilanza della ComFerr, che ora abbraccia un raggio più ampio di tematiche, ma è anche più differenziata e rivolta ai requisiti specifici dei vari ambiti.

Che cosa ha realizzato concretamente la ComFerr negli ultimi anni?

Dirk Stahl: La ComFerr ha contribuito concretamente ad aumentare la trasparenza, ad esempio nella pianificazione dei cantieri e degli intervalli. Ha inoltre aiutato a eliminare modelli di calcolo discriminatori, come nel caso del consumo energetico. A questo proposito la ComFerr ha garantito che i calcoli relativi alle locomotive moderne ed efficienti sotto il profilo energetico non fossero più effettuati in modo forfetario, bensì in base al consumo effettivo.

Già solo grazie alle potenziali possibilità di intervento, la ComFerr ha un effetto disciplinatore. E ciò costituisce una buona protezione contro la discriminazione, soprattutto per i piccoli operatori di mercato.

Oltre ai vantaggi citati, intravede anche degli svantaggi nell'attuale ordinamento del mercato o nel panorama delle autorità?

Dirk Stahl: Le competenze attuali della ComFerr presentano dei limiti, ad esempio nel caso di conflitti relativi ad assegnazioni delle tracce che richiedono decisioni e disposizioni a brevissimo termine. Le procedure richiedono diversi mesi prima che una decisione sia presa, ma spesso le situazioni hanno già effetto sul mercato e, nel dubbio, «il danno è fatto».

Markus Kern: Le varie riforme del diritto ferroviario hanno prodotto un panorama molto complesso per quanto riguarda le autorità, con conseguenti interrogativi circa la delimitazione di competenze e responsabilità. Si tratta di sfide che possono essere in parte risolte nel dialogo e con spirito di collaborazione. Nel contempo, a medio termine il legislatore deve riflettere da un lato su come chiarire meglio la suddivisione dei poteri e dall'altro su come raggruppare in modo adeguato le competenze delle autorità. Vanno considerate ad esempio la delimitazione di competenze tra la ComFerr e il SAT o l'attribuzione del controllo del divieto di sovvenzioni trasversali.

Per quanto riguarda la vigilanza sugli operatori nel settore ferroviario, in generale si tratta di compiere un vero e proprio gioco di destrezza: occorre trovare un equilibrio tra un controllo pratico e un controllo efficace, mantenendo strutture snelle per contenere gli oneri amministrativi a carico di tutte le parti coinvolte. Cosa che, a mio giudizio, è riuscita molto bene in Svizzera negli ultimi anni.

Come sono cambiati negli ultimi anni la ComFerr e il suo funzionamento?

Markus Kern: Verso l'esterno, la ComFerr ha intensificato e consolidato lo scambio col settore e le autorità preposte, è riuscita ad affermarsi sempre più a livello di contenuti, ad esempio con il convegno specialistico che si svolge ogni anno dal 2018, s'impegna regolarmente in favore dello sviluppo del diritto ferroviario e intrattiene oggi un intenso scambio con gli esponenti del mercato. Tramite la vigilanza di accompagnamento influisce in modo mirato e proattivo sulle attività degli operatori di mercato, esercitando però nel contempo anche le sue competenze legislative centrali: il controllo, la risoluzione delle controversie e l'osservazione del mercato. Infine è aumentato anche l'impegno della ComFerr sul piano internazionale, segnatamente nella collaborazione con altre autorità di regolazione europee.

All'interno – e soprattutto a livello della Segreteria tecnica – la ComFerr è riuscita nel corso del tempo a incrementare in modo decisivo l'interdisciplinarietà e la professionalità. Inoltre, lo scambio e il sostegno reciproco tra la Commissione e la Segreteria tecnica funzionano in modo davvero esemplare.

Quali sviluppi centrali si profilano per il futuro del mercato ferroviario?

Dirk Stahl: Le imminenti scelte politiche per il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale saranno determinanti per il trasporto in carri completi isolati (TCCI) in Svizzera. Chiediamo che gli incentivi nell'ambito del TCCI siano allocati in modo mirato solo in questo segmento per il fornitore di sistema FFS Cargo e che non possano essere utilizzati per sovvenzioni trasversali del trasporto in treni completi. In quest'ultimo segmento esiste infatti tra i diversi fornitori una sana concorrenza che non può essere distorta.

Più in generale si continuerà a concentrarsi sull'opportunità del sostegno statale per le ferrovie. A livello di UE si sta affrontando la questione con la procedura dell'autorità europea in materia di concorrenza DG Comp nei confronti della SNCF e, attualmente, di DB Cargo. La Svizzera fa bene a verificare sistemi di finanziamento tra le ferrovie statali e le sue unità operative e affiliate operanti nel mercato liberalizzato.

L'evoluzione dei prezzi delle tracce è decisiva per stabilire se il traffico merci su rotaia potrà mantenere la propria concorrenzialità rispetto alla strada. A seguito delle discussioni politiche e delle ultime decisioni si può prevedere un aumento per i prezzi delle tracce. Occorrono a tale riguardo regole chiare e

direttive politiche che i gestori delle infrastrutture devono rispettare nell'ambito dell'adeguamento dei prezzi delle tracce.

Da ultimo, anche la disponibilità dell'infrastruttura continua a essere un tema centrale. Proprio nel caso di interruzioni è utile disporre di regole chiare per la distribuzione delle capacità residue ancora disponibili. In questo l'UE ha molto da imparare dalla Svizzera.

Quali sviluppi, dal Suo punto di vista, sono di particolare importanza per la ComFerr?

Markus Kern: Considerando la disponibilità ridotta delle tracce, anche nel contesto di interruzioni, lavori di manutenzione e ampliamento, occorre garantire un'attribuzione equa e non discriminatoria delle capacità tra le ITF. La sorveglianza di questa attribuzione è un compito fondamentale della ComFerr, e per adempierlo è richiesta in particolare una collaborazione con il Servizio di assegnazione delle tracce, ma occorrono anche una regolamentazione chiara e un'applicazione sistematica del quadro giuridico esistente. La ComFerr non mancherà di adoperarsi in tal senso anche in futuro.

Di grande importanza per la nostra autorità è il rischio summenzionato di sovvenzioni trasversali tra settori che beneficiano del sostegno statale e settori autofinanziati. Nella misura in cui è interessato l'accesso alla rete, la ComFerr deve contribuire a far sì che si evitino distorsioni finanziarie del mercato. Si tratta di un impegno d'importanza notevole, proprio tenuto conto anche dello scetticismo europeo nei confronti delle sovvenzioni statali di settori del mercato. Al di là di garantire l'accesso alla rete, si pone anche la questione di come impedire sovvenzioni trasversali nel contesto di un trasporto merci che gode ampiamente di sovvenzioni e garantire la concorrenza leale nel mercato ferroviario. Della questione devono occuparsi la politica e, con essa, il legislatore. Nell'attuare le disposizioni di legge, la ComFerr farà la sua parte per garantire una concorrenza leale anche dal punto di vista finanziario.

Prof. Dr. Markus Kern è membro della ComFerr dal 2016. Insegna diritto pubblico, amministrativo ed europeo all'Università di Berna.



Dr. Dirk Stahl è CEO di BLS Cargo SA dal 2000. Dal 2019 è inoltre presidente dell'ERFA - European Rail Freight Association.



Partecipazione nel settore delle ferrovie

La partecipazione è un elemento centrale per l'accesso alla rete ferroviaria e in quanto tale presupposto fondamentale per garantire la non discriminazione. La partecipazione promuove risultati equilibrati e sostenibili. La ComFerr s'impegna affinché sia garantita alle imprese e ai gruppi d'interesse coinvolti una partecipazione adeguata alle tematiche di rilievo. In occasione dell'ultimo convegno specialistico della ComFerr a fine ottobre si è assistito a un vivace scambio dei rappresentanti del settore ferroviario sul tema.

La partecipazione: un elemento centrale per garantire la non discriminazione

La partecipazione è un elemento centrale per la non discriminazione insieme alla trasparenza, alla parità di trattamento e al trattamento più favorevole (vedi figura). Il rischio di discriminazione può essere ridotto nella misura in cui le imprese e i gruppi d'interesse coinvolti hanno la possibilità di partecipare ai processi per loro rilevanti e all'individuazione di soluzioni.



Figura: la partecipazione è un elemento centrale per garantire la non discriminazione

Esempi pratici di accesso alla rete

Il legislatore ha stabilito il principio della partecipazione in molti ambiti, ad esempio nell'elaborazione di soluzioni di settore (compiti preminenti ai sensi dell'art. 36 Lferr) o nell'assunzione di compiti sistemici (ai sensi dell'art. 37 Lferr). Per la pianificazione degli investimenti a breve e medio termine, l'articolo 37a Lferr prevede un esplicito diritto di partecipazione per le imprese di trasporto ferroviario interessate e per i raccordati interessati (cfr. a tal fine la [newsletter ComFerr n. 11](#)).

Ecco alcuni esempi pratici tratti dall'ambito di sorveglianza della ComFerr:

- Traffic Management System (TMS): le ITF vengono informate nell'ambito di un organo loro dedicato (Board ITF) in merito ai progetti, hanno facoltà di partecipare alla discussione e diritto di proposta nei confronti dell'organo sovraordinato Clusterboard;
- elaborazione dell'orario annuale (compreso il catalogo delle tracce): gli interessati vengono coinvolti nell'ambito di un processo chiaramente definito;
- pianificazione dei cantieri: le ITF e terzi autorizzati a ordinare tracce possono influire sui piani sostitutivi, tra l'altro nell'ambito del meeting di controllo della gestione delle capacità.

Configurazione della partecipazione

La partecipazione è un processo per raggiungere insieme un risultato. Il presupposto necessario è un margine di manovra sufficiente. Nel contesto dell'accesso alla rete, la partecipazione deve essere configurata individualmente, a seconda del tema, tenuto conto delle disposizioni giuridiche, da un lato, e delle circostanze concrete, dall'altro. Di conseguenza, la ComFerr valuta la partecipazione in modo specifico caso per caso. La partecipazione legittima le imprese interessate (per es. le ITF) e i gruppi d'interesse (per es. i Cantoni) a essere consultati riguardo a un processo decisionale. Il soggetto preposto alla decisione, di norma il GI, è tenuto a informare gli interessati in modo trasparente e a tener conto, nel processo decisionale, delle prese di posizione fornite. Si può così giungere a un risultato equilibrato e opportuno.

La partecipazione ha un effetto positivo sui risultati

Oltre a garantire la non discriminazione, la partecipazione presenta un ulteriore vantaggio sostanziale: coinvolgendo gli interessati, si raccolgono maggiori conoscenze, che si riflettono in modo positivo sul risultato. Anche le parti coinvolte che dispongono di meno competenze forniscono contributi importanti quando presentano la loro prospettiva. Considerare un tema da diverse angolazioni aiuta a mettere in luce eventuali punti ciechi e a trovare soluzioni più semplici o più equilibrate. Un ulteriore vantaggio di una partecipazione riuscita consiste nel fatto che le parti coinvolte contribuiscono alla soluzione nella misura in cui si ascoltano ed esaminano le loro richieste ed esigenze.



276 *orari sostitutivi*

elaborati da FFS Infrastruttura nella pianificazione a medio termine per l'anno d'orario 2024 e concordati con le ITF interessate.

Convegno specialistico della ComFerr

Nel quadro del convegno specialistico del 25 ottobre 2024, la ComFerr ha avviato uno scambio con il settore sul tema della partecipazione. Sul sito web della ComFerr potete trovare la presentazione, una sintesi degli interventi, la tavola rotonda e una checklist sulla partecipazione.

Altri argomenti in breve

Nuova presidente della ComFerr

Il Consiglio federale ha nominato Dr. Barbara Furrer nuova presidente della ComFerr a partire dal 2025 ([comunicato stampa](#)). Dr. iur. e avvocato, Barbara Furrer dirige attualmente il settore Legal Services presso DHL Express (Svizzera) SA per conto di tutte le imprese di Deutsche Post DHL Group in Svizzera ed è membro della ComFerr dall'inizio del 2024. La Commissione e la Segreteria tecnica fanno i loro migliori auguri a Barbara Furrer per il suo nuovo incarico e sono molto felici di proseguire la collaborazione sotto la sua direzione.

La Commissione e la Segreteria tecnica colgono l'occasione per ringraziare di tutto cuore l'attuale presidente Patrizia Danioth Halter per l'impegno straordinario e lungimirante dimostrato negli ultimi 12 anni. Sotto la sua guida estremamente competente e accorta, la ComFerr ha conosciuto un'evoluzione duratura, posizionandosi con successo nel settore. Auguriamo alla signora Danioth Halter ogni bene e successo per il suo futuro professionale.