



Gewerkschaft des Verkehrspersonals
Syndicat du personnel des transports
Sindacato del personale dei trasporti

Segretariato centrale SEV
Steinerstrasse 35
Casella postale 1008
3000 Berna 6

Telefono +41 31 357 57 57
info@sev-online.ch
www.sev-online.ch

Simon Burgunder
N. diretto +41 31 357 57 24
Cellulare +41 76 603 57 93
simon.burgunder@sev-online.ch

Dipartimento federale dell'ambiente,
dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DATEC
Onorevole Albert Rösti
Consigliere federale
3003 Berna

Berna, 14 febbraio 2024
MAH/SIB

Mandato negoziale con l'UE: parere del SEV nell'ambito della procedura di consultazione

Onorevole Consigliere federale Rösti,
Onorevoli Consigliere e Consiglieri federali,

vi ringraziamo per l'opportunità accordataci di esprimerci in merito al progetto di mandato negoziale con l'UE.

Il SEV si impegna a favore di condizioni di lavoro eque e standard sociali avanzati nel settore dei trasporti pubblici (tp). Siamo sinonimo di un partenariato sociale concreto e affidabile. La solidarietà, la giustizia sociale, l'uguaglianza e la democrazia sono i valori fondamentali che guidano la nostra azione. Ci impegniamo per una società giusta, sociale e aperta, in Svizzera come in Europa. Da sempre i treni uniscono le persone e le società, superano i confini. Il nostro obiettivo è un sistema di trasporti pubblici affidabile, efficiente e funzionante sia in Svizzera che in tutta Europa. A tal fine collaboriamo strettamente con i nostri sindacati omologhi europei e partecipiamo attivamente al dialogo sociale europeo in seno alla direzione generale della mobilità e dei trasporti DG MOVE. I trasporti pubblici contribuiscono attivamente alla tutela del clima, in tutto il mondo.

Il SEV è per l'Europa, ma non a qualsiasi prezzo!

Il SEV riconosce che i rapporti con l'UE sono di fondamentale importanza per la Svizzera, da un punto di vista sia economico che politico. Relazioni di qualità, stabili e amichevoli con l'UE sono indispensabili per una Svizzera prospera. Il SEV sostiene quindi anche la via bilaterale. Anche nel trasporto ferroviario, una stretta collaborazione con l'UE è importante e va a vantaggio della Svizzera, non solo per i collegamenti transfrontalieri. Il riconoscimento reciproco delle ammissioni, un sistema paneuropeo di controllo dei treni (ECTS) e di gestione del traffico ferroviario (ERTMS) o la piena adesione all'Agenzia ferroviaria europea (ERA) sono importanti per il sistema ferroviario, le imprese di trasporto ferroviario (ITF) e l'industria ferroviaria in Svizzera. Il SEV accoglie quindi con favore una stretta cooperazione con l'UE e non respinge in linea di principio le trattative sui trasporti terrestri. Il SEV ritiene corretto sviluppare il trasporto viaggiatori internazionale su rotaia e migliorare l'offerta complessiva di trasporti internazionali.

A nostro avviso, l'obiettivo della collaborazione con l'UE deve essere quello di preservare e migliorare il sistema ferroviario svizzero. Una collaborazione è quindi sensata soprattutto se possono trarne vantaggio la Svizzera, il sistema di trasporti pubblici svizzero e, in ultima analisi, i viaggiatori. Occorre inoltre garantire che la collaborazione con l'UE non comporti un peggioramento delle

condizioni di lavoro e non metta a repentaglio la qualità e le conquiste del sistema ferroviario svizzero.

Sistema dei trasporti pubblici elvetico: cooperazione anziché concorrenza!

La Svizzera è considerata campionessa europea dei viaggi su rotaia. Secondo la LITRA, non a caso la Svizzera è leader sia per i chilometri percorsi per abitante, sia per il numero di viaggi in treno per abitante.¹ Lo stesso dicasi per il trasporto merci su rotaia, dove la Svizzera occupa un posto di primo piano a livello europeo. La Svizzera dispone di un sistema di trasporti pubblici ben sviluppato, funzionante, efficiente e integrato. I pilastri di questo sistema sono il coordinamento dell'esercizio secondo il sistema nodale e il sistema cadenzato, l'integrazione delle tariffe nel Servizio diretto nazionale e una pianificazione congiunta dell'offerta a lungo termine.² Va inoltre menzionata la qualità dell'infrastruttura. Il finanziamento solido e a lungo termine dell'infrastruttura ferroviaria attraverso il Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF) e lo sviluppo coordinato a lungo termine dell'infrastruttura tramite i progetti di ampliamento garantiscono una rete ferroviaria funzionante che rende possibile assicurare i collegamenti in una rete così capillare e fittamente cadenzata come quella svizzera. Il sistema di trasporti pubblici elvetico è un modello di successo e il sistema ferroviario ne è il pilastro portante. Se i trasporti pubblici non fossero così efficienti, l'infrastruttura stradale svizzera sarebbe completamente congestionata, i trasporti verrebbero individualizzati e passerebbero rapidamente alla gomma.

Il successo del sistema di trasporti pubblici elvetico si basa sulla cooperazione tra gli attori coinvolti, che si tratti di finanziamento, pianificazione o fornitura dei servizi. Elementi importanti di questo modello cooperativo sono, tra l'altro, l'aggiudicazione diretta nel settore del traffico ferroviario, la concessione unitaria e leadership di sistema delle FFS nel traffico a lunga percorrenza con la partecipazione di potenziali concorrenti, l'assegnazione indipendente delle tracce e l'obbligo di concessione. In questo modo, l'offerta di trasporti pubblici può essere coordinata e sviluppata in modo sensato e vantaggioso dal punto di vista dell'economia nazionale. Nel traffico a lunga percorrenza, il modello cooperativo consente di mantenere l'equilibrio tra linee e tratte redditizie e non redditizie.³ L'offerta di trasporto ferroviario a lunga percorrenza capillare e cadenzato è possibile solamente grazie a questa compensazione intrinseca al sistema. Infine, le condizioni e i rapporti di lavoro tra le parti sociali disciplinati dai contratti collettivi di lavoro (CCL) contribuiscono notevolmente al successo del sistema di trasporti pubblici in Svizzera.

I sistemi basati sulla concorrenza e su politiche predatorie sono contrari allo spirito di cooperazione e non sono compatibili con il sistema integrato di trasporti pubblici in Svizzera, in particolare con il concetto del Servizio diretto nazionale. Inoltre, la concorrenza per singole linee redditizie compromette la compensazione economica sull'intera rete del traffico a lunga distanza.

In linea di massima, ciò significa che il SEV appoggia le trattative con l'UE sugli Accordi bilaterali III, in particolare nel settore dei trasporti terrestri, a condizione che sulle ferrovie svizzere siano pagati salari svizzeri e che il sistema ferroviario svizzero venga tutelato efficacemente sul lungo termine contro le possibili conseguenze negative di un'apertura del mercato del trasporto viaggiatori internazionale su rotaia. Finora, tuttavia, tali condizioni non sono soddisfatte. Il piano di attuazione di un'apertura «controllata» del trasporto viaggiatori internazionale su rotaia elaborato dall'UFT

¹ litra.ch, *La Suisse reste championne d'Europe des voyages en train*, litra.ch/fr/news/statistique-des-voyages-en-train-europe-2022

² Consiglio federale, *Rapporto sui trasporti internazionali di viaggiatori (ferrovia e autobus)*. Rapporto del Consiglio federale in adempimento dei postulati 14.3673, CTT-CN del 1° settembre 2014 e 15.3707, Häsler, del 19 giugno 2015, Berna, 18 ottobre 2017, www.bav.admin.ch/dam/bav/it/dokumente/themen/internationaler-linienbusverkehr/bericht-internationaler-perso-nenverkehr-bahn-bus.pdf.download.pdf/i_Bericht_internationaler_Personenverkehr.pdf

³ Consiglio federale, *Il futuro ordinamento del mercato nel traffico viaggiatori regolare e professionale a lunga distanza*. Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 14.3259 (Regazzi) del 21 marzo 2014, p. 11, www.news.admin.ch/news/message/attachments/67577.pdf

non offre una protezione efficace a lungo termine né per quanto riguarda le condizioni di lavoro né per il sistema ferroviario svizzero nel suo complesso.

Questione di fondo: apertura nel trasporto viaggiatori internazionale su rotaia o tutela del sistema ferroviario?

Nell'ambito dei colloqui esplorativi con l'UE, l'UFT ha sollevato l'apertura del trasporto viaggiatori internazionale su rotaia come questione fondamentale per la prosecuzione dell'Accordo sui trasporti terrestri nella sua forma attuale. Dal punto di vista dell'UFT, è indispensabile che la Svizzera adempia quanto prima all'obbligo sancito dall'Accordo di liberalizzare l'accesso al mercato transfrontaliero del trasporto viaggiatori.⁴ Le riforme della ferrovia 1⁵ e 2⁶ hanno liberalizzato l'accesso nel trasporto merci transfrontaliero, ma non nel trasporto viaggiatori internazionale. La direttiva UE 2012/34 che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico⁷ non è stata finora recepita dalla Svizzera. Nel suo rapporto del 2021 sul futuro ordinamento del mercato, il Consiglio federale ha deciso, in modo coerente e corretto, di non aprire il trasporto viaggiatori internazionale su rotaia e di mantenere invece l'attuale modello di cooperazione.⁸ L'UFT ritiene ora che rinunciare definitivamente a liberalizzare l'accesso al trasporto viaggiatori internazionale su rotaia comporti un adeguamento del campo d'applicazione dell'Accordo. A tal fine, nell'Accordo il trasporto viaggiatori internazionale su rotaia dovrebbe essere esplicitamente sancito come eccezione per la quale il libero accesso al mercato non debba essere garantito. Temendo che in caso di apertura dell'Accordo le deroghe esistenti possano essere messe in discussione, l'UFT intende assolutamente evitare modifiche allo stesso. Per tale motivo propone, nell'ambito dei prossimi negoziati, di regolamentare in protocolli aggiuntivi il recepimento dinamico del diritto e l'integrazione dei regimi UE di aiuti di Stato nel settore dei trasporti terrestri.

Tuttavia, il SEV non ritiene che vi sia l'urgenza impellente di aprire il mercato del trasporto viaggiatori internazionale su rotaia. La Svizzera dovrebbe invece attenersi alla decisione del Consiglio federale del 2021, ossia di non concedere per il momento nessun libero accesso reciproco al trasporto viaggiatori internazionale su rotaia per le imprese di trasporto ferroviario dell'UE. Il trasporto viaggiatori internazionale su rotaia dovrà invece svolgersi come finora in cooperazione con le FFS.

In merito alle imminenti trattative con l'UE, sembra che l'UFT riprenda vecchie proposte respinte in passato dal Consiglio federale e dal Parlamento. Il piano di attuazione di un'«apertura controllata del trasporto viaggiatori internazionale su rotaia» elaborato dall'UFT si basa sulle riflessioni del Rapporto sui trasporti internazionali di viaggiatori (ferrovia e autobus) del 2017, nel quale è

⁴ Accordo fra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia del 21 giugno 1999 (RS 0.740.72; RU 2002 1649; FF 1999 5092).

Art. 1 Principi e obiettivi generali

1. Il presente Accordo fra la Comunità e la Svizzera è inteso, da un lato, a liberalizzare l'accesso delle parti contraenti ai rispettivi mercati del trasporto stradale e ferroviario di merci e passeggeri, allo scopo di garantire uno scorrimento più agevole del traffico sull'itinerario tecnicamente, geograficamente ed economicamente più adatto per tutti i modi di trasporto contemplati dall'Accordo, e, dall'altro, è volto a determinare le modalità di una politica coordinata dei trasporti.

2. Le disposizioni dell'Accordo e la loro applicazione si basano sul principio della reciprocità e della libera scelta del modo di trasporto.

3. Le parti contraenti si impegnano a non adottare misure discriminatorie nell'ambito dell'applicazione del presente Accordo.

⁵ Oggetto del Consiglio federale 96.090 «Riforma delle ferrovie»; www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=19960090

⁶ Oggetto del Consiglio federale 05.028 «Riforma delle ferrovie 2»; www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20050028

⁷ Direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico, eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012L0034

⁸ Consiglio federale, *Il futuro ordinamento del mercato nel traffico viaggiatori regolare e professionale a lunga distanza*, p. 14

abbozzato.⁹ Nondimeno, nella valutazione di una possibile apertura del trasporto viaggiatori internazionale su rotaia il rapporto risulta contraddittorio. Ad esempio, da un canto si considera sufficiente e non discriminatoria la tutela del sistema cadenzato svizzero mediante gli strumenti esistenti a garanzia delle tracce;¹⁰ dall'altro si fa notare che, data la priorità del traffico viaggiatori cadenzato e la carenza di capacità della rete, le imprese di trasporto ferroviario estere possono effettuare collegamenti ferroviari indipendenti essenzialmente al di fuori del sistema cadenzato, il che è in contrasto con il principio della non discriminazione tra le imprese di trasporto svizzere e quelle estere sancito dall'Accordo sui trasporti terrestri.¹¹ Il Rapporto lascia senza risposta la questione cruciale se e come la priorità del traffico viaggiatori cadenzato possa essere attuata in maniera non discriminatoria. È significativo che il Rapporto menzioni più volte esplicitamente che l'apertura del mercato comporterebbe per le attuali imprese di trasporto una certa pressione della concorrenza a migliorare i loro collegamenti ferroviari internazionali in cooperazione. Un'eventuale apertura del mercato viene quindi considerata un segnale importante nei confronti degli attuali operatori del mercato del trasporto viaggiatori internazionale su rotaia.¹² Il Rapporto non fornisce informazioni sulle conseguenze di un'eventuale apertura del mercato nel trasporto viaggiatori internazionale su rotaia. Sebbene il Rapporto concluda a più riprese che il modello di cooperazione offre notevoli vantaggi, si propone di valutare l'opportunità di un'apertura del trasporto viaggiatori internazionale su rotaia.

Con il rapporto del 2021 sul futuro ordinamento del mercato nel traffico viaggiatori regolare e professionale a lunga distanza, il Consiglio federale accoglie questa proposta. Il Rapporto elenca e pondera tra loro le opportunità e i rischi di un'apertura del mercato del trasporto viaggiatori internazionale su rotaia. Nella sua valutazione, il Consiglio federale giunge alla decisione di rinunciare all'apertura del mercato del trasporto viaggiatori internazionale su rotaia e di puntare anche in futuro sul modello di cooperazione.¹³

Il citato Rapporto effettua per la prima volta un'analisi sull'apertura del trasporto viaggiatori internazionale su rotaia che individua chiaramente e discute opportunità e rischi. Fra i rischi citati figurano la perdita di qualità, l'aumento dei conflitti tra le tracce, la mancata applicazione degli standard sociali e il cabotaggio, che comprometterebbe il trasporto ferroviario nazionale. Sia prima che dopo i colloqui esplorativi, l'UFT non ha pubblicato altri rapporti sulle conseguenze di un'apertura del trasporto viaggiatori internazionale su rotaia. Manca quindi una solida analisi dei rischi come base di discussione. Inoltre l'UFT si è fermamente rifiutato di dialogare con le parti sociali. Anziché prendere in considerazione le perplessità e le preoccupazioni del settore dei trasporti pubblici e dei sindacati e cercare di risolverle con chiarimenti approfonditi come studi o perizie legali, l'UFT minimizza le preoccupazioni e cerca di minimizzare gli effetti di un'apertura del mercato.

Per il SEV, la questione fondamentale non è se aprire o meno il mercato nel trasporto viaggiatori internazionale su rotaia, ma come garantire a lungo termine e proteggere efficacemente da influssi negativi provenienti dall'UE un sistema ferroviario ben funzionante e affidabile e le condizioni di lavoro del personale dei trasporti in Svizzera. Il piano di attuazione di un'«apertura controllata del trasporto viaggiatori internazionale su rotaia» elaborato dall'UFT non garantisce una protezione certa contro le conseguenze negative di un'apertura del mercato.

⁹ Consiglio federale, *Rapporto sui trasporti internazionali di viaggiatori (ferrovia e autobus)*, p. 28 ss.

¹⁰ Ivi, p. 31

¹¹ Ivi, p. 10 s.

¹² Ivi, p. 11 e p. 27

¹³ Consiglio federale, *Il futuro ordinamento del mercato nel traffico viaggiatori regolare e professionale a lunga distanza*, p. 11 e p. 14

L'«apertura controllata» non garantisce una tutela efficace e inattaccabile del sistema di trasporti pubblici

Se è pur vero che, per salvaguardare elementi centrali del sistema ferroviario svizzero, il piano di attuazione di un'«apertura controllata» intende sancire in un complemento all'Accordo la priorità del traffico viaggiatori cadenzato, l'integrazione delle tariffe nel Servizio diretto nazionale e l'obbligo di autorizzazione e concessione quali limitazioni del libero accesso al mercato nel trasporto viaggiatori internazionale su rotaia, nemmeno limitando in questo modo l'accesso al mercato del trasporto viaggiatori internazionale su rotaia si possono escludere conseguenze negative di vasta portata per il sistema di trasporti pubblici in Svizzera nel suo complesso. In particolare, non è possibile superare l'incompatibilità di principio tra i sistemi ferroviari della Svizzera e dell'UE. Riteniamo che l'apertura del mercato nel trasporto viaggiatori internazionale su rotaia comporti rischi imprevedibili.

Di seguito illustriamo in dettaglio le nostre riserve nei confronti di tale apertura «controllata» del mercato.

- Erosione della cooperazione anche nel trasporto nazionale e inasprimento dei conflitti tra le tracce

Un'apertura, anche limitata, del mercato nel trasporto viaggiatori internazionale su rotaia comporterebbe un cambiamento di paradigma. Questo passo significherebbe un cambiamento irreversibile di rotta nel sistema di trasporti pubblici in Svizzera e nei rapporti con l'UE. L'apertura del mercato consentirebbe al regime di concorrenza dell'UE di accedere al sistema integrato di trasporti pubblici in Svizzera, attualmente basato sulla cooperazione. Ciò indebolirebbe a lungo termine il sistema di trasporti pubblici in Svizzera. L'accesso alla rete ferroviaria svizzera di treni estranei al sistema intensificherebbe la concorrenza per aggiudicarsi le linee più redditizie nel trasporto viaggiatori internazionale su rotaia, aggravando inevitabilmente l'attuale penuria di tracce e rendendo più difficile una loro allocazione coordinata e cooperativa. I profitti di singole imprese di trasporto ferroviario su poche linee redditizie sono in diretto conflitto con l'ottimizzazione del sistema globale. È quindi prevedibile che, in caso di apertura del mercato, i conflitti tra le tracce aumenteranno a medio e lungo termine. Le cifre relative ai conflitti di tracce in Austria e Germania fanno presagire la possibile evoluzione in Svizzera, qualora il trasporto viaggiatori internazionale su rotaia venisse aperto nel modo proposto. Non è prevedibile in che misura il cambio di paradigma influirà sulla prassi di assegnazione nel traffico nazionale a lunga percorrenza, ma già oggi sussistono conflitti tra le imprese di trasporto, come dimostrano gli attuali alterchi tra FFS e BLS.

- Sistema integrato di trasporti pubblici minacciato dal cabotaggio

Con l'apertura del mercato nel trasporto viaggiatori internazionale su rotaia, il cabotaggio da parte di imprese di trasporto ferroviario estere sarebbe autorizzato anche nel trasporto ferroviario nazionale, creando una situazione di concorrenza anche nel trasporto nazionale. Se è vero che, ai sensi della direttiva UE 2012/34, lo scopo principale di un collegamento ferroviario nel trasporto viaggiatori internazionale su rotaia dovrebbe essere quello di trasportare i passeggeri sulle tratte internazionali, alle imprese di trasporto viene però anche concesso il diritto di trasportare passeggeri all'interno del Paese.¹⁴ Ovviamente, le imprese di trasporto cercano di definire le tratte in modo tale da collegare il maggior numero possibile di città e stazioni. Infatti, è economicamente

¹⁴ Direttiva 2012/34/UE:

Articolo 3 capoverso 5: «[Ai fini della presente direttiva si intende per] “servizio di trasporto internazionale di passeggeri”, il servizio di trasporto di passeggeri nel quale il treno attraversa almeno una frontiera di uno Stato membro e la cui finalità principale è trasportare passeggeri tra stazioni situate in Stati membri diversi; il treno può essere unito e/o scomposto e le varie sezioni che lo compongono possono avere origini e destinazioni diverse, purché tutti i vagoni attraversino almeno una frontiera; [...]»

Articolo 10 capoverso 2: «Alle imprese ferroviarie è concesso il diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria di tutti gli Stati membri per l'esercizio di servizi di trasporto internazionale di passeggeri. Durante lo svolgimento di un servizio di trasporto internazionale di passeggeri, le imprese ferroviarie hanno il diritto di far salire passeggeri in ogni stazione situata lungo il percorso internazionale e farli scendere in un'altra stazione, incluse le stazioni situate in uno stesso Stato membro.» [...]»

vantaggioso occupare quanto più possibile il treno e, pertanto, vendere i posti più volte sull'arco dell'intera corsa. Data la configurazione della rete ferroviaria e la geografia della Svizzera, è probabile che le imprese di trasporto estere non si limiteranno a raggiungere Basilea, Zurigo o Ginevra, ma prolungheranno le tratte fino a Berna o Losanna. Non dimentichiamo, inoltre, che i treni possono essere uniti e/o scomposti. L'apertura del mercato metterebbe quindi inevitabilmente in concorrenza tra loro anche collegamenti nel traffico nazionale a lunga percorrenza, per motivi sia economici che di esercizio. L'ipotesi che questi nuovi collegamenti ferroviari autonomi portino più viaggiatori sui treni appare solo in parte realistica. Sicuramente, una parte dei passeggeri sarebbe indotta a cambiare, soprattutto per motivi economici. L'ampliamento dell'offerta conseguente all'ingresso sul mercato di altre imprese di trasporto ferroviario, a fronte però di una domanda con una crescita proporzionalmente inferiore, comporterebbe una riduzione delle quote di mercato delle imprese attualmente operanti nel traffico a lunga percorrenza. La «corsa ai passeggeri» sulle linee più redditizie nazionali e internazionali del trasporto di viaggiatori su lunghe distanze limiterebbe le possibilità di guadagno delle imprese di trasporto ferroviario svizzere nel traffico a lunga percorrenza e ne pregiudicherebbe l'indipendenza economica.

- **Dumping dei prezzi nonostante l'integrazione delle tariffe nel Servizio diretto nazionale**
Sebbene il piano di attuazione preveda di prescrivere l'integrazione delle tariffe nel Servizio diretto nazionale per poter accedere al mercato del trasporto viaggiatori internazionale su rotaia, nel caso in cui i viaggiatori siano trasportati all'interno della Svizzera, la facoltà di determinare i prezzi va lasciata alle ITF.¹⁵ Ciò costringerebbe le imprese di trasporto estere a partecipare in Svizzera al Servizio diretto nazionale nel traffico viaggiatori in concessione.¹⁶ Dovrebbero quindi riconoscere a bordo dei loro treni i biglietti di altre imprese di trasporto così come gli abbonamenti generali e metà-prezzo o gli abbonamenti di percorso e di comunità; ma, come affermato dall'UFT nella sua stessa documentazione, sarebbero consentiti biglietti risparmio più convenienti legati al treno. Pertanto, nonostante l'integrazione delle tariffe nel Servizio diretto nazionale, un'apertura del mercato non impedirebbe di minare il sistema tariffario con un dumping dei prezzi. Dinanzi all'incessante dibattito sul costo (eccessivo) dei biglietti ferroviari, con biglietti risparmio legati al treno si conquistano indubbiamente clienti. Già oggi i biglietti risparmio sono molto richiesti dai viaggiatori. Il prezzo consente di acquisire quote di mercato. Un dumping dei prezzi «ufficialmente autorizzato» acutizza la concorrenza tra le imprese di trasporto ferroviario e mette sotto pressione le condizioni di lavoro, a causa della concorrenza a livello dei costi. Un inasprimento della guerra dei prezzi tra le imprese di trasporto ferroviario indebolirebbe il principio di compensazione tra linee redditizie e non redditizie insito nel sistema svizzero di trasporto a lunga distanza. L'apertura del mercato attaccherebbe frontalmente il principio secondo cui ad essere redditizio debba essere il traffico a lunga percorrenza in quanto sistema globale, non le singole linee. I costi del personale sono un fattore di costo determinante per le imprese di trasporto ferroviario. Se, a causa della guerra dei prezzi, si rendesse necessario ridurre i prezzi dei biglietti e quindi i costi, ciò porterebbe a una riduzione dei costi del personale sotto forma, ad esempio, di tagli di personale o pressione sui salari.
- **Dumping salariale nonostante l'obbligo di autorizzazione e di concessione**
L'apertura del mercato favorisce il dumping salariale, in primo luogo perché le attività delle imprese di trasporto ferroviario non sono disciplinate dalla legge sui lavoratori distaccati,¹⁷ in secondo luogo perché non è chiaro cosa si intenda per «condizioni di lavoro in uso nel settore». Gli attuali meccanismi di protezione relativi alla libera circolazione delle persone, le cosiddette misure

¹⁵ *Intesa comune tra Svizzera e UE del 27 ottobre 2023* (Common Understanding), punto 16 «Accordo sui trasporti terrestri», p. 11: [...] possibilità di obbligare le imprese di trasporto di passeggeri a partecipare all'integrazione tariffaria nel trasporto pubblico, ossia a offrire un solo contratto di trasporto ai passeggeri che devono utilizzare la rete di diverse imprese di trasporto pubblico, a condizione che la fissazione delle tariffe resti di competenza delle imprese; [...], www.eda.admin.ch/content/dam/europa/it/documents/abkommen/20231215-common-understanding_IT.pdf

¹⁶ Cfr. articolo 16 della legge federale sul trasporto di viaggiatori (LTV; RS 745.1).

¹⁷ Sentenza del TAF A-3434/2015, consid. 4.3.2., p. 15

di accompagnamento, non sono applicabili al settore dei trasporti pubblici. Inoltre, nel settore dei trasporti pubblici non esiste un CCL dichiarato di obbligatorietà generale e nemmeno un CCL di settore per il traffico a lunga percorrenza. Non è quindi chiaro quali siano tali condizioni di lavoro in uso nel settore. Alla luce dell'esperienza maturata nell'ambito del caso Crossrail SA,¹⁸ siamo piuttosto critici nei confronti della proposta dell'UFT di definire in una direttiva le condizioni di lavoro in uso nel settore. Il SEV respinge fermamente¹⁹ il metodo di calcolo dell'UFT per la determinazione del salario lordo standard del settore.²⁰ Le condizioni di lavoro vanno negoziate collettivamente tra le parti sociali e fissate in modo vincolante in CCL. Anche se l'UFT propone di sorvegliare in futuro le condizioni di lavoro attraverso audit e controlli in azienda e di coinvolgere i sindacati nel sistema di controllo, in analogia alle commissioni tripartite, resta aperta la questione di come tutelare concretamente le condizioni di lavoro del personale dei trasporti.

- Incertezza del diritto

Le limitazioni riservate del libero accesso al mercato nel trasporto viaggiatori internazionale su rotaia – quali la priorità del sistema cadenzato, l'integrazione delle tariffe nel Servizio diretto nazionale e l'obbligo di autorizzazione e concessione – che dovrebbero tutelare efficacemente il sistema ferroviario svizzero, creano incertezza a livello giuridico, giacché non è ancora chiaro come debbano essere attuate e la loro formulazione è imprecisa, il che lascia del margine di interpretazione. Ad esempio, nel quadro del Common Understanding (CU) la Svizzera e l'UE hanno convenuto che sia la priorità del sistema cadenzato, sia la relazione tra concessione dei diritti di trasporto e rispetto delle condizioni di lavoro usuali nel settore non siano discriminatorie.²¹ Tuttavia, nel suo piano di attuazione l'UFT non fornisce alcuna risposta sul significato concreto di «attuazione non discriminatoria» né su come quest'ultima potrebbe configurarsi. In un simile contesto è semplicemente impossibile valutare se e come le restrizioni delineate possano avere effetto. Il piano di attuazione dell'UFT poggia quindi su illusioni, sul presupposto che non siano disponibili tracce attrattive per collegamenti ferroviari autonomi nel trasporto viaggiatori internazionale su rotaia e che eventuali ricorsi ricadrebbero sotto il diritto svizzero. Su questo punto l'UFT non è finora riuscito a creare certezza.

Con particolare riferimento alla priorità del sistema cadenzato, il CU rimane piuttosto vago. Il passo «...alle imprese che presentano domande analoghe in termini di frequenza del servizio» è precisato dall'UFT solo nella misura in cui nella propria documentazione parla di nuovi collegamenti sporadici. Ma se un'impresa di trasporto estera volesse offrire un collegamento ferroviario autonomo, ad esempio ogni due ore?

La prevista apertura del mercato nel trasporto viaggiatori internazionale su rotaia comporta inevitabilmente conflitti nell'allocazione delle tracce, poiché le capacità disponibili sono già oggi insufficienti. Ulteriori mire sulle tracce più attrattive aumenterebbero quindi il rischio di ricorsi. Al momento non è possibile stabilire con certezza in che misura l'UE accetterà la legislazione svizzera

¹⁸ Comunicato stampa SEV del 21 dicembre 2015 «Sconfitta per UFT e Crossrail», sev-online.ch/it/media/medienmitteilung/2015/il-tribunale-amministrativo-da-ragione-al-sev-sulle-rotaie-svizzere-devono-esser-pagati-salari-svizzeri/, e sentenza del TAF A-3434/2015.

¹⁹ Giornale SEV 01/17 del 26 gennaio 2017, p. 2, https://sev-online.ch/site/assets/files/223526/contatto_sev-2017-01.pdf

²⁰ Decisione dell'UFT del 10 gennaio 2017 «Crossrail AG betreffend branchenübliche Arbeitsbedingungen», www.bav.admin.ch/bav/it/home/diritto/decisioni-dell-ufficio/altre-decisioni.html

²¹ *Intesa comune* (Common Understanding), punto 16 «Accordo sui trasporti terrestri», p. 11: «[...] possibilità di dare la priorità al traffico passeggeri secondo l'orario cadenzato applicabile ai collegamenti ferroviari e alle autolinee postali sull'intero territorio svizzero. Questo criterio dovrebbe essere applicato in maniera non discriminatoria per attribuire le tracce ferroviarie alle imprese che presentano domande analoghe in termini di frequenza del servizio.»

Intesa comune (Common Understanding), punto 16 «Accordo sui trasporti terrestri», p. 10: «Per quanto riguarda in particolare l'Accordo sui trasporti terrestri, il campo d'applicazione non dovrebbe essere modificato. Quanto al trasporto internazionale di passeggeri incluso nel campo d'applicazione: il trasporto puramente interno svizzero (ossia il trasporto nazionale a lunga distanza, regionale e locale) nonché il diritto di includere disposizioni non discriminatorie su standard sociali, come condizioni salariali e lavorative specifiche a livello locale e settoriale, nelle autorizzazioni e concessioni per le imprese di trasporto non sarebbero toccati.»

in materia di assegnazione delle tracce e se questi conflitti saranno risolti in base al diritto svizzero. Le argomentazioni del CU sulla risoluzione delle controversie affermano chiaramente che, in materia di regole del mercato interno dell'UE, si debba fare appello alla Corte di giustizia dell'UE. L'apertura del mercato nel sistema ferroviario elvetico crea, in ultima analisi, isole di diritto straniero. Ammettendo un'attuazione non discriminatoria del piano, la Svizzera rinuncia alla competenza di stabilire autonomamente le condizioni per il traffico ferroviario e il trasporto di persone, in quanto il principio di non discriminazione costituisce il diritto integrale del mercato interno UE, il che implica, in ultima analisi, il coinvolgimento della Corte di giustizia nella risoluzione delle controversie.

- **Modello di cooperazione sotto pressione**

L'apertura del mercato nel trasporto viaggiatori internazionale su rotaia mette a repentaglio l'attuale modello di cooperazione delle FFS nel traffico transfrontaliero. In primo luogo si pone la questione se, in condizioni di apertura del mercato, siano ancora consentite cooperazioni. In conseguenza della priorità conferita al traffico viaggiatori cadenzato, bisognerebbe risolvere il problema per cui, essendo integrati nel traffico nazionale a lunga percorrenza, in Svizzera i collegamenti internazionali offerti in cooperazione hanno un accesso privilegiato alle tracce. La soluzione proposta dall'UFT di qualificare in futuro tali collegamenti come una successione di offerte nazionali non convince. I regimi di aiuti di Stato dell'UE rappresentano un ulteriore problema per l'attuale modello di cooperazione. Inoltre, con più collegamenti ferroviari indipendenti aumenterebbe anche la pressione della concorrenza.

Anche se convince per i suoi vantaggi, l'apertura del mercato indebolirebbe notevolmente il modello di cooperazione. Essendo in gran parte integrati nell'orario cadenzato, i collegamenti offerti in cooperazione uniscono i vantaggi dei sistemi nazionali ai traffici internazionali. Ciò rende possibili collegamenti migliori, più attrattivi e più veloci. Inoltre, il modello di cooperazione aumenta l'occupazione dei treni e quindi la loro redditività, evita un'ulteriore riduzione della capacità delle tracce e riduce il fabbisogno di investimenti in materiale rotabile per le imprese di trasporto.

Il modello di cooperazione è minacciato anche in seno all'UE. La direzione generale della mobilità e dei trasporti DG MOVE sta conducendo una campagna contro il modello di cooperazione giacché, nonostante la liberalizzazione, anche nell'UE spesso i trasporti internazionali di viaggiatori sono ancora effettuati in cooperazione. DG MOVE sta facendo di tutto per imporre la liberalizzazione malgrado la forte opposizione. I contrasti, soprattutto in Austria, e l'opposizione delle ferrovie e dei sindacati locali parlano chiaro.

- **I regimi UE di aiuti di Stato mettono a repentaglio gli strumenti finanziari esistenti**

Con il recepimento dei regimi di aiuti di Stato dell'UE, probabilmente non sarebbero più consentiti i mutui di tesoreria della Confederazione, l'esenzione dall'imposta federale e il conteggio interno o sovvenzionamento trasversale tra settori per le imprese di trasporto ferroviario nel trasporto viaggiatori internazionale su rotaia. L'UFT conferma tale valutazione nella propria documentazione. Nella propria documentazione l'UFT non specifica quali sarebbero le implicazioni per le FFS di questa modifica delle condizioni quadro legali. La sua valutazione giunge alla conclusione che i regimi di aiuti di Stato dell'UE non inciderebbero sul sovvenzionamento dei trasporti pubblici in Svizzera. Tuttavia, questa valutazione non è convincente. Come scrive l'UFT stesso, il finanziamento delle FFS sarà direttamente interessato dal recepimento del diritto UE in materia di aiuti di Stato, con ripercussioni sull'autonomia economica del traffico a lunga percorrenza. Nel rapporto sui colloqui esplorativi tra la Svizzera e l'UE viene proposta, ad esempio, la delimitazione organizzativa e contabile delle attività internazionali delle FFS da quelle nazionali.²² Non è chiaro in che misura il recepimento delle norme UE in materia di aiuti di Stato inciderà sui trasporti regionali

²² Consiglio federale, *Rapport sur les discussions exploratoires entre la Suisse et l'Union européenne concernant la stabilisation et le développement de leurs relations*, Berna, 15 dicembre 2023), p. 15, https://www.eda.admin.ch/content/dam/europa/fr/documents/berichte_botschaften/20231215-bericht-exploratorische-gespraechen-ch-eu-weiterentwicklung-beziehungen_FR.pdf

transfrontalieri. L'UFT si basa sul fatto che il campo di applicazione dell'Accordo si riferisce esclusivamente ai trasporti internazionali di viaggiatori a lunga distanza ed esclude espressamente il traffico locale e regionale. Ciononostante sussiste il rischio che l'UE o un'impresa di trasporto straniera adducano a un certo punto che l'assegnazione diretta di offerte praticata in Svizzera apporti al partner di cooperazione nell'UE un vantaggio competitivo ingiustificato. Lo stesso vale a maggior ragione per le attività di SBB GmbH nel Baden-Württemberg in quanto gestore di linee regionali.

- Cosa dice il Common Understanding? Priorità negoziali e punti di vista divergenti

Dalla lettura dei documenti ufficiali della Svizzera e dell'UE relativi ai colloqui esplorativi emergono chiare divergenze di priorità negoziali e di ponderazione dei risultati finora raggiunti. Mentre l'UE continua a concentrarsi sullo sviluppo istituzionale degli accordi esistenti sull'accesso al mercato e di accordi futuri, la Svizzera punta ad accordi settoriali negli ambiti di suo interesse. L'obiettivo della Confederazione è garantire l'accesso al mercato interno dell'UE, ma al tempo stesso imporre deroghe in settori sensibili dal punto di vista della politica interna. I risultati dei colloqui esplorativi tra la Svizzera e l'UE riportati nel CU vanno inquadrati in questo contesto. Nei commenti dell'UE sul CU mancano del tutto le disposizioni derogatorie concernenti l'integrazione delle tariffe nel Servizio diretto nazionale e la priorità del traffico viaggiatori; da questo punto di vista, la lettura dell'UFT potrebbe anche essere definita un «auspicio». La valutazione dell'UFT secondo cui la priorità del sistema cadenzato, l'integrazione delle tariffe nel Servizio diretto nazionale e l'obbligo di autorizzazione e concessione siano già accettate e garantite dall'UE che saranno attuabili senza discriminazioni rispecchia solamente l'interpretazione, o meglio i desideri, dell'UFT. La conclusione dell'UFT secondo cui il CU costituisca la base per una tutela efficace a lungo termine del sistema integrato di trasporti pubblici in Svizzera, essendo praticamente assicurato che il diritto svizzero vigente possa essere applicato anche al mercato aperto del trasporto viaggiatori internazionale su rotaia, è affrettata e inappropriata. Il piano di attuazione di un'«apertura controllata» del trasporto viaggiatori internazionale su rotaia elaborato dall'UFT è, di fatto, un'apertura del mercato che esiste solo sulla carta. È difficile immaginare che l'UE accetti effettivamente una soluzione (apparente) di questo genere. Infatti, sulla base dei documenti dell'UE, si deve partire dal presupposto che quest'ultima ponga l'accento negoziale sugli elementi istituzionali. Fondamentale è l'interpretazione e l'applicazione uniforme del diritto dell'UE in materia di mercato interno. L'UE adotta un approccio dogmatico volto a far rispettare il principio giuridico del libero accesso al trasporto viaggiatori internazionale su rotaia. Di conseguenza, la direttiva UE 2012/34 stabilisce la creazione di uno spazio ferroviario europeo unico. Vi è pertanto da temere che l'UE non si accontenterà di un'apertura «controllata» del mercato nel trasporto viaggiatori internazionale su rotaia. I negoziati previsti nel settore dei trasporti terrestri sull'apertura del mercato nel trasporto viaggiatori internazionale su rotaia, il recepimento dinamico del diritto e l'applicazione dei regimi di aiuti di Stato dell'UE rischiano di mettere in moto un processo che non potrà più essere fermato. Il SEV mette quindi in guardia da un'interpretazione troppo ottimistica del Common Understanding. Va tenuto presente che esso delinea solamente un prospetto comune e che non rappresenta in alcun modo una garanzia.

Conclusioni

Il SEV si chiede se sia opportuno avviare trattative nel settore dei trasporti terrestri, allorché appare evidente l'impossibilità di raggiungere un risultato vantaggioso per la Svizzera. Non condividiamo il timore che i negoziati in corso con l'UE per un nuovo accordo bilaterale possano fallire dinanzi alla questione della liberalizzazione del mercato nel trasporto viaggiatori internazionale su rotaia né la necessità che l'Accordo debba per questo essere rinegoziato. Inoltre, rispetto all'attuale modello di cooperazione, un'«apertura controllata» del trasporto viaggiatori internazionale su rotaia non comporterebbe alcun vantaggio economico per le imprese di trasporto ferroviario, ad eccezione di alcuni operatori a basso costo. Andrebbe pertanto seguita la decisione del Consiglio federale del 2021 di non aprire il trasporto viaggiatori internazionale su rotaia. Il recepimento della direttiva UE 2012/34 dovrebbe rimanere sospeso. La Svizzera dovrebbe invece cercare di illustrare all'UE i vantaggi del modello cooperativo di trasporti pubblici della Svizzera.

Per il SEV, il sistema ferroviario svizzero non è negoziabile. Il sistema integrato di trasporti pubblici è troppo importante, sotto il profilo sia sociale che economico. Il sistema di trasporti pubblici è un elemento centrale del servizio pubblico. Ogni giorno milioni di persone utilizzano i mezzi pubblici per recarsi al lavoro, fare acquisti o svagarsi nel tempo libero. Allo stesso tempo, enormi quantità di merci vengono trasportate su rotaia in maniera vantaggiosa e rispettosa dell'ambiente. I nostri vicini ci invidiano questo sistema funzionante e vincente: l'intera Europa guarda con ammirazione ai tp svizzeri. Persone e merci giungono a destinazione in modo affidabile, puntuale ed ecologico. Non possiamo che andarne fieri. Non c'è dunque alcun motivo di rimettere in discussione questo sistema, nemmeno in occasione di negoziati con l'Unione europea. Il SEV ritiene pertanto inaccettabile che la Svizzera utilizzi l'apertura del mercato nel trasporto viaggiatori internazionale su rotaia come oggetto di trattative per ottenere concessioni da parte dell'UE in altri settori. Il rischio negoziale è eccessivo. I trasporti pubblici in Svizzera sono esemplari e tali devono rimanere, anche nel contesto europeo.

Vi ringraziamo per l'attenzione che vorrete rivolgere al nostro parere e restiamo a completa disposizione per eventuali domande.

Cordiali saluti

SEV – Sindacato del personale dei trasporti



Matthias Hartwich
Presidente SEV



Simon Burgunder
Coordinatore politica SEV