



20.055

## **Messaggio sulla legge federale urgente concernente il sostegno ai trasporti pubblici nella crisi COVID-19**

del 12 agosto 2020

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale urgente concernente il sostegno ai trasporti pubblici nella crisi COVID-19.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2020 M 20.3151      Minori introiti nel settore dei trasporti pubblici. La Confederazione deve trovare soluzioni (N 5.5.20, Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni CN; S 6.5.20)

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

12 agosto 2020

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

---

## Compendio

***I trasporti pubblici e il traffico merci ferroviario vanno sostenuti e sgravati finanziariamente nella crisi COVID-19 mediante apposite misure. Le misure mitigano le perdite finanziarie subite dalle imprese di settore. Esse evitano inoltre che risultino direttamente limitazioni nell'offerta di trasporti a causa della crisi.***

### ***Situazione iniziale***

*Le misure di lotta al coronavirus e la dichiarazione della «situazione straordinaria» secondo la legge sulle epidemie hanno ripercussioni considerevoli sui trasporti pubblici (TP) e sul traffico merci ferroviario. Durante il lockdown nei TP la domanda è diminuita anche dell'80 per cento a seguito della raccomandazione di non usare i mezzi pubblici e del divieto di compiere viaggi a scopo turistico. Il traffico merci ha registrato una notevole contrazione a causa della chiusura dei negozi e dell'interruzione delle filiere produttive. Ne conseguono minori entrate per quanto concerne il traffico merci e il trasporto viaggiatori. L'evoluzione della situazione a medio termine è incerta.*

### ***Contenuto del progetto***

*Affinché i TP e il trasporto di merci per ferrovia possano continuare a esercitare la loro funzione portante e a svilupparsi secondo la domanda, è indispensabile adottare misure di sostegno finanziarie. Dopo che è stata accolta la mozione 20.3151 «Minori introiti nel settore dei trasporti pubblici. La Confederazione deve trovare soluzioni» della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale, dal nostro Consiglio ci si aspetta l'elaborazione di un apposito progetto. Sottoponiamo pertanto al Parlamento un disegno di atto normativo in forma di legge federale urgente (e quindi di durata limitata). È questo l'unico modo per poter approntare in tempi brevi le misure necessarie e offrire agli attori certezze per la pianificazione.*

*L'avamprogetto di legge federale urgente sul sostegno ai TP nella crisi COVID-19 prevede le seguenti misure per i singoli comparti.*

- Traffico regionale viaggiatori: contributo una tantum a copertura del deficit delle imprese di trasporto (IT), versato nel 2021 sulla base del conto annuale 2020 e finanziato da Confederazione e Cantoni conformemente alle rispettive quote attuali. Le IT partecipano ai costi secondo le proprie capacità finanziarie.*
- Trasporto di merci per ferrovia: sospensione della riduzione progressiva delle indennità a favore del traffico combinato transalpino negli anni 2020 e 2021 nonché procedura semplificata per la copertura dei deficit delle imprese attive nel trasporto di merci per ferrovia e di imprese importanti per il trasferimento del traffico mediante versamento di un contributo una tantum.*
- Finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria: nel 2020, rinuncia alla restituzione dell'anticipo del Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF) e asse-*

---

*gnazione al FIF di due terzi del prodotto della tassa sul traffico pesante, ossia l'importo massimo previsto dalla Costituzione. Inoltre si è fatto ricorso alla possibilità di indebitare il FIF nel 2020. I minori ricavi dei gestori dell'infrastruttura sono compensati tramite aggiunte alle convenzioni sulle prestazioni in essere. Tali misure consentono di assicurare in ampia misura i mezzi d'investimento necessari al mantenimento della qualità e all'ampliamento della rete ferroviaria.*

*Per il finanziamento di tutte le misure si prevede di richiedere complessivamente mezzi aggiuntivi dell'ordine di 700 milioni di franchi.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>5908</b>
<b>1 Situazione iniziale</b>	<b>5912</b>
1.1 Necessità di agire e obiettivi	5912
1.1.1 Trasporti pubblici	5913
1.1.2 Trasporto di merci per ferrovia	5914
1.1.3 Finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria	5916
1.2 Alternative esaminate e opzione scelta	5917
1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del nostro Consiglio	5919
1.4 Interventi parlamentari	5920
<b>2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione</b>	<b>5920</b>
2.1 Procedura preliminare generale	5920
2.2 Procedura di consultazione	5920
2.3 Adeguamenti rispetto all'avamprogetto	5921
<b>3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo</b>	<b>5921</b>
<b>4 Punti essenziali del progetto</b>	<b>5922</b>
4.1 La normativa proposta	5922
4.1.1 Traffico regionale viaggiatori	5922
4.1.2 Trasporto di merci per ferrovia	5925
4.1.3 Finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria	5927
4.2 Compatibilità tra compiti e finanze: crediti a preventivo supplementari per i trasporti pubblici nella crisi COVID-19	5930
4.3 Attuazione	5931
<b>5 Commento ai singoli articoli</b>	<b>5931</b>
5.1 Legge del 19 dicembre 2008 sul trasferimento del traffico merci	5931
5.2 Legge del 21 giugno 2013 sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria	5931
5.3 Legge del 25 settembre 2015 sul trasporto di merci	5932
5.4 Legge del 20 marzo 2009 sul trasporto di viaggiatori	5932
<b>6 Ripercussioni</b>	<b>5932</b>
6.1 Ripercussioni per la Confederazione	5933
6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	5933
6.3 Ripercussioni per l'economia	5934
6.4 Ripercussioni per l'ambiente	5934

---

<b>7</b>	<b>Aspetti giuridici</b>	<b>5934</b>
7.1	Costituzionalità	5934
7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	5934
7.3	Forma dell'atto	5935
7.4	Subordinazione al freno alle spese	5935
7.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	5935
7.6	Conformità alla legge sui sussidi	5936
7.7	Delega di competenze legislative	5936
7.8	Protezione dei dati	5936
	<b>Legge federale sul sostegno ai trasporti pubblici nella crisi COVID-19</b> <i>(Disegno)</i>	<b>5937</b>

# Messaggio

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 Necessità di agire e obiettivi

In Svizzera i trasporti pubblici (TP) e il traffico merci ferroviario garantiscono offerte e servizi indispensabili per il buon funzionamento della società e per lo sviluppo economico del Paese. La politica dei trasporti svizzera mira ad assicurare l'efficienza e gli elevati standard tecnici della rete di trasporto.

Le misure per combattere il coronavirus e la dichiarazione della «situazione straordinaria» secondo la legge del 28 settembre 2012<sup>1</sup> sulle epidemie hanno prodotto e continuano a produrre notevoli conseguenze per i TP e per il trasporto di merci per ferrovia. La nostra viva raccomandazione di restare a casa e di limitare per quanto possibile gli spostamenti ha fatto diminuire anche dell'80 per cento la domanda di TP. Il ritorno alla normalità sarà lento e il ripristino dei livelli pre-crisi non è alle viste. Con i negozi chiusi e le filiere produttive interrotte, anche il traffico merci ha subito un considerevole calo dei volumi di trasporto.

La sospensione di singole offerte per le difficoltà economiche causate dalla crisi del coronavirus mette a repentaglio la continuità della catena di trasporto nel traffico viaggiatori e merci.

### Misure a breve termine della Confederazione

Già a metà marzo 2020 la Confederazione ha adottato misure volte a garantire la liquidità delle varie imprese di trasporto (IT) attive nei TP e nel traffico merci ferroviario. Per questi provvedimenti, consistenti per lo più nell'anticipare pagamenti già convenuti, non occorrono crediti aggiuntivi. Misure analoghe sono state prese dai Cantoni per il traffico regionale viaggiatori (TRV).

Oltre a versare i suddetti anticipi, l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) ha prorogato all'autunno 2020 il termine per il rimborso di mutui erogati secondo il diritto previgente nel TRV, tenuto conto dei pagamenti già effettuati. Le IT sono inoltre state esortate a fare il possibile per ridurre i costi, compresa l'introduzione dell'orario ridotto e la richiesta delle corrispondenti indennità.

### Finanziamento transitorio mediante la concessione di mutui

Per molte IT le suddette misure a breve termine non sono sufficienti sino alla fine del 2020. Si prevede perciò di farle beneficiare degli aiuti transitori COVID-19 decisi dal nostro Consiglio, sotto forma di mutui rimborsabili, a condizione che adempiano i rispettivi requisiti. Per quelle che, a causa della loro forma giuridica o delle loro dimensioni, non adempiono i requisiti o per le quali il limitato ammontare dei mutui non è sufficiente, occorre invece trovare aiuti transitori differenti o aggiuntivi.

<sup>1</sup> RS 818.101

## **Necessità di misure di sostegno finanziarie**

Nonostante le misure a breve termine e i finanziamenti transitori, le IT dei TP e del trasporto di merci per ferrovia accuseranno notevoli disavanzi a causa delle considerevoli perdite di introiti. Il consumo di capitale che ne consegue mette a repentaglio le basi economiche per le future prestazioni. Alle IT che forniscono esclusivamente offerte di trasporto ordinate non è consentito prevedere utili nelle offerte relative agli anni a venire e, quindi, a lungo termine non gli sarà possibile abbattere i deficit e rimborsare i crediti garantiti. Per il proprio approvvigionamento la Svizzera deve poter contare su imprese efficienti nei TP e nel trasporto di merci per ferrovia. La stessa crisi COVID-19 mostra quanto la presenza di offerte di trasporto affidabili e distribuite sull'intero territorio sia importante per il funzionamento della società e dell'economia. Riteniamo perciò necessario e urgente prevedere ulteriori misure di sostegno finanziarie a favore dei TP e del trasporto di merci per ferrovia.

Accogliendo la mozione 20.3151 «Minori introiti nel settore dei trasporti pubblici. La Confederazione deve trovare soluzioni» della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale (CTT-N) ci avete peraltro incaricato di elaborare un progetto che espone le conseguenze della crisi del coronavirus (ad es. a livello di liquidità, lavoro ridotto, minori introiti) e comprende opportune misure (di finanziamento) per tutti i settori (traffico viaggiatori con tutti i suoi comparti, traffico merci, infrastruttura).

### **1.1.1 Trasporti pubblici**

I TP sono una colonna portante della mobilità in Svizzera: se si considerano i chilometri percorsi per gli spostamenti, essi ne coprono il 28 per cento, contribuendo pertanto in maniera determinante all'offerta di base del Paese in termini di mobilità. Un'offerta, questa, che deve essere assicurata anche in situazioni di crisi, affinché gli occupati nei settori sistemici, quali il personale ospedaliero, i commessi dei negozi di alimentari o gli addetti delle aziende di logistica, possano continuare a recarsi al lavoro come di consueto e a fornire le relative prestazioni. L'offerta di base dei TP deve essere garantita anche durante un'epidemia o una pandemia. Il settore è un importante fornitore di servizi, che consente alle persone di spostarsi, ad esempio per procurarsi l'occorrente o per recarsi dal medico.

Nelle situazioni di crisi le FFS (per il settore ferroviario) e AutoPostale (per i TP su strada) fungono da gestori del compito sistemico secondo l'articolo 5 dell'ordinanza del 18 maggio 2016<sup>2</sup> concernente il coordinamento dei trasporti in vista di casi di sinistro e coordinano i TP in Svizzera su incarico del nostro Consiglio. Nell'ambito delle misure adottate per contenere la diffusione del coronavirus, dal 19 marzo 2020 l'offerta dei TP è stata sistematicamente ridotta, prevedendo generalmente collegamenti orari anziché semiorari nel traffico a lunga distanza e ogni trenta minuti invece che ogni quindici in quello regionale; sono tuttavia rimaste garantite le prime e le ultime corse dell'orario d'esercizio per consentire l'effettuazione dei turni del mattino e della sera nei settori di base. Sono stati sospesi il traffico viaggiatori internazio-

2 RS 520.16

nale, tranne poche eccezioni regionali, come pure le corse supplementari nelle ore di punta e le offerte notturne durante i fine settimana. Anche il traffico locale nelle città è stato notevolmente ridotto.

La popolazione ha seguito la nostra raccomandazione di rimanere a casa e di utilizzare i TP solo se necessario. Da metà marzo si è registrato un notevole calo dei passeggeri e, quindi, delle entrate. Durante la fase apicale della crisi si calcola siano state inferiori anche dell'80 per cento, tra le altre cose per via delle regolamentazioni a favore dei titolari di abbonamenti.

I costi dei TP sono in buona parte di natura fissa e soprattutto nel traffico ferroviario il materiale rotabile e gli impianti ferroviari comportano costi elevati (in particolare per gli ammortamenti) anche quando i treni sono fermi.

I TP si sono quindi trovati a dover garantire l'offerta di base nonostante una domanda pressoché inesistente e le ingenti spese fisse cui far comunque fronte. In questa situazione è inevitabile vedersi confrontati con elevati costi non coperti.

### **1.1.2 Trasporto di merci per ferrovia**

La pandemia COVID-19 ha portato alla temporanea chiusura di interi comparti del settore industriale e commerciale in Svizzera e in tutta Europa. Poiché erano rimasti aperti soltanto gli esercizi di beni di prima necessità, la domanda di prodotti finiti ha subito un tracollo. Si è fermato il trasporto di molti materiali, prodotti intermedi e finiti, mentre gli altri comparti, in particolare il traffico combinato transalpino, hanno accusato un aumento dei costi rispetto all'esercizio normale, vedendo crescere quelli per la disposizione di locomotive e macchinisti a causa del maggior numero di treni soppressi a breve termine, della crescente disparità nei volumi di trasporto tra le due direzioni sull'asse nord-sud e, in generale, della minore pianificabilità.

#### **Trasporto di merci per ferrovia attraverso le Alpi**

Nel traffico ferroviario transalpino il flusso delle merci ha registrato a causa della pandemia una contrazione che ha toccato il 40 per cento. Avendo poche possibilità di ridurre immediatamente i costi, nell'arco di breve tempo le imprese subiscono gravi perdite e si vedono costrette a un notevole consumo di capitale, soprattutto in un settore come questo dove negli ultimi anni è stato raramente possibile realizzare utili e quindi creare riserve. Il calo dei volumi di trasporto implica inoltre una riduzione delle indennità per il traffico combinato, aggiungendo perdite a perdite, poiché le indennità sono versate in funzione dei volumi effettivamente realizzati e, secondo l'articolo 8 capoverso 2 della legge del 19 dicembre 2008<sup>3</sup> sul trasferimento del traffico merci (LTrasf), non possono essere aumentate. Infine, i treni o gli invii cancellati non possono essere fatturati al cliente perché la pandemia COVID-19 rappresenta una causa di forza maggiore.

La situazione nel trasporto di merci per ferrovia attraverso le Alpi è di tale gravità che senza contromisure la politica di trasferimento del traffico svizzera ne risulterà a

<sup>3</sup> RS 740.1

lungo inficiata, vedendosi confrontata con la possibilità di una sospensione prolungata di offerte sviluppate con il sostegno della Confederazione. Senza contare che a risentire della crisi del coronavirus sarà la congiuntura dell'intera Europa, tanto che occorrerà del tempo prima di poter tornare ai precedenti volumi di trasporto e sugli assi nord-sud anche l'anno prossimo difficilmente si raggiungeranno i livelli del passato.

Le misure di protezione contro il COVID-19 hanno un impatto diretto sull'offerta della strada viaggiante, o traffico combinato accompagnato. Il servizio prevede il trasporto di interi autocarri, con i conducenti che viaggiano a bordo di un'apposita carrozza. Per garantire il rispetto del distanziamento sociale, è stato ridotto il numero degli autisti che vi poteva accedere contemporaneamente, con conseguente forte calo del grado di occupazione dei convogli, così che sui già diminuiti treni si potevano temporaneamente caricare soltanto otto mezzi pesanti invece dei 22 possibili. La strada viaggiante presenta un'altra peculiarità dei TP e del trasporto di merci per ferrovia: l'offerta è fornita da una sola società, la RAlpin AG. Qualora quest'ultima fallisse, il servizio verrebbe meno per lungo tempo e con ogni probabilità non sarebbe rilevato da nessun'altra società, con la conseguenza che nel giro di poco tornerebbero a circolare ogni anno fino a 90 000 autocarri in più sulle strade delle Alpi svizzere.

### **Trasporto di merci per ferrovia svizzero: traffico interno, d'importazione e d'esportazione**

La chiusura di fabbriche, cantieri e negozi causata dalla pandemia COVID-19 ha provocato un netto calo dei volumi di trasporto nel traffico merci ferroviario nazionale (ca. -20 %). Nel sistema di trasporto a carri completi (TCC) gestito da FFS Cargo, nel secondo trimestre l'offerta è stata mantenuta, nonostante volumi di trasporto nettamente inferiori, per poter garantire il commercio e l'approvvigionamento del Paese in questa fase critica. Una sfida particolarmente ardua è stata l'importazione di beni importanti.

La riduzione dei volumi di trasporto durante la pandemia ha impedito di sfruttare appieno il grande vantaggio della rotaia, ossia la capacità di raggruppare grosse quantità, di conseguenza non è stato possibile coprire l'elevata quota di costi fissi. Secondo i calcoli di FFS, entro fine 2020 solo per FFS Cargo i costi legati alla crisi COVID-19 saranno pari a circa 29 milioni di franchi, di cui 15,5 milioni imputabili alla garanzia dell'offerta nel TCC.

Le catene di trasporto della Svizzera sono contraddistinte da multimodalità e il trasporto di merci per ferrovia vi riveste un ruolo cruciale, collegando ad esempio i siti di produzione di generi alimentari con i vari centri di distribuzione dei grandi distributori, da dove i beni di uso quotidiano giungono su gomma nei supermercati o, grazie al commercio online, direttamente a domicilio. Lo conferma la quota di mercato del traffico merci su rotaia, pari a circa il 25 per cento dell'intera prestazione di trasporto interna. In particolare grazie all'ampia offerta di TCC numerosi clienti si servono della ferrovia, una cospicua fetta dei quali appartiene a settori importanti per l'approvvigionamento del Paese.

Il traffico merci ferroviario svizzero può quindi essere definito «di rilevanza sistemica». La rotaia deve continuare ad assolvere il suo importante ruolo nell'approvvi-

gionamento del Paese. Di diverse imprese ferroviarie l'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese ha peraltro confermato l'«importanza fondamentale per l'approvvigionamento».

### 1.1.3 Finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria

Poiché nei TP è stata mantenuta solo l'offerta di base, i gestori dell'infrastruttura (GI) hanno visto crollare i ricavi delle tracce, determinati dal numero di treni circolati e dal fatturato realizzato nel traffico viaggiatori. Si stima che nel 2020 i GI realizzeranno minori introiti per 150 milioni di franchi circa, in gran parte a causa del mancato contributo di copertura nel traffico viaggiatori. Si tratta di ricavi che vengono a mancare loro nell'immediato, per il finanziamento della manutenzione e dell'esercizio. L'imposizione di continuare a garantire l'esercizio della rete ferroviaria e i rischi che una manutenzione ridotta avrebbe comportato per la qualità della rete non hanno consentito di contenere i costi; inoltre la diminuita attività di costruzione ha implicato una notevole quantità di ore di lavoro e ore/macchina improduttive, che ha inciso sul conto economico per circa 100 milioni di franchi. Peggioramenti dei conti economici dei GI sono da prevedere anche nel 2021, per un valore probabilmente pari a circa 80 milioni di franchi.

A seguito della contrazione economica il Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF) subisce un sensibile calo dei conferimenti a destinazione vincolata, gran parte dei quali (contributi indicizzati di Confederazione e Cantoni, quote IVA, imposta federale diretta e tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni, TTPCP) dipendono dall'andamento dell'economia. Il gruppo di esperti della Confederazione preposto alle previsioni congiunturali calcola che nel 2020 il prodotto interno lordo diminuirà del 6,2 per cento. Ciò significherebbe per il FIF minori conferimenti per circa 320 milioni di franchi rispetto al preventivo 2020. Anche nel periodo successivo i conferimenti resteranno con ogni probabilità notevolmente più bassi.

#### Conferimenti FIF nel 2020–2023 (valori stimati in mio. fr.)

	2020	2021	2022	2023
Conferimenti FIF secondo preventivo 2020	5 154	5 290	5 385	5 508
Conferimenti FIF a seguito crisi COVID-19 (previsioni)	4 831	4 925	5 040	5 137
Minori conferimenti previsti all'anno	323	365	345	371
<i>Minori conferimenti accumulati previsti</i>	<i>323</i>	<i>688</i>	<i>1 033</i>	<i>1 404</i>

A causa della crisi COVID-19, per gli anni 2020–2023 sono pronosticati minori conferimenti pari a un totale accumulato di 1,4 miliardi di franchi.

Da un aggiornamento della sua pianificazione a lungo termine (stato: luglio 2020) risulta che il FIF registrerà un risultato negativo di circa 80 milioni di franchi nel 2020 a causa delle conseguenze COVID-19 (minori conferimenti e maggiori disa-

vanzi dei GI), mentre nel preventivo era stato previsto un risultato positivo di 721 milioni di franchi. Nonostante l'attuale riserva FIF di 300 milioni di franchi costituita secondo l'articolo 7 capoverso 2 della legge federale del 21 giugno 2013<sup>4</sup> concernente il Fondo per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria, questo risultato negativo non consentirà di far fronte alla riduzione dell'indebitamento prescritta dalla legge, pari a circa 580 milioni di franchi, neanche se secondo l'articolo 12 capoverso 1 LFIF fino a fine 2020 il Fondo può indebitarsi per ulteriori 150 milioni. In base all'attuale situazione a fine 2020 al FIF mancheranno ben 210 milioni di franchi.

A causa dei minori conferimenti annuali previsti a partire dal 2021, il finanziamento di necessari investimenti nel mantenimento della qualità e dell'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria deciso dal Parlamento non sarà garantito al 100 per cento, se l'abbattimento del debito fissato all'articolo 11 LFIF dovrà essere realizzato per tutti gli anni. Secondo l'articolo 7 capoverso 1 LFIF dal 2021 non sarà possibile un ulteriore indebitamento del Fondo.

### **Evoluzione riserve FIF nel 2020–2023 senza misure urgenti (valori stimati in mio. fr.)**

	2020	2021	2022	2023
Mezzi mancanti all'anno	-211	-509	-264	-90
<i>Riserva FIF accumulata</i>	-211	-720	-984	-1074

Per un certo periodo di tempo, il Fondo non potrà pertanto provvedere alla riduzione dell'indebitamento prescritta dalla LFIF. Nel solo 2021 mancano mezzi per circa 500 milioni di franchi da destinare al finanziamento degli investimenti. Quest'anno, in caso di uscite globali per progetti di ampliamento pari a 800 milioni di franchi si dovrebbero adottare misure drastiche; non si potrebbero, di principio, avviare nuovi progetti e numerosi cantieri dovrebbero essere interrotti. Ciò provocherebbe notevoli ritardi della fase di ampliamento decisa dal Parlamento. Questo arresto degli investimenti colpirebbe gravemente l'economia edilizia svizzera e i subfornitori. Si dovrebbero prevedere notevoli costi aggiuntivi per la chiusura e la riapertura dei cantieri.

## **1.2 Alternative esaminate e opzione scelta**

Le misure di sostegno ai TP e al trasporto di merci per ferrovia sono intese a evitare che i due comparti subiscano danni durevoli dalla riduzione o dalla sospensione del servizio causata dalle conseguenze della crisi COVID-19.

L'opzione da noi scelta rispetta i seguenti principi.

- È nei limiti del possibile salvaguardata la competenza dei diversi livelli istituzionali: negli ambiti di esclusiva competenza della Confederazione

<sup>4</sup> RS 742.140

quest'ultima si fa interamente carico delle necessarie misure finanziarie, mentre in quelli che costituiscono un compito congiunto di Confederazione e Cantoni, ovvero di Cantoni e Comuni, la responsabilità è condivisa.

- Si tiene per quanto possibile conto di procedure e processi già esistenti. Le misure fanno leva su strumenti già applicati e li integrano all'occorrenza.
- Le disposizioni di legge non vengono modificate in maniera duratura bensì solo adeguate a termine, come provvedimento transitorio, per consentire di far fronte alla crisi COVID-19 nei TP e nel trasporto di merci per ferrovia.
- Le misure previste sono semplici e trasparenti e hanno, laddove necessario, carattere forfettario in modo da contenere l'onere amministrativo ed evitare di perdere tempo e risorse.

Nel definire le varie misure si sono seguiti il principio e la linea di risarcire le IT per i costi aggiuntivi e i minori ricavi direttamente cagionati dalla pandemia COVID-19. A questo proposito va tenuto conto della capacità economica delle singole imprese.

### **Una rinuncia generale a un sostegno non è un'opzione**

Il nostro Consiglio ha esaminato ed escluso la possibilità di non prevedere un sostegno finanziario specifico per i TP e il trasporto di merci per ferrovia. Se non si approntassero apposite misure, le IT potrebbero contare solo sugli aiuti transitori generali decisi dal nostro Consiglio. Diverse imprese vedrebbero messa a rischio la propria esistenza e si assisterebbe alla cessazione di servizi nei TP e nel trasporto di merci per ferrovia, il che comprometterebbe in maniera duratura l'offerta di TP e le relative catene di trasporto nonché l'approvvigionamento di merci e la politica di trasferimento del traffico. Nel TRV alle imprese non è consentito prevedere utili nelle offerte per le prestazioni ordinate – per legge vengono indennizzati i costi non coperti, mentre eccedenze possono risultare solo da imprevisti – e le imprese non sarebbero quindi in grado di rimborsare i generali aiuti transitori ottenuti sotto forma di mutui.

Nel settore dell'infrastruttura ferroviaria rinunciare alle misure comporterebbe notevoli conseguenze sul suo ampliamento.

### **Rinuncia a misure federali per altre prestazioni ordinate (traffico locale)**

Il traffico locale è di competenza dei Cantoni e dei Comuni e non è un compito federale. I Cantoni, i Comuni e talvolta i distretti ordinano ulteriori offerte TP in aggiunta ai servizi TRV ordinati congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni. Si tratta principalmente di traffico locale e di offerte regionali che non soddisfano i criteri per una partecipazione federale alla loro ordinazione perché collegano località con meno di 100 residenti permanenti o perché non adempiono i requisiti minimi di redditività. Queste offerte, anche se non sono state ordinate dalla Confederazione, sono necessarie al funzionamento delle catene di trasporto nei trasporti pubblici.

Le ripercussioni della crisi COVID-19 descritte per il TRV concernono anche il traffico locale e le altre offerte ordinate. Secondo le stime della Confederazione, le perdite economiche subite dalle IT ammontano a circa 450 milioni di franchi. Conformemente all'equivalenza fiscale, i Cantoni e i Comuni sono tenuti, in qualità di

committenti, a fornire un sostegno finanziario per il mantenimento di queste offerte. Il Consiglio federale parte dal presupposto che i Cantoni e i Comuni siano in grado di mettere a disposizione tali risorse senza incorrere in difficoltà finanziarie.

### **Traffico viaggiatori a lunga distanza, trasporto scolastico e traffico a scopo turistico non compresi nel progetto**

Il nostro Consiglio ritiene che il traffico viaggiatori a lunga distanza (incl. quello internazionale), il trasporto scolastico e il traffico a scopo turistico non vadano inclusi tra i destinatari delle misure di sostegno.

La situazione relativa al traffico viaggiatori a lunga distanza sarà chiarita con le FFS nell'ambito della politica che la Confederazione adotta nei confronti dell'impresa in quanto sua proprietaria. Gli utili realizzati negli ultimi anni soprattutto in questo comparto offrono alle FFS un certo margine finanziario. Se necessario, il nostro Consiglio interverrà in merito adeguando gli obiettivi del proprietario. Le FFS contribuiranno quindi ad attutire le ripercussioni della crisi COVID-19 con mezzi propri, facendosi carico di perdite per circa 400 milioni di franchi. Poiché le concessioni per il traffico a lunga distanza sono rilasciate alle sole FFS, spetta a queste ultime concordare la copertura delle conseguenze finanziarie per le linee subappaltate a BLS e SOB in base ai rapporti contrattuali esistenti con queste imprese e garantire che i servizi stabiliti per contratto continuino a essere forniti.

Il trasporto scolastico non fa parte dei TP dal momento che i suoi servizi non sono aperti a tutti. Nelle offerte presentate le IT possono prevedere supplementi di guadagno assumendosi così gli stessi rischi di altre imprese. Di conseguenza possono avvalersi di mutui coperti da fideiussione e rimborsarli negli anni successivi.

Il traffico a scopo turistico non rientra nell'offerta di base ma nel mercato del turismo ed è in questo contesto che si prevede di sostenerlo, sempre che ciò corrisponda alla volontà politica. Il nostro Consiglio è tuttavia favorevole all'introduzione di specifici incentivi tariffari nei TP per agevolare il turismo in Svizzera e attenuare quindi le conseguenze finanziarie per le regioni turistiche e le imprese del settore. L'adozione delle corrispondenti misure spetta all'associazione di categoria (Alliance SwissPass) e alle IT, che sono sovrane per quanto riguarda le tariffe. La Confederazione è disponibile ad assumersi una parte degli eventuali costi nell'ambito della copertura dei disavanzi prevista per il 2020.

### **1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del nostro Consiglio**

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020<sup>5</sup> sul programma di legislatura 2019–2023 né nel disegno di decreto federale sul programma di legislatura 2019–2023<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> FF 2020 1565

<sup>6</sup> FF 2020 1695

La sua presentazione è determinata dall'urgenza di mitigare le conseguenze negative della crisi COVID-19 per i TP e il trasporto di merci per ferrovia.

#### **1.4 Interventi parlamentari**

Con il progetto sono adempiuti i mandati contenuti nella mozione 20.3151 «Minori introiti nel settore dei trasporti pubblici. La Confederazione deve trovare soluzioni» della CTT-N.

### **2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione**

#### **2.1 Procedura preliminare generale**

La collaborazione con i Cantoni e le IT richiesta nella mozione 20.3151 ai fini dell'elaborazione del progetto si è svolta sotto forma di colloqui consultivi condotti con rappresentanti di Cantoni, città, IT e associazioni. Sono stati coinvolti la Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici, l'Unione delle città svizzere, l'Unione dei trasporti pubblici, l'Associazione dei caricatori, il Servizio d'informazione per i trasporti pubblici, Alliance SwissPass, il Sindacato del personale dei trasporti nonché le FFS, la Ferrovia retica FR nonché l'impresa AutoPostale e lo Zürcher Verkehrsverbund ZVV.

Le misure proposte nel presente messaggio sono largamente condivise dagli ambienti consultati in fase di procedura preliminare. Alcuni hanno chiesto provvedimenti più ampi quali il coinvolgimento del traffico locale (per una quota fino alla metà delle perdite di entrate) e un aiuto finanziario al trasporto per fini turistici. Altri ritengono invece che le imprese debbano dar fondo a tutte le riserve finanziarie proprie. È stato altresì chiesto che nell'ambito delle misure a favore del trasporto di merci per ferrovia siano tenuti in considerazione anche i caricatori.

#### **2.2 Procedura di consultazione**

La procedura di consultazione sulla legge federale urgente concernente il sostegno ai trasporti pubblici nella crisi COVID-19 si è svolta dal 2 al 22 luglio 2020. Sono stati invitati ad esprimersi in merito i Cantoni, i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città, delle regioni di montagna e dell'economia nonché altri ambienti interessati. In totale sono pervenuti 77 pareri. Il rapporto esplicativo integrale può essere consultato in Internet<sup>7</sup>.

La maggior parte dei partecipanti ha accolto favorevolmente gli obiettivi fissati e le misure proposte con il progetto. I Cantoni e gli attori dei settori trasporti pubblici

<sup>7</sup> Il rapporto esplicativo è consultabile sotto [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Consultazioni > Procedure di consultazione concluse > 2020 > DATEC.

e trasporto merci su rotaia si sono dichiarati favorevoli a grande maggioranza. Tra i Cantoni solo Zugo è contrario al progetto. Tra i partiti politici l'UDC ne disapprova la modalità, il PLR lo respinge poiché ritiene che le conseguenze della crisi COVID-19 sui TP e sul traffico merci ferroviario siano ancora poco chiare. Gli altri partiti accolgono favorevolmente le diverse misure, ma alcuni ne richiedono l'estensione anche al traffico a scopo turistico e a quello a lunga distanza. Le associazioni mantello sostengono a maggioranza i contenuti del progetto.

### **2.3 Adegamenti rispetto all'avamprogetto**

I pareri pervenuti nell'ambito della procedura di consultazione sono a maggioranza favorevoli alle misure proposte, che pertanto non dovranno essere modificate in maniera sostanziale.

Contrariamente al progetto di consultazione, il presente progetto non contiene misure federali nel settore del traffico locale e di altri servizi ordinati nell'ambito del trasporto di persone. All'inizio della procedura di consultazione, il Consiglio federale ha deciso di non sostenere il trasporto locale per motivi di competenza. Per garantire l'equivalenza fiscale ed evitare di creare un precedente, il Consiglio federale rinuncia a proporre misure nel settore dei trasporti locali e delle altre prestazioni ordinate, anche se durante la procedura di consultazione diversi partiti politici, la maggioranza dei Cantoni e un gran numero di uffici federali si sono espressi a favore di un sostegno finanziario della Confederazione a favore dei trasporti locali.

### **3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo**

Secondo l'articolo 107 capoverso 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)<sup>8</sup>, gli aiuti concessi dagli Stati membri dell'UE, ovvero mediante risorse statali che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza, sono di principio vietati se possono comportare distorsioni della concorrenza sul mercato interno. Il diritto europeo prevede deroghe a tale divieto: gli aiuti concessi dagli Stati sono ad esempio compatibili con il mercato interno se destinati a ovviare ai danni arrecati da eventi eccezionali (art. 107 cpv. 2 lett. b TFUE). La Commissione europea ha definito la pandemia COVID-19 un evento eccezionale ai sensi di detta disposizione. Gli aiuti concessi dagli Stati possono inoltre essere dichiarati compatibili con il mercato interno se sono concessi per porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro (art. 107 cpv. 3 lett. b TFUE). Durante la pandemia COVID-19, inoltre, nell'UE si applicano requisiti particolari per la concessione di aiuti statali anche nel settore dei trasporti terrestri.

<sup>8</sup> GU. C 326 del 26.10.2012, pag. 1.

## **4 Punti essenziali del progetto**

### **4.1 La normativa proposta**

Il pacchetto di misure a sostegno dei TP e del trasporto di merci per ferrovia, sottoposto con il presente messaggio, comprende provvedimenti distinti per il traffico regionale viaggiatori, il traffico merci su rotaia e per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria. Le misure permettono di mantenere e proseguire l'offerta di servizi di trasporto esistenti; l'adeguamento delle disposizioni relative al finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria serve ad assicurare la continuazione dell'esercizio, della manutenzione e dell'ampliamento della stessa nei termini attuali.

La normativa proposta dal nostro Consiglio è di durata limitata ed è da intendersi come provvedimento ponte.

#### **4.1.1 Traffico regionale viaggiatori**

##### **Principi alla base della soluzione per il traffico regionale viaggiatori**

Per evitare danni duraturi all'offerta che il TRV garantisce sull'intero territorio della Svizzera è indispensabile integrare gli attuali finanziamenti della Confederazione e dei Cantoni con misure atte a coprire i costi aggiuntivi e le perdite di entrate causati dalla pandemia COVID-19. È escluso un aumento a breve termine del finanziamento da parte degli utenti, poiché ne conseguirebbe una notevole crescita dei prezzi, che comprometterebbe l'attrattiva dell'offerta.

La soluzione proposta per il TRV si fonda sul principio di indennizzare le IT per i costi supplementari provocati dalla crisi COVID-19, ad esempio per i piani di protezione, e per le minori entrate dovute al calo della domanda. Il tutto tenendo adeguatamente conto della capacità economica delle IT.

L'offerta del TRV, che oltre a treni e autobus regionali comprende la rete ferroviaria suburbana nonché funivie e funicolari che collegano località con più di 100 residenti permanenti, è ordinata e finanziata secondo le disposizioni legali vigenti congiuntamente da Confederazione e Cantoni, con la prima che versa il 50 per cento delle indennità nella media svizzera e i secondi che erogano una quota che spazia dal 20 (Grigioni) al 73 per cento (Basilea Città) in funzione della densità demografica.

In circostanze «normali» le IT presentano ai committenti, di volta in volta per due anni d'orario, un'offerta indicante per ogni linea i costi previsti e i ricavi attesi dalla vendita dei titoli di trasporto. I committenti indennizzano le IT per i costi che secondo l'offerta restano scoperti. Eventuali eccedenze dei ricavi rispetto ai costi pianificati devono essere attribuite, secondo l'articolo 36 della legge del 20 marzo 2009<sup>9</sup> sul trasporto di viaggiatori (LTV), per almeno due terzi a una riserva a destinazione vincolata, la cosiddetta riserva speciale, che può essere impiegata unicamente per la copertura di perdite future.

<sup>9</sup> RS 745.1

## **Copertura dei disavanzi e rimborso dei mutui**

Per la chiusura dell'esercizio 2020, il nostro Consiglio propone in via eccezionale di applicare il sistema utilizzato fino al 1995 per il versamento di indennità a copertura dei deficit. Per tale copertura, limitata al 2020, è prevista la seguente procedura: nel 2021 le IT presentano alla Confederazione i propri conti annuali relativi al 2020. Dalla stragrande maggioranza di questi risulteranno notevoli perdite, malgrado le misure attuate per ridurre i costi, come ad esempio il lavoro ridotto, o il venir meno del prezzo di traccia.

L'entità del sostegno è determinata sulla base del conto settoriale, che riporta i risultati effettivi. Per la copertura delle perdite vanno sciolte sia l'apposita riserva speciale di cui all'articolo 36 LTV, sia eventuali riserve latenti, nonché va valutato, caso per caso, il ricorso ad altre riserve costituite da eccedenze del settore.

Per poter coprire le perdite del 2020 Confederazione e Cantoni devono creare i necessari presupposti sul piano legislativo. Occorrono un'integrazione transitoria della LTV e un corrispondente aumento dei crediti a preventivo.

### *Modalità*

Concretamente sono previste le seguenti modifiche procedurali.

- Nel conto annuale 2020 le IT indicano in modo trasparente le perdite causate dal calo delle entrate, tenuto conto di eventuali minori costi.
- Le perdite documentate vanno coperte tramite scioglimento delle riserve a destinazione vincolata di cui all'articolo 36 LTV e di altre riserve delle IT.
- Le eventuali rimanenti perdite vengono indennizzate dai committenti – Confederazione e Cantoni – nell'ambito di un'aggiunta alla convenzione sull'offerta 2020/2021 in base alle quote di partecipazione cantonali stabilite nell'allegato 2 dell'ordinanza dell'11 novembre 2009<sup>10</sup> sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori.

Ogni committente si fa carico della propria quota di perdite, conformemente alle chiavi di ripartizione tra Cantoni e tra questi e la Confederazione previste per le singole linee del TRV.

Le indennità supplementari versate dai committenti dovrebbero consentire alle IT di restituire quanto prima gli eventuali crediti bancari assunti a titolo di aiuti transitori.

Sulla base delle convenzioni di durata biennale già concluse per il periodo 2020/2021, per le IT risulteranno ulteriori perdite qualora la domanda non si dovesse riprendere entro la fine del 2020 e risultasse inferiore alle attese nel 2021. La Confederazione prevede perciò di integrare laddove necessario le convenzioni per il 2021, aumentando le indennità da versare congiuntamente con i Cantoni interessati. A tal fine occorre adeguare i crediti previsti per i pagamenti nel preventivo 2021 della Confederazione.

Si calcola che le conseguenze della crisi COVID-19 potranno essere assorbite dopo il 2021 e che non occorreranno ulteriori indennità o pagamenti speciali.

<sup>10</sup> RS 745.16

Per i conti annuali 2020 e 2021 è inoltre previsto il divieto per le IT di distribuire dividendi.

### *Garanzia della liquidità*

Fino al versamento delle indennità supplementari le IT devono garantire la necessaria liquidità. Il nostro Consiglio parte dal presupposto che al più tardi con l'entrata in vigore della legge federale urgente le IT potranno usufruire di mutui transitori presso le banche, che dovranno poter essere rimborsati con la copertura del disavanzo nel 2021. I relativi costi d'interessi sono indennizzati dai committenti. L'urgenza del progetto è inoltre motivata dall'obiettivo di fornire alle IT la certezza del diritto di poter accendere e rimborsare tali mutui. In singoli casi motivati, e nei limiti dei mezzi disponibili per il TRV, sono ipotizzabili indennità supplementari sotto forma di aggiunte alle convenzioni sull'offerta 2020. Per le FFS il nostro Consiglio ha già approvato un aumento del limite di credito annuale per mutui di tesoreria della Confederazione, garantendo così la liquidità dell'impresa.

### *Portata finanziaria della misura*

Per la copertura dei disavanzi nel TRV si stima che saranno necessarie indennità supplementari per circa 350 milioni di franchi nel 2020 e per 230 milioni nel 2021.

L'ammontare delle perdite nel 2020 dipenderà dalla possibilità per le IT di percepire indennità per lavoro ridotto, questione ancora aperta al momento dell'adozione del messaggio. Quelli stimati sono quindi importi massimi, che risulteranno inferiori se le imprese dei TP potranno richiedere il lavoro ridotto. L'ammontare è inoltre determinato dalla durata della crisi, ovvero dai tempi di ripresa della domanda nel TRV. Bisognerà soprattutto vedere per quanto tempo sarà necessario applicare le misure di protezione e come queste cambieranno la propensione dei clienti a utilizzare i TP.

La stima si basa su una perdita di fatturato del 35 per cento circa nel 2020, corrispondente a 800 milioni di franchi sui circa 2,25 miliardi di entrate inizialmente previsti, e del 10 per cento nel 2021, pari a circa 230 milioni di franchi, supponendo che non sarà ancora possibile raggiungere i livelli di fatturato pre-crisi.

Sul fronte dei costi le IT sono state esortate dai committenti a contenere le proprie uscite. A causa degli elevati costi fissi, della situazione d'incertezza relativa al lavoro ridotto e delle spese aggiuntive dovute ai piani di protezione è stato tuttavia possibile risparmiare solo circa il 5 per cento dei costi annuali originariamente previsti, ossia circa 230 milioni di franchi. Le riserve speciali da impiegare secondo l'articolo 36 LTV sono pari a circa 220 milioni di franchi secondo i conti annuali del 2018.

Per il finanziamento delle indennità, assunto per una metà dalla Confederazione e per l'altra dai Cantoni, occorrono da parte della prima mezzi supplementari per circa 175 milioni di franchi nel 2020 e per circa 115 milioni nel 2021.

**Perdite e misure nel TRV nel 2020 e 2021 (valori stimati in mio. fr.)**

	2020	2021
Perdite di fatturato	800	230
Minori costi	-230	
Costi non coperti aggiuntivi	570	230
Scioglimento delle riserve speciali	-220	
Fabbisogno finanziario	350	230
Quota della Confederazione (50 %)	175	115

La richiesta dei mezzi necessari sarà presentata nell'ambito del preventivo 2021 (raccolta di annunci ulteriori nel quadro del preventivo 2021). I mezzi supplementari saranno gestiti come credito separato, in aggiunta a quello per il TRV (A231.0290).

**4.1.2 Trasporto di merci per ferrovia****Sospensione della riduzione delle indennità per il traffico combinato transalpino**

Per mitigare le ripercussioni della crisi COVID-19 sulla politica di trasferimento del traffico è previsto di sospendere la riduzione delle indennità per il trasporto combinato attraverso le Alpi. Una parziale compensazione delle perdite di ricavi dovute al calo della domanda è attuabile unicamente se le indennità per treno e invio versate dalla Confederazione possono essere aumentate rispetto all'anno precedente. Un simile aumento è possibile soltanto se la disposizione dell'articolo 8 capoverso 2 LTrasf, secondo cui l'importo dell'indennità media per invio trasportato deve ridursi di anno in anno, non è vincolante. Occorre che non lo sia per un periodo di tempo sufficiente ai fini del riavvicinamento ai livelli pre-crisi. La nuova normativa proposta a questo riguardo dal nostro Consiglio prevede un adeguamento del suddetto articolo in modo che nel 2021 il credito per le indennità a favore del traffico combinato transalpino resti invariato di 121,5 miliardi di franchi rispetto al 2020. In tal modo è adempiuta anche la mozione 20.3465 «Erogazione integrale dei contributi iscritti a preventivo a sostegno del trasporto combinato di merci nell'ambito della crisi di COVID-19» della CTT-N.

*Modalità*

Le indennità continuano a essere versate agli operatori del trasporto combinato in gran parte sulla base degli effettivi treni circolati e invii spediti. Analogamente a quanto accaduto in occasione di altri avvenimenti straordinari (ad es. Rastatt 2017), ogni operatore riceve un'indennità aggiuntiva per treno circolato, che lo incentiva a mantenere l'offerta anche se meno utilizzata e compensa parte dei maggiori costi di produzione dovuti alla crisi COVID-19.

Per attutire l'impatto negativo della crisi e contenere le ripercussioni sulla politica di trasferimento, nel 2021 è prevista l'assegnazione degli stessi contributi a volumi di trasporto inferiori, con il risultato che in questa situazione eccezionale l'indennità media per invio aumenterà.

Secondo l'articolo 15 dell'ordinanza del 25 maggio 2016<sup>11</sup> sul trasporto di merci la Confederazione può inoltre indennizzare i costi non coperti delle imprese di trasporto ferroviarie (ITF). Affinché le indennità supplementari giungano direttamente alle ITF che presentano elevati costi fissi, è previsto che una parte sia versata a quelle attive nel traffico transalpino, possibilmente già nel 2020.

### **Sostegno finanziario straordinario alle imprese di trasporto ferroviarie attive nel traffico merci a garanzia di un'offerta sostenibile**

A causa delle perdite di ricavi subite per la crisi del coronavirus le ITF attive nel traffico merci svizzero potrebbero non essere più in grado di assolvere la loro funzione di imprese fondamentali per l'approvvigionamento e di continuare a garantire un'offerta sostenibile e orientata alle esigenze dell'industria. L'integrazione della legge del 25 settembre 2015<sup>12</sup> sul trasporto di merci (LTM) con una disposizione speciale, grazie alla quale in situazioni di crisi o in occasione di avvenimenti straordinari la Confederazione può versare alle ITF o a terzi dei contributi finalizzati al mantenimento dell'offerta, permetterebbe di compensare una parte delle perdite di introiti accusate dalle imprese dedite al trasporto di merci per ferrovia.

Il principio della concorrenza su cui si fonda il mercato del traffico merci ferroviario e l'intensa competizione intermodale con la strada non consentono alle ITF operanti in Svizzera di prevedere riserve o accorgimenti finanziari con cui far fronte a situazioni di crisi come quella COVID-19. Le imprese attive nel trasporto merci ferroviario nel nostro Paese sono inoltre poche e il venir meno di una sola di esse potrebbe limitare fortemente l'offerta.

A questo proposito sono perciò previsti contributi a fondo perduto. Si calcola che il calo dei volumi di trasporto, che si aggirerà attorno al 15–20 per cento, causerà alle varie ITF una perdita di entrate dell'ordine di 40 milioni di franchi. Considerato che, soprattutto in un contesto politico e finanziario difficile, la Confederazione intende mettere a disposizione dell'economia un'offerta del traffico merci stabile e affidabile, è giustificato coprire soprattutto i costi di approntamento non coperti per l'offerta sistemica del TCC di FFS Cargo, ma anche costi comparabili di altre ITF. La misura proposta consentirà al traffico merci ferroviario di assolvere a lungo termine la propria funzione di approvvigionamento per la Svizzera.

Il nostro Consiglio si aspetta che, grazie al sostegno finanziario, nei prossimi anni le ITF mantengano le offerte esistenti e rinuncino a un aumento dei prezzi nel 2020 e 2021, in modo che una parte delle perdite di entrate dei caricatori sia compensata da una maggiore sicurezza della pianificazione.

<sup>11</sup> RS 742.411

<sup>12</sup> RS 742.41

### *Modalità*

Alle ITF che ne fanno richiesta possono essere versati contributi che compenseranno in parte la perdita di introiti inizialmente attesi. L'indennità, destinata alle ITF che operano in Svizzera, è calcolata sulla base dei volumi pianificati (carrì o tonnellate) per l'offerta di trasporti originariamente prevista. La chiave di ripartizione è quindi determinata dalle quote di mercato delle ITF, ovvero dalle quote di treni o tonnellate. Il versamento dei contributi avviene una tantum e presuppone che l'impresa sia disposta a sciogliere le sue riserve e a rinunciare alla distribuzione di dividendi.

### **Sostegno finanziario straordinario all'offerta della strada viaggiante**

A causa delle perdite di ricavi dovute alla limitazione del numero di conducenti che possono viaggiare a bordo delle carrozze dedicate, il gestore della strada viaggiante (RALpin SA) si vede confrontato con un notevole consumo di capitale e con problemi di liquidità. Il versamento una tantum di un contributo di circa 10 milioni di franchi, pari alle perdite di entrate, consentirà di garantire anche negli anni a venire l'offerta della strada viaggiante nell'ambito delle condizioni quadro finanziarie finora esistenti e, quindi, di trasferire un numero significativo di autocarri dalla strada alla rotaia.

Nell'ambito del rapporto sul trasferimento del traffico 2021 il nostro Consiglio prevede di presentare una panoramica sulla continuazione della strada viaggiante dopo il 2023.

### *Portata finanziaria delle misure*

Per il 2021 si propone lo stanziamento di un credito una tantum di 70 milioni di franchi per il sostegno finanziario straordinario alle ITF attive nel traffico merci su rotaia. Di questo credito 20 milioni di franchi circa saranno impiegati nel 2021 per l'erogazione di indennità maggiorate a favore del trasporto combinato transalpino, 40 milioni in particolare per la copertura dei costi di approntamento delle ITF svizzere dedite al traffico merci e massimo 10 per la strada viaggiante.

I mezzi saranno richiesti nell'ambito del preventivo 2021 (raccolta di annunci ulteriori nel quadro del preventivo 2021).

## **4.1.3 Finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria**

A causa della crisi COVID-19 il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria è confrontata con conferimenti minimi nel FIF pari a 1,4 miliardi di franchi nel periodo 2020–2023 e perdite finanziarie, soprattutto a causa dei minori ricavi dalle tracce dei GI, per 330 milioni di franchi nel 2020 e 2021. Anche in caso di scioglimento totale delle riserve FIF, il necessario finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria può essere garantito solo mediante una modifica di legge riguardante la sospensione per un anno del rimborso dell'anticipo, parallelamente a un aumento del conferimento al FIF dalla TTPCP e al ricorso alla possibilità di indebitamento del Fondo.

### Misure urgenti di risanamento del FIF in seguito alla crisi COVID-19

La LFIF prevede all'articolo 7 un generale divieto d'indebitamento (cpv. 1) e la costituzione di una riserva adeguata dal 1° gennaio 2020 (cpv. 2); è ritenuta adeguata una riserva compresa tra 300 e 500 milioni di franchi. Secondo la disposizione transitoria dell'articolo 12 il FIF può ancora indebitarsi fino alla fine del 2020 fino a un massimo di 150 milioni di franchi a carico del bilancio della Confederazione. Dal 1° gennaio 2019 il Fondo deve inoltre ridurre l'anticipo ereditato dal Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP) con le modalità stabilite dall'articolo 11, ossia impiegando a tal fine il 50 per cento dei conferimenti a destinazione vincolata dalla tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) e le entrate dall'imposta sugli oli minerali.

Fino ad oggi il FIF ha potuto rispettare queste disposizioni: a fine 2019 la riserva costituita era pari a 300 milioni di franchi e dal 2017 l'anticipo è stato ridotto di 1,6 miliardi di franchi, ovvero 1,1 miliardi in più di quanto stabilito dalla legge. Inoltre, dal 2016 il Fondo ha rinunciato a conferimenti dalla TTPCP per quasi 760 milioni di franchi in modo da sgravare il bilancio della Confederazione.

Considerato che negli ultimi anni il rimborso è stato di circa 1,1 miliardi di franchi superiore a quanto stabilito dalla legge, le misure proposte non mettono a rischio l'obbligo di rimborso dell'anticipo FIF. L'accorta politica finanziaria degli ultimi anni si rivela efficace anche nel FIF e consente di far fronte alle conseguenze economiche della crisi COVID-19.

Per poter fronteggiare la situazione straordinaria creatasi a causa della pandemia COVID-19 per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria senza che quest'ultima ne risenta in termini di manutenzione, esercizio e ampliamento, per il 2020 occorre adeguare la regolamentazione prevista dalla LFIF, integrandola con ulteriori misure sulla gestione puntuale della legge stessa. Per il risanamento del fondo sono proposti i seguenti elementi:

- *Sospensione della riduzione dell'anticipo ereditato dal Fondo FTP per il 2020.* Così facendo i conferimenti dalla TTPCP e dall'imposta sugli oli minerali, nel 2020 pari a circa 690 milioni di franchi, restano nel FIF.
- *Aumento del conferimento dalla TTPCP per portarlo ai livelli massimi stabiliti dalla Costituzione, ovvero due terzi del suo prodotto netto.* In tal modo nel 2020 al FIF saranno destinati mezzi supplementari per 221 milioni di franchi.
- *Ricorso alla possibilità di ulteriore indebitamento del FIF.* Secondo l'articolo 12 capoverso 1 LFIF nel 2020 possono per l'ultima volta essere concessi al Fondo anticipi a carico del bilancio della Confederazione per un importo complessivo massimo di 150 milioni di franchi. Questa possibilità amplia ulteriormente il margine finanziario del FIF.

La sospensione della riduzione dell'anticipo ereditato dal Fondo FIF per il 2020 richiede una modifica a tempo determinato della LFIF. L'aumento del conferimento dalla TTPCP e il ricorso alla possibilità di ulteriore indebitamento del FIF avvengono nell'ambito delle disposizioni urgenti. Secondo l'articolo 8 LFIF il nostro Consi-

glio sottopone annualmente per approvazione la contabilità del Fondo all'Assemblea federale.

I tre suddetti elementi consentono di migliorare notevolmente la dotazione finanziaria del FIF e di compensare gran parte delle perdite dovute alla crisi COVID-19. Grazie ai maggiori conferimenti, al rimborso sospeso dell'anticipo e alla possibilità d'indebitamento, nel 2020 il FIF può conseguire un risultato positivo. In tal modo si possono formare nuove riserve che, nei prossimi anni, apriranno la strada alla possibilità di compensare parte dei minori conferimenti confluiti nel FIF.

**Evoluzione del FIF nel 2020–2023 nell'attuazione delle misure urgenti di risanamento del FIF (valori stimati in mio. fr.)**

	2020	2021	2022	2023
Risultato del FIF prima del rimborso dell'anticipo	- 77	136	386	559
Aumento del conferimento dalla TTPCP	221	-	-	-
Rimborso dell'anticipo	0	645	650	649
Nuovo indebitamento	150	-	-	-
Risultato del FIF (dopo le misure)	294	-509	-264	- 90
Scioglimento delle riserve	-	509	85	-
Formazione delle riserve	294	-	-	-
Riserve del FIF	594 (300 + 294)	85		
Fondi mancanti del FIF all'anno			-179	- 90
<i>Fondi mancanti del FIF accumulati</i>			-179	-269

Le diverse misure urgenti di risanamento del FIF consentono una sua evoluzione nel 2020 e 2021 che, a breve termine, non rende necessario limitare i finanziamenti del mantenimento della qualità o dell'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria. Per il 2022 e il 2023 le attuali stime prevedono un ammanco di circa 270 milioni di franchi che, a giudizio del nostro Consiglio, va tuttavia messo in conto e che potrà essere compensato mediante la gestione puntuale dei progetti di ampliamento. Bisognerà innanzitutto adeguare le tappe di realizzazione dell'ampliamento.

**Compensazione delle perdite di introiti dei gestori dell'infrastruttura**

Per garantire che i GI dispongano di sufficienti mezzi e liquidità e, quindi, evitare che la portata, la qualità e il livello di sicurezza della manutenzione e dell'esercizio dell'infrastruttura ferroviaria ne risentano, è necessaria una compensazione finanziaria per le minori entrate dei GI. Per il 2020 vanno messi a confronto i ricavi dalla vendita di tracce previsti nelle offerte inizialmente presentate per le convenzioni sulle prestazioni concluse con i GI con quelli effettivi. Sono inoltre presi in conside-



Saranno richiesti i seguenti crediti supplementari.

Unità amministrativa	Denominazione del credito		Importo (mio. fr.)
802	UFT	COVID: indennizzo traffico merci su rotaia	70,0
802	UFT	COVID: indennizzo traffico regionale viaggiatori	290,0

Nel 2020 nel settore dell'infrastruttura ferroviaria è richiesto, nell'ambito del messaggio sulla seconda aggiunta B al preventivo per il 2020, un aumento dei prelievi dal FIF per l'esercizio dell'infrastruttura ferroviaria pari a 250 milioni di franchi. Con la seconda aggiunta B è inoltre richiesto un credito aggiuntivo di 221 milioni per il Conferimento al fondo per l'infrastruttura ferroviaria (A236.0110), da destinare all'aumento del conferimento dalla TTPCP fino all'importo massimo stabilito dalla Costituzione.

Per il 2021, con il preventivo 2021 è richiesto un aumento di 80 milioni di franchi dei prelievi dal FIF per l'esercizio dell'infrastruttura ferroviaria (rispetto ai prelievi inizialmente previsti).

### **4.3 Attuazione**

Le modifiche di legge presentate nell'ambito del presente progetto sono esaustive e non comportano nessun adeguamento di ordinanze esecutive.

## **5 Commento ai singoli articoli**

### **5.1 Legge del 19 dicembre 2008 sul trasferimento del traffico merci**

#### *Art. 8 cpv. 2, secondo periodo*

La disposizione secondo cui nel traffico combinato transalpino l'importo dell'indennità media per invio trasportato deve ridursi di anno in anno non si applica nel 2020 e 2021.

### **5.2 Legge del 21 giugno 2013 sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria**

#### *Art. 7 cpv. 2, secondo periodo*

La data di avvio della costituzione di una riserva adeguata per il FIF è fissata al 1° gennaio del 2022 anziché del 2020.

*Art. 11 cpv. 1, secondo periodo*

Nel 2020 è sospeso l'impiego dei conferimenti dall'imposta sugli oli minerali e di almeno il 50 per cento di quelli dalla TTPCP ai fini dell'estinzione dell'anticipo.

### **5.3 Legge del 25 settembre 2015 sul trasporto di merci**

*Art. 9a* Contributi per mitigare le ripercussioni della crisi COVID-19

La disposizione integra la legge con una nuova fattispecie di promovimento che consente alla Confederazione di farsi carico delle perdite delle imprese operanti nel trasporto di merci per ferrovia, affinché i servizi esistenti possano continuare a essere offerti anche in futuro.

### **5.4 Legge del 20 marzo 2009 sul trasporto di viaggiatori**

*Art. 28 cpv. 1<sup>bis</sup>*

Il *capoverso 1<sup>bis</sup>* definisce la procedura per la compensazione delle perdite finanziarie subite dalle imprese nel TRV a causa della crisi COVID-19. L'indennità supplementare per il 2020 si basa sui risultati delle singole linee documentati nei conti annuali delle imprese ed è subordinata allo scioglimento della riserva speciale per la copertura di disavanzi futuri dei comparti di trasporto che danno diritto all'indennità.

*Art. 36 cpv. 2<sup>bis</sup>*

Il *capoverso 2<sup>bis</sup>* assicura che le imprese che usufruiscono delle sovvenzioni un tantum di cui all'articolo 28 capoverso 1<sup>bis</sup> non distribuiscano dividendi per gli anni di esercizio 2020 e 2021.

## **6 Ripercussioni**

Le misure richieste con il presente messaggio implicano una ripartizione dell'onere finanziario tra Confederazione, Cantoni e Comuni. Una parte delle perdite sarà assunta direttamente dalle IT, cui è fatto obbligo di sciogliere le riserve e divieto di distribuire dividendi. Le perdite nel traffico a lunga distanza sono interamente a carico delle FFS e quindi della Confederazione in quanto loro proprietaria.

Nel TRV la ripartizione delle spese tra Confederazione e Cantoni riflette quella dei compiti.

La seguente tabella riepiloga le ripercussioni finanziarie per Confederazione, Cantoni e imprese.

Misura	Confederazione	Cantoni	Comuni	Imprese
Carico finanziario (in mio. fr.)				
TRV	290	290		220
Trasporto di merci per ferrovia	70			ignoto
Infrastruttura ferroviaria	330			140
Totale (traffico a lunga distanza escl.)	690	–		360

### 6.1 Ripercussioni per la Confederazione

Per il bilancio della Confederazione il progetto comporta presumibilmente uscite supplementari per un totale di circa 700 milioni di franchi. Con l'aumento di 221 milioni di franchi del conferimento dalla TTPCP e con l'ulteriore indebitamento di 150 milioni, il FIF ottiene altresì un margine finanziario supplementare di 371 milioni di franchi, cui si aggiungono 400 milioni circa derivanti dallo scioglimento di riserve delle FFS per la copertura delle perdite nel traffico viaggiatori a lunga distanza (compreso quello internazionale).

Per l'attuazione delle misure sul piano amministrativo si fa ricorso all'effettivo del personale esistente.

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

L'ordinazione del TRV e il versamento delle relative indennità è un compito congiunto di Confederazione e Cantoni. Questi ultimi contribuiscono quindi alla copertura dei disavanzi nel TRV.

Se non si adottano misure finanziarie a sostegno dei TP e del trasporto di merci per ferrovia, le imprese ne subiranno gravi conseguenze finanziarie. Non avendo la possibilità di realizzare futuri utili nel traffico ordinato che compensino i disavanzi, molte imprese vedrebbero compromessa la propria esistenza e, quindi, la capacità di fornire le proprie prestazioni. In particolare nel settore degli autobus i servizi di TP sono offerti da piccole e medie imprese che saranno costrette a misure di ristrutturazione a causa del sovraindebitamento e condannate al fallimento se i proprietari non saranno disposti a fornire i mezzi finanziari necessari.

### **6.3 Ripercussioni per l'economia**

Le modifiche di legge proposte sono intese ad attenuare le ripercussioni della crisi COVID-19 sull'economia a livello di TP e trasporto di merci per ferrovia. La continuazione e lo sviluppo di offerte in linea con il mercato consentono ai due settori di assolvere anche in futuro il proprio fondamentale ruolo nell'ambito della cooperazione nazionale e internazionale e di contribuire a mantenere elevata la competitività della Svizzera.

Le misure finanziarie a sostegno dell'infrastruttura ferroviaria assicurano investimenti della portata inizialmente prevista nella manutenzione, nell'esercizio e nell'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria, contribuendo in maniera essenziale a stabilizzare una congiuntura che risulterà con ogni probabilità indebolita dalla crisi COVID-19. Un ridimensionamento dei programmi d'investimento comporterebbe un calo degli incarichi dei GI al settore delle costruzioni e all'industria, che a sua volta metterebbe a repentaglio l'esistenza di diverse ditte specializzate, con conseguente ulteriore rallentamento dell'attività economica in Svizzera.

In definitiva le misure di sostegno proposte concorrono, quali elementi di una politica economica anticiclica, a stabilizzare l'economia svizzera.

### **6.4 Ripercussioni per l'ambiente**

Le misure di sostegno consentono ai TP e al trasporto di merci per ferrovia di mantenere i propri effetti positivi sull'ambiente e sul clima.

## **7 Aspetti giuridici**

### **7.1 Costituzionalità**

Le modifiche di legge proposte si fondano sulle rispettive disposizioni della Costituzione federale (Cost.)<sup>14</sup> in materia di competenze.

### **7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Le misure di sostegno richieste con il presente messaggio sono compatibili con il diritto europeo e con gli impegni bilaterali della Svizzera nei confronti dell'UE. Nell'ambito dell'Accordo del 21 giugno 1999<sup>15</sup> fra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (Accordo sui trasporti terrestri) la Svizzera si è impegnata a non recepire nel traffico ferroviario il diritto UE in materia di aiuti. Di principio, dunque, le prescrizioni UE di cui al numero 3 non sono vincolanti per la Svizzera. L'Accordo sui trasporti ter-

<sup>14</sup> RS 101

<sup>15</sup> RS 0.740.72

restri nel settore del traffico ferroviario internazionale comprende solo singole disposizioni concernenti gli aiuti statali. Questi ultimi non sono oggetto del presente progetto, che non è quindi in contrasto con gli impegni internazionali della Svizzera.

### **7.3 Forma dell'atto**

Per l'attuazione del pacchetto di misure in oggetto è necessario modificare quattro leggi federali, che secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera a della Costituzione federale sottostanno a referendum facoltativo. Le modifiche sono raccolte in un cosiddetto atto mantello, presentato nella veste di legge federale. Affinché le misure possano esplicare il loro effetto già nel 2020, le modifiche proposte devono essere trattate nella sessione autunnale 2020. Nell'interesse di una politica efficace è pertanto imprescindibile applicare la procedura speciale. Per questi motivi la legge federale proposta, di durata limitata, è da dichiarare urgente (art. 165 cpv. 1 Cost.). In quanto tale, e avendo una durata di validità superiore a un anno, è sottoposta a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera b Cost.

### **7.4 Subordinazione al freno alle spese**

Il freno alle spese serve a disciplinare la politica della spesa pubblica della Confederazione. A partire da un determinato importo, l'Assemblea federale deve approvare le spese a maggioranza qualificata. Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Cost., le disposizioni in materia di sussidi, i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie che implicano nuove uscite uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

Tra le disposizioni della legge federale urgente sul sostegno ai trasporti pubblici nella crisi COVID-19, quelle sul promovimento secondo l'articolo 9a LTM (Contributi per mitigare le ripercussioni della crisi COVID-19) e l'articolo 28 capoversi 1<sup>bis</sup> e 2<sup>bis</sup> LTV comportano nuovi compiti. Lo stesso dicasi per la modifica della LTrasf e la sospensione della riduzione progressiva delle indennità a favore del traffico combinato transalpino. Questi tre articoli sottostanno pertanto al freno alle spese. Le modifiche della LFIF non interessano invece disposizioni in materia di sussidi e non devono pertanto essere sottoposte al freno alle spese.

### **7.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale**

Nella ripartizione del carico finanziario tra Confederazione, Cantoni e Comuni si è osservato il principio dell'equivalenza fiscale tenendo conto di quello della proporzionalità.

## **7.6 Conformità alla legge sui sussidi**

L'attuazione delle misure avviene nell'ambito di disposizioni di legge speciali esistenti o nuove. Le disposizioni della legge del 5 ottobre 1990<sup>16</sup> sui sussidi sono rispettate.

## **7.7 Delega di competenze legislative**

Non è prevista alcuna delega di competenze legislative al nostro Consiglio.

## **7.8 Protezione dei dati**

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

<sup>16</sup> RS 616.1