

ad 79.062

**Messaggio
sul mandato di prestazioni 1982 alle Ferrovie
federali svizzere**

del 13 maggio 1981

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Ci pregiamo sottoporvi, per approvazione, il disegno di una modificazione della legge federale sulle Ferrovie federali svizzere nonché un disegno di decreto federale su il mandato di prestazioni 1982 alle FFS e l'indennità per le loro prestazioni in favore dell'economia generale.

Vi proponiamo inoltre di togliere di ruolo il messaggio del 24 ottobre 1979 sul mandato di prestazioni 1980 alle Ferrovie federali svizzere.

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

13 maggio 1981

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Furgler

Il cancelliere della Confederazione, Huber

Compendio

La situazione finanziaria delle FFS è considerevolmente peggiorata a contare dall'inizio degli anni settanta, per cui questa amministrazione ci ha presentato proposte di risanamento concernenti la gestione e la politica dei trasporti. Nel loro rapporto «Concezioni possibili dell'offerta delle FFS e misure correlative» (Rapporto 1977), le FFS hanno spiegato come potrebbero essere ridotti i disavanzi con una ristrutturazione dell'offerta e l'applicazione di provvedimenti in materia di politica dei trasporti. Le raccomandazioni della commissione per la concezione globale dei trasporti (CGT) collimano ampiamente con le considerazioni delle FFS.

È probabile che gli articoli costituzionali e le leggi d'applicazione della CGT entreranno in vigore soltanto verso la metà degli anni ottanta. I disavanzi elevati delle FFS non permettono però di indugiare fino a quel momento, ragion per cui già presentemente occorre avviare il passaggio alla CGT.

Il 24 ottobre 1979, sottoponemmo quindi ai vostri Consigli un messaggio sul mandato di prestazioni 1980 alle Ferrovie federali svizzere (FF 1980 I 302). La commissione preparatoria del Consiglio nazionale propose però modificazioni e aggiunte importanti e chiese in particolare che un gruppo peritale esaminasse la struttura dell'azienda e suggerisse i mezzi per migliorarne la produttività. Questo gremio avrebbe parimente dovuto verificare se il conto dei costi di trasporto delle FFS consentiva di calcolare correttamente l'indennità pagata per le prestazioni in favore dell'economia generale. Abbiamo dunque chiesto alla commissione di differire i suoi dibattiti e le abbiamo promesso un nuovo messaggio che tenga conto dei suoi postulati. I risultati delle perizie sono stati, per quanto possibile, integrati nel messaggio. Inoltre, conformemente alla proposta peritale, vi sottoporremo periodicamente, per informazione, una pianificazione pluriennale delle finanze e degli investimenti delle FFS, avvieremo un programma d'azione inteso a migliorare l'economicità delle Ferrovie federali e vi presenteremo un rapporto al riguardo entro la fine del mandato di prestazioni 1982-1986.

Il mandato di prestazioni persegue lo scopo di risolvere il conflitto di finalità cui si urtano le FFS, in quanto esse devono, da un lato, essere al servizio della collettività e, dall'altro, equilibrare i loro conti. Infatti, l'articolo 3 della legge federale del 23 giugno 1944 sulle Ferrovie federali svizzere (legge sulle FFS, RS 742.31) impone loro un compito di servizio pubblico, pur costringendole a rispettare i principi di una sana economia. Il legislatore non precisa però i provvedimenti concreti che esse devono prendere per «servire gli interessi dell'economia e della difesa nazionale».

Il mandato di prestazioni è conforme alle finalità della CGT secondo le quali le FFS devono fruire di un'ampia libertà di gestione, connessa con l'obbligo di equilibrare i conti mediante la loro attività commerciale. Le prestazioni a favore dell'economia generale saranno integralmente risarcite.

Le prestazioni suddette gravano le FFS nel campo del trasporto regionale dei viaggiatori. La CGT prevede che i Cantoni assumeranno la responsabilità finanziaria in questo settore, tenuto conto che sarà integralmente assicurata la perequazione finanziaria degli oneri. Considerata la situazione finanziaria della Confederazione, avremmo auspicato che i Cantoni abbiano a partecipare al trasporto regionale dei viaggiatori nell'ambito della ripartizione dei compiti tra Stato centrale e Cantoni. Poiché questo postulato non può essere realizzato a breve termine, il problema dovrà essere risolto nel quadro della CGT.

A cagione delle distorsioni strutturali del sistema dei trasporti, sono deficiari anche taluni settori del mercato che secondo la CGT dovrebbero coprire i loro costi. Trattasi del traffico per carri completi e di quello di dettaglio, che verranno sottoposti a un regime transitorio.

L'indennità del traffico regionale dei viaggiatori verrà stabilita, sul fondamento del conto riveduto dei costi di trasporto 1978, a 459 milioni di franchi. L'indennità di 150 milioni pagata per il traffico di dettaglio verrà ridotta annualmente di 25 milioni.

Per il traffico intermodale strada-rotaia (traffico intermodale) tra Basilea e il Ticino è previsto un aiuto iniziale valevole sino al 1986. Il rimanente del disavanzo del traffico merci verrà coperto secondo la procedura attuale.

La struttura del capitale delle FFS verrà migliorata indipendentemente dai provvedimenti testé descritti. Il rapporto tra fondi propri e capitali di terzi, presentemente di 1 a 9, dovrà risultare di 1 a 2, ciò che esigerà la conversione di 2,2 miliardi di mutui federali in capitale di dotazione. Gli interessi passivi addebitati alle FFS verranno così ridotti di circa 140 milioni di franchi.

I provvedimenti preconizzati non basteranno da soli a ristabilire l'autonomia finanziaria delle FFS. Questo scopo può essere in effetti conseguito soltanto per il tramite della CGT; i conti delle FFS verranno però annualmente alleggeriti dal 1982, di 400 a 500 milioni di franchi, cosicché, se la situazione non muta, dovrà essere ancora coperto un disavanzo di 170 a 270 milioni di franchi. Restano riservati miglioramenti dei risultati procedenti dalle misure proposte dai periti. L'aumento dell'indennità e la perdita d'interessi non imporranno un onere supplementare alla Confederazione, prescindendo da un supplemento di 140 milioni di franchi previsto per il primo anno. In effetti, il disavanzo da coprire diminuirà in proporzione corrispondente.

1 Cenni storici

Il 24 ottobre 1979, abbiamo sottoposto ai vostri Consigli un messaggio sul mandato di prestazioni 1980 alle Ferrovie federali svizzere, il quale, oltre ad esaminare il mandato conferito all'Azienda, trattava dell'indennità per le prestazioni in favore dell'economia pubblica, del finanziamento del traffico intermodale e della modificazione strutturale del capitale. Il disegno perseguiva lo scopo di avviare il processo di transizione verso la CGT e di migliorare la situazione finanziaria delle FFS mediante provvedimenti di rapida efficacia. Era previsto che l'indennità doveva, a contare dal 1982, essere disciplinata diversamente, in base ai costi non coperti del traffico regionale dei viaggiatori. Dal canto loro, i Cantoni dovevano assumere per metà l'indennità, il cui ammontare previsto era più rilevante del precedente.

La commissione preparatoria del Consiglio nazionale ha giudicato positivo lo scopo del disegno, pur criticando la prevista partecipazione dei Cantoni. Essa ha auspicato che la Confederazione assumesse da sola, a contare dal 1980, l'indennità completa per il traffico regionale dei viaggiatori. Per contro; secondo il suo parere, la partecipazione dei Cantoni doveva dapprima essere esaminata nell'ambito della ripartizione dei compiti tra Cantoni e Confederazione.

Poiché il problema della partecipazione cantonale e altri temi sollevati dalla commissione non potevano essere studiati esaurientemente entro un termine assai breve, abbiamo chiesto il differimento delle discussioni e promesso un nuovo messaggio.

La commissione ha approvato questa procedura e posto diverse esigenze riguardo al nuovo disegno. In particolare essa ha chiesto l'elaborazione di una perizia per valutare la struttura dell'impresa e la presentazione di proposte per il miglioramento dell'organizzazione e dei conti. Inoltre, sempre secondo la commissione, la contabilità delle FFS dovrebbe essere trasformata in modo da fornire dati sui ricavi e gli oneri dei generi di produzione e, possibilmente, sulle linee. Essa dovrebbe parimente consentire un calcolo preciso dei costi delle prestazioni in favore dell'economia pubblica.

Abbiamo promesso di soddisfare questi postulati. Nel nuovo disegno abbiamo rinunciato a vincolare il riesame dell'indennità alla partecipazione dei Cantoni. Per quanto possibile è stato tenuto conto dei risultati delle perizie.

2 Situazione iniziale

A contare dagli anni cinquanta, la strada ha incessantemente migliorato la sua parte nel traffico fortemente in espansione (cfr. allegato 1). Ciò nonostante, le FFS hanno potuto registrare notevoli successi economici, grazie a un'utilizzazione viepiù razionale del loro apparato produttivo, nonché a misure tariffali e d'esercizio. Esse hanno inoltre provveduto a investimenti adeguati, autofinanziati durante gli anni cinquanta e sessanta, e rappresen-

tanti un collocamento pari a 5,3 miliardi di franchi (in media 266 milioni l'anno). Durante questo medesimo periodo, esse hanno conseguito un utile medio annuo di 11 milioni di franchi, ciò che ha loro permesso di remunerare il capitale di dotazione con un tasso di quasi il 2 per cento e di costituire riserve pari a 100 milioni di franchi.

Dal 1950 al 1973, la produttività del lavoro (il rapporto tra le unità di traffico e le ore lavorate) è raddoppiata, dacché le FFS con un effettivo di personale accresciutosi soltanto debolmente, hanno assicurato un traffico molto più rilevante (cfr. allegato 2). Le prestazioni dei treni viaggiatori sono progredite di un quarto, mentre il numero dei viaggiatori-chilometri ¹⁾ è pure circa raddoppiato. La circolazione dei treni merci è anch'essa aumentata del doppio, moltiplicando per circa 3,5 il numero delle tonnellate-chilometri ²⁾.

Dal 1970, gli effetti del forte rincaro non hanno più potuto essere compensati bastevolmente con misure di razionalizzazione e aumenti tariffali. I punti nevralgici viepiù numerosi negli impianti e la difficoltà di reclutare personale hanno ostacolato un incremento del traffico e conseguentemente dei ricavi. Il rincaro ha reso inevitabile, dal 1970 al 1973, un aumento dei costi di personale superante di gran lunga l'aumento della produttività. Gli investimenti hanno accresciuto gli ammortamenti e l'incremento di capitali mutuati aggravato l'onere degli interessi e il rapporto tra fondi propri e fondi di terzi. Si sono inoltre aggiunti gli effetti dell'insufficiente indennizzazione delle prestazioni in favore dell'economia generale.

La recessione, il calo dei prezzi dei trasporti di merci e le modificazioni delle correnti di traffico dovute all'evoluzione dei corsi di cambio hanno provocato rapidamente, dal 1974, un'importante flessione degli introiti. Le FFS hanno quindi disposto una gamma di rimedi per comprimere gli oneri ed aumentare i ricavi, stabilizzato «le spese di cose» nonostante l'incremento del rincaro, e simultaneamente ridotto l'effettivo del personale di più del 6 per cento in sei anni. Dopo l'anno record del 1976, gli investimenti sono scemati di un quarto. Grazie a campagne destinate a stimolare i trasporti, al miglioramento delle prestazioni e all'intensificazione del marketing, nonché a una politica tariffale adeguata alle condizioni del mercato, l'impresa si è sforzata di conservare la sua clientela, di riguadagnare i traffici persi e di assicurarsi i trasporti rispondenti alla sua vocazione. Nel 1977 è riuscita ad arrestare l'involuzione e nel 1980 ha raggiunto le prestazioni registrate prima della recessione, pur considerando che i ricavi dal traffico viaggiatori siano ancora insoddisfacenti.

Il 15 ottobre 1976, il Consiglio d'amministrazione delle FFS ci ha presentato un «contributo alla discussione: il risanamento delle FFS, misure interne e proposte in materia di politica dei trasporti» (Rapporto 1976). Que-

¹⁾ Viaggiatori-chilometri = Totale delle persone moltiplicato per il totale dei chilometri eseguiti.

²⁾ Tonnellate-chilometri = Totale delle tonnellate di merci moltiplicato per il totale dei chilometri eseguiti.

sto rapporto ha mostrato che le FFS, tenuto conto dei servizi presentemente offerti e dei dati della politica dei trasporti e dell'economia, non possono più raggiungere l'equilibrio finanziario con mezzi autonomi. Il documento ha esaminato successivamente la questione di sapere se questa finalità non potesse essere conseguita, almeno parzialmente, mediante una ristrutturazione dell'offerta. Il 14 ottobre 1977, il Consiglio d'amministrazione ha fornito al governo un nuovo rapporto (Rapporto 1977), che propone segnatamente cinque formule, esposte con le loro incidenze finanziarie, dal profilo dell'impresa e dell'economia generale. Il rapporto afferma in sintesi che senza una riduzione importante dell'offerta e/o diversi provvedimenti politici di sostegno, il disavanzo delle FFS verrebbe a stabilizzarsi a un livello elevato o magari a un livello ancora più grave.

Il 21 aprile 1978, la commissione CGT ci ha presentato il suo rapporto, nel quale tende ad approntare un sistema di trasporto equilibrato. Le misure preconizzate dalle FFS nel loro rapporto del 1977, la cui applicazione è già in atto, collimano manifestamente con la linea della CGT. Quest'ultima è stata sottoposta a una procedura di consultazione, la quale ha segnatamente mostrato che le cerchie interpellate erano unanimemente favorevoli ad un orientamento globale ed auspicavano in generale il promovimento dei trasporti pubblici. I fondamenti costituzionali verranno rielaborati e completati e al riguardo vi sottoporremo un messaggio entro la fine dell'anno. La procedura legislativa esige nondimeno un periodo assai lungo, cosicché i primi decreti sul nuovo diritto costituzionale non potranno comunque entrare in vigore prima di 3 a 5 anni. Nel frattempo, i vantaggi competitivi della strada rispetto alla ferrovia continueranno ad accentuarsi, già per l'ampliamento delle strade nazionali. Siffatta evoluzione potrebbe sfociare in una situazione irreversibile anche con l'applicazione delle misure previste nella CGT. Va peraltro osservato che, dopo l'entrata in servizio della galleria stradale del San Gottardo, il trasporto di merci per autocarro ha fruito di una celere espansione a scapito della ferrovia. Conseguentemente, non sarebbe opportuno indugiare attendendo la promulgazione delle leggi d'applicazione preconizzate nella CGT. Per questo motivo, abbiamo deciso di adottare già ora le misure consentite dalla Costituzione, purché collimino con le finalità della CGT.

I provvedimenti esposti nel presente messaggio dovrebbero consentire alle FFS di prepararsi, grazie ad un ordinamento transitorio, ai compiti loro spettanti in un sistema di trasporti equilibrato. È avantutto necessario attribuire loro una missione globale, conformemente alla tesi 25 della CGT. Occorre inoltre stabilire l'indennizzo delle prestazioni in favore dell'economia generale, prevedere un aiuto iniziale per il traffico intermodale e, come misura particolare, migliorare la struttura del capitale.

Il mandato di prestazioni è stabilito nell'articolo 3 della legge sulle FFS (RS 742.31), il quale fissa i compiti che quest'ultime devono adempiere per l'economia nazionale e i principi d'economia aziendale che esse devono rispettare. Secondo la nuova lettera d dell'articolo 7, l'Assemblea federale deve definire i principi di questo mandato con un decreto federale d'obbligatorietà generale, non sottoposto a referendum. In questo modo, i vostri

Consigli potranno pronunciarsi su tutta una gamma di compiti dell'azienda; simultaneamente dovranno però decidere in quale modo le FFS devono essere risarcite degli oneri commercialmente non sopportabili, che sono loro imposti dai poteri pubblici.

3 Influsso dello Stato sui trasporti pubblici

31 Necessità degli interventi

Contrariamente agli altri rami economici, particolarmente le ferrovie furono tosto utilizzate per promuovere interessi economici, sociali, culturali nonché scopi superiori di politica regionale, urbanistica e sociale, come anche di difesa nazionale¹⁾. Recentemente, sono venute ad aggiungersi le esigenze viepiù importanti della protezione dell'ambiente e della politica energetica.

Nonostante l'obbligo di servire la collettività, i trasporti pubblici devono preoccuparsi dell'equilibrio finanziario. L'attuazione di questo equilibrio è però unicamente possibile, se le prestazioni in favore dell'economia generale non superano, come nelle altre branche economiche e del traffico privato, un limite commercialmente sopportabile. Al settore pubblico dei trasporti sono però poste esigenze considerevolmente maggiori, poiché l'offerta e la formazione dei prezzi devono soddisfare interessi superiori piuttosto che interessi aziendali. Siffatte prestazioni non possono dunque coprire i loro costi.

L'influsso statale sui trasporti pubblici supera pertanto di gran lunga l'influenza normalmente esercitata sull'economia di mercato. Allo Stato incombe quindi un duplice compito: da un lato, la determinazione degli interessi superiori e dei compiti dei trasporti pubblici e, dall'altro, l'istituzione di adeguati provvedimenti politici e finanziari, affinché il traffico pubblico non abbia a soffrire nel conflitto di finalità tra le prestazioni dovute alla collettività e l'equilibrio dei conti.

32 Statuto attuale delle FFS

La missione delle FFS e il principio di una gestione economica sono codificati nell'articolo 3 della legge sulle FFS (RS 742.31; FF 1937 85, 1943 307): «Le Ferrovie federali devono servire agli interessi dell'economia e della difesa nazionale. Esse devono, nella misura consentita dai loro mezzi finanziari, tener conto dei bisogni dell'economia nazionale nello stabilire le loro tariffe e i loro orari» (cpv. 1); «Le Ferrovie federali devono essere amministrate ed esercitate secondo sani criteri economici . . . » (cpv. 2). Il messaggio del 24 novembre 1936 relativo a questa legge tratta come segue l'antagonismo virtuale tra le due finalità:

¹⁾ Rinviamo al riguardo alle nostre istruzioni concernenti la presa in considerazione dei Cantoni al momento della creazione o del trasferimento di posti di lavoro della Confederazione (FF 1981 I 677).

«Non era nemmeno superfluo prescrivere che nella compilazione delle tariffe e degli orari si deve tener conto degli interessi dell'economia nazionale. Ma anche qui le decisioni prese non dovranno andare oltre i mezzi finanziari disponibili i quali sono limitati. Occorreva ben preciserlo. Bisogna infatti vegliare affinché l'equilibrio finanziario dell'impresa sia stabilmente mantenuto e non si deve permettere a quest'ultima di andare oltre le sue possibilità nei servizi ch'essa è chiamata a rendere all'economia nazionale. Questa disposizione permetterà di delimitare gli oneri delle Ferrovie federali verso la Confederazione per quanto concerne la concessione di facilitazioni di trasporto a profitto dell'economia nazionale. Se queste facilitazioni non sono dettate dalla concorrenza degli altri mezzi di trasporto, non vanno concesse dalle Ferrovie federali che in quanto sono compatibili col principio della sana gestione finanziaria. Se tale non è il caso, la Confederazione esaminerà se debbano essere messi, in tutto o in parte, a carico della Cassa federale. Questa ripartizione degli oneri permetterà di evitare che gli utenti della Ferrovia abbiano a sopportare essi soli le spese dei servizi che in larga misura vanno a profitto della collettività nel suo insieme.» (FF 1937 188).

Questa delimitazione «degli oneri verso la Confederazione» divenne effettiva soltanto con la legge sulle ferrovie del 20 dicembre 1957 (RS 742.101; FF 1956 I ed. franc. 205). In virtù di questo testo, il decreto federale dell'11 marzo 1971 (RS 742.37; FF 1970 II 65) disciplina l'indennizzazione delle FFS.

Riguardo al concetto di «servire gli interessi dell'economia e della difesa nazionale», il legislatore non indica concretamente ciò che esso implica per l'impresa. Nondimeno, la natura dell'offerta è influenzata indirettamente dai testi concernenti le tariffe e gli orari, che conferiscono ai poteri pubblici ampie possibilità di intervento, come anche dalle attribuzioni affidate all'autorità di sorveglianza. L'Assemblea federale ha inoltre facoltà di statuire riguardo alla costruzione o alla soppressione definitiva di linee. Il Consiglio federale può peraltro autorizzare le ferrovie a modificare il loro genere d'esercizio e può loro impartire le istruzioni che giudica utili per tutelare gli interessi importanti del Paese, ancorché gli interventi di questa natura siano stati assai rari. È infine importante al riguardo il decreto annuo dell'Assemblea federale sul preventivo.

La legge del 5 maggio 1977 su provvedimenti per equilibrare le finanze federali (RS 611.04; FF 1977 I 793) ha dato avvio a un cambiamento. Nell'intento d'allargare il margine d'intervento delle FFS per ridurre progressivamente i disavanzi, questo testo legislativo prevede:

1. D'esigere una partecipazione agli investimenti e alle prestazioni delle FFS dai terzi particolarmente interessati (legge sulle FFS, nuovo art. 3 cpv. 3).
2. D'abrogare l'obbligo di trasportare e quello di pubblicare tariffe nel traffico di dettaglio.
3. Di stabilire prezzi minimi per gli abbonamenti.
4. D'elaborare una politica tariffale più flessibile, la quale offra alle FFS la possibilità di conteggiare chilometraggi tariffali in deroga alle distanze effettive.

33 Valutazione

All'epoca, il legislatore ravvisò chiaramente la tematica dei trasporti pubblici e adottò le necessarie disposizioni, tanto nella legge sulle FFS, quanto nella legge sulle ferrovie. Il compito della rete federale fu però definito soltanto in modo generico. La missione storica dei trasporti pubblici, ossia quella di servire gli interessi della collettività, ebbe progressivamente l'effetto che sovente la politica dell'impresa fu influenzata da considerazioni inerenti all'economia generale. Presentemente, le prestazioni in favore dell'economia generale superano di lunga il limite accettabile a livello commerciale.

Con il peggioramento della situazione delle FFS è divenuto difficile definire dove s'arresta l'influsso dei poteri pubblici e dove incomincia la libertà e la responsabilità dell'impresa. L'attività di un servizio di trasporti pubblici deve essere trasparente in due settori: da un lato, nel settore del mercato libero, dall'altro, nel settore sottoposto agli obblighi del servizio pubblico. Nel primo, l'impresa deve assicurare di proprio moto la sua autonomia finanziaria, nel secondo, essa deve essere indennizzata per i costi non coperti, imposti dalle collettività pubbliche. Considerata questa situazione, le autorità politiche sono chiamate a determinare minutamente i compiti delle FFS. Abbiamo però scientemente rinunciato ad appurare la situazione prima che siano resi noti i risultati della CGT, dacché un tale progetto deve essere eseguito nel quadro di una vasta concezione.

34 Mandato di prestazioni della CGT

Nel suo rapporto finale (tesi 25), la commissione CGT propone che il parlamento stabilisca a medio termine i principi del mandato di prestazioni alle FFS, le quali definiranno le finalità d'esercizio nel quadro di questo mandato e dovranno periodicamente rendere conto della realizzazione di tali finalità. La CGT non ha però definito questo compito, che nondimeno può essere dedotto, nelle sue linee fondamentali, dalle altre opzioni e dalle misure di politica dei trasporti. I punti focali sono i seguenti:

1. In virtù del testo costituzionale proposto, la Confederazione stabilisce le finalità della politica globale dei trasporti; al riguardo deve essere trovato un compromesso tra gli imperativi di soddisfare le esigenze, di attribuire razionalmente le risorse, di promuovere la politica di sistemazione del territorio e di limitare le emissioni nocive per l'uomo e per l'ambiente. L'influsso della Confederazione sui generi di trasporto di importanza nazionale risulta pertanto rafforzato.
2. I trasporti devono coprire i loro costi, tenuto conto delle indennità pagate in contropartita di prestazioni speciali fornite a domanda dei poteri pubblici.
3. Come impresa di trasporti della Confederazione, le FFS devono essere dirette conformemente ai principi dell'economia e divenire ampiamente autonome. La tesi 25 precisa al riguardo che la missione delle FFS deve essere ridefinita, affinché queste risultino a disporre della

più ampia libertà d'esercizio su tutte le parti della rete. Esse saranno in particolare direttamente responsabili dell'offerta e dei prezzi praticati nel traffico viaggiatori a grande distanza, come anche nel traffico merci (carri completi e spedizioni di dettaglio). Su questo fondamento verranno determinate le «prestazioni commerciali» delle FFS, che devono essere offerte in competizione con altri generi di trasporto e soprattutto secondo principi commerciali.

4. In virtù dell'autonomia finanziaria richiesta, occorre conferire alle FFS la competenza di ridurre le prestazioni non redditizie, di assicurarle attraverso altri mezzi di trasporto, o di sopprimerle se i costi non coperti non sono loro risarciti dai poteri pubblici (tesi 27).
5. Fondandosi sulle sue previsioni, la CGT conclude affermando che la capacità delle FFS deve essere aumentata e sfruttata sufficientemente a lunga scadenza.

Tale missione, affidata sotto l'egida della CGT, dovrà contribuire segnatamente alla soluzione dei seguenti problemi:

1. *Libertà di gestione*

Definizione dei settori liberi del mercato nei quali le FFS, usando la loro autonomia, devono agire in competitività con altri generi di trasporto, secondo le norme di una sana gestione commerciale.

2. *Limitazioni della libertà imprenditoriale delle FFS*

Norme alle quali si ispireranno le restrizioni:

- nel settore delle prestazioni commerciali;
- nella messa a disposizione di capacità sufficienti per le punte di traffico straordinarie e le situazioni eccezionali;
- imposte alle FFS in quanto impresa federale.

3. *Prestazioni di servizio pubblico chieste dalla Confederazione*

Norme concernenti:

- la portata e le tariffe delle prestazioni richieste dalla Confederazione;
- il calcolo dell'indennità per quest'ultime;
- il controllo periodico della necessità, dell'economicità e dei mezzi di trasporto utilizzabili.

4. *Infrastruttura delle FFS*

Procedendo dalla coordinazione generale della pianificazione e dalla costruzione dell'infrastruttura, norme inerenti

- alla politica media e a lungo termine delle FFS in materia di investimenti d'infrastruttura;
- alla garanzia del perfezionamento tempestivo dell'infrastruttura.

5. *Misure transitorie*

All'atto della modificazione o della soppressione di obblighi in favore dell'economia generale, norme concernenti gli ammortamenti straordinari necessari al riguardo.

È prematuro determinare una missione così vasta. Uno sforzo deve essere però compiuto per definire sommariamente i compiti delle FFS e per porre termine all'incertezza sorta dalle discussioni. Trattasi dunque di assegnare all'impresa finalità precise. In questo spirito, e a guisa di prelude alla CGT, è opportuno presentare dapprima una «definizione del mandato 1980 alle FFS», che tratterà, per i prossimi anni, le linee direttive concernenti i settori proponibili nei traffici merci e viaggiatori, la strategia in materia di trasporti e di prezzi, nonché gli scopi nel settore del personale e degli investimenti. A titolo transitorio sono parimente inclusi in questa definizione i settori che la CGT classifica nella libertà imprenditoriale delle FFS. Il presente mandato resterà immutato fino al 1986. Entro questa data verranno promulgati i nuovi articoli costituzionali e la legislazione. Successivamente sarà necessario conferire alle FFS il prossimo mandato di prestazioni.

4 Considerazioni delle FFS in materia di politica imprenditoriale

Riproduciamo nel presente capitolo, senza modificarle, le considerazioni delle FFS riguardanti il loro programma d'offerta.

41 Struttura futura dell'offerta, opzioni

Nel loro rapporto del 1977, le FFS hanno esposto 5 concezioni dell'offerta, come anche le rispettive incidenze finanziarie:

opzione 1: statu quo

opzione 2: appuramento dell'offerta

opzioni 3 a 5: diversi modelli di riduzione dell'offerta

L'appuramento dell'offerta secondo l'opzione 2 prevede essenzialmente la conversione di stazioni in fermate senza personale, l'ottimizzazione dell'esercizio di linee regionali, come anche una nuova concezione del traffico di dettaglio. Mediante questi provvedimenti, le FFS reputano di poter migliorare, dopo una fase transitoria di 5 a 10 anni, i loro conti da 70 a 100 milioni di franchi l'anno. Questo risultato può bensì apparire insoddisfacente; gli studi hanno però dimostrato chiaramente che non sono possibili miglioramenti più sostanziali senza un'amputazione della rete e una drastica riduzione delle prestazioni. Tali possibilità sono descritte nelle opzioni 3 a 5, delle quali ciascuna permette di realizzare risparmi oscillanti tra 240 a 450 milioni di franchi. È apparso inoltre che, nelle condizioni attuali, soltanto una rete limitata essenzialmente alle trasversali nord-sud e est-ovest sarebbe in grado di coprire i costi.

L'opzione 3 limiterebbe il traffico viaggiatori a una rete di treni diretti di circa 1800 km con 90 punti di fermata e a un'offerta di treni regionali nel perimetro delle grandi agglomerazioni, ossia su circa 1100 km di linee. Nel settore delle merci, verrebbero serviti 140 centri. Approssimativamente, 660 chilometri della rete attuale verrebbero utilizzati unicamente come binari

di raccordo. Secondo l'opzione 4, i traffici di dettaglio e di messaggeria per carri completi sarebbero totalmente soppressi. L'opzione 5 cagionerebbe inoltre l'eliminazione dei treni regionali, cosicché l'offerta si limiterebbe ai treni diretti e al traffico dei carri completi.

Dati i progressi considerevoli della motorizzazione, si pone la questione di sapere se non occorrerebbe ridurre radicalmente il trasporto pubblico. Dal punto di vista puramente commerciale, le FFS dovrebbero optare per una delle tre ultime varianti. Nondimeno, a un livello più generale, i risultati dell'esercizio non sono esclusivamente determinanti, dacché devono essere pure esaminate accuratamente le ripercussioni sull'economia generale. L'opzione 1 non tiene conto dell'evoluzione a livello del traffico e dell'economia e non entra quindi in considerazione. Se l'offerta fosse disciplinata secondo l'opzione 5, numerose regioni non sarebbero servite, poiché sarebbe impossibile offrire un servizio stradale equivalente, segnatamente nelle agglomerazioni. Una misura così radicale pregiudicherebbe fra l'altro le finalità della politica seguita in materia di promovimento regionale e di sistemazione territoriale, come anche nei settori dell'economia energetica, della difesa nazionale e dell'ecologia. Le stesse osservazioni valgono per la terza e la quarta opzione.

Poiché il trasporto dei viaggiatori è indispensabile, le regioni interessate sarebbero costrette ad approntare un servizio sostitutivo; in questo modo però gli oneri attuali non verrebbero eliminati, ma soltanto traslati.

Considerato questo quadro circostanziale, il Consiglio d'amministrazione delle FFS, nella sua seduta del 14 ottobre 1977, ha incaricato la direzione generale di applicare i provvedimenti richiesti dalla scelta della seconda opzione e ci ha chiesto di prendere atto di questo mandato e di approvarlo. Pure noi abbiamo riconosciuto la necessità di rinunciare a limitazioni drastiche della rete e delle prestazioni delle FFS e, il 23 novembre 1977, ci siamo pronunciati di principio in favore di una politica imprenditoriale giusta la seconda opzione.

42 Misure in corso d'applicazione

421 Misure risultanti dall'opzione 2 del «Rapporto 1977»

421.1 Trasformazione di stazioni in fermate

Da numerosi anni, le FFS s'adoperano per trasformare le stazioni con debole traffico in fermate, ossia in impianti non serviti. La redditività di questi provvedimenti è stata accuratamente studiata in ogni caso e, dal 1967, questo processo è stato applicato a 70 stazioni. Le indagini svolte hanno mostrato che, dal profilo commerciale, 70 o 80 stazioni potrebbero ancora subire una siffatta trasformazione. Le conversioni esigerebbero un investimento pari a una cinquantina di milioni di franchi, in particolare per la creazione di accessi liberi da binari, l'impianto di distributori automatici di biglietti, la modificazione dei posti di manovra, ecc., ma permetterebbero di migliorare i conti di circa 4 milioni di franchi complessiva-

mente, in particolare economizzando circa 180 agenti. Il programma di trasformazione è in corso, ma esige un periodo d'attuazione assai lungo a cagione delle possibilità di ricorso.

421.2 Ottimizzazione della struttura d'esercizio sulle linee regionali

Le linee regionali propriamente dette sono 35, hanno una lunghezza totale di 860 km e rappresentano circa il 30 per cento della rete FFS. I loro introiti ammontano a 110 milioni di franchi, i loro costi a 240 milioni. Le indagini svolte hanno mostrato che razionalizzando l'esercizio (in particolare orario cadenzato, soppressione del controllo dei treni, limitazione, anzi soppressione del personale nelle stazioni) si realizzerebbero i maggiori risparmi, ossia circa 25 milioni di franchi l'anno. Se, inoltre, nel caso di alcuni collegamenti assai poco utilizzati, il trasporto dei viaggiatori fosse assicurato per torpedone o se tutto o parte del traffico delle merci fosse soppresso su determinati tratti, sarebbero possibili ulteriori risparmi di 5 milioni di franchi l'anno.

La destinazione delle linee regionali a debole traffico verrà determinata soltanto qualora saranno disponibili dati numerici sicuri. La CGT propone di esaminare la possibilità di sostituire otto linee regionali delle linee FFS con servizi stradali e cioè:

1. (Saint-Maurice-) Monthey - Saint-Gingolph (20 km)
2. (Lyss-) Busswil - Soletta - Herzogenbuchsee (35 km)
3. Aarau - Suhr - Zofingen (22 km)
4. (Aarau-) Suhr - Lenzburg (8 km)
5. Beinwil am See - Beromünster (8 km)
6. Olten - Läuelfingen - Sissach (18 km)
7. Rütli ZH - Bauma (21 km)
8. (Winterthur-) Oberwinterthur - Etzwilen (28 km)

Le linee Aarau-Suhr, Zofingen-Lenzburg sono studiate presentemente da un gruppo di lavoro FFS/WSB («Wynental- und Suhrentalbahn») / Dipartimento dei lavori pubblici del Canton Argovia. La scelta verrà fatta prossimamente. La linea Beinwil-Beromünster è stata esaminata da una delegazione delle autorità del Seetal, che ha già presentato il suo rapporto finale. Su questo itinerario deve essere mantenuto l'esercizio ferroviario, conformemente alla nostra approvazione del 17 ottobre 1979.

Il 19 aprile 1979, il Consiglio d'amministrazione delle FFS ci ha sottoposto i risultati di studi approfonditi concernenti le cinque altre linee, studi nei quali sono state esaminate cinque possibili forme d'esercizio. Dal profilo contabile, le conclusioni possono essere compendiate come segue: il miglioramento ottenuto sarebbe complessivamente pari a circa 6,2 milioni di franchi, ove s'applicasse ogni volta la soluzione più vantaggiosa e di 4,3 milioni di franchi, con la razionalizzazione sistematica dell'esercizio ferroviario. Il divario tra le due soluzioni è quindi di 1,9 milioni di franchi. Poiché la scelta di un altro modo di trasporto è fortemente contestata nell'opinione pubblica, il Consiglio d'amministrazione delle FFS ha dato la

priorità alle considerazioni in favore dell'economia generale e ci ha proposto di rinunciare alle misure testé descritte.

Gli studi di una delegazione ufficiale per la linea Soletta-Herzogenbuchsee hanno mostrato che un servizio d'autobus costituirebbe la soluzione più vantaggiosa, tanto a livello economico, quanto a livello del servizio. Nondimeno non è ancora stata presa alcuna decisione. Le FFS esaminano costantemente altri tronchi e già presentemente appare che anche per questi itinerari, tutti più frequentati di quelli descritti, il mantenimento di un esercizio ferroviario razionalizzato costituisce la soluzione più adeguata, anche dal profilo della conduzione aziendale. I provvedimenti di razionalizzazione sono applicati progressivamente.

421.3 Riorganizzazione del traffico di dettaglio

Le FFS prevedono, in un primo tempo, di raggruppare in un'unica categoria i due sistemi del traffico di dettaglio — piccola velocità e messagerie (compresa una parte dei colli postali) — e di migliorare pertanto a medio termine di circa 23 milioni di franchi i conti di questo settore. A più lunga scadenza, il miglioramento annuo sarà pari a una cinquantina di milioni, grazie all'aumento della capacità di trasporto per carri completi e al durevole risparmio di una stazione di smistamento. Gli studi svolti nell'intervallo hanno nondimeno mostrato che sarebbe opportuno mantenere provvisoriamente i due sistemi — messagerie e piccola velocità — in una forma semplificata.

Le FFS prevedono essenzialmente le soluzioni seguenti: nel sistema delle messagerie, il servizio verrà limitato a una partenza e a un arrivo almeno al giorno, tenuto conto che altri servizi saranno offerti soltanto se giustificati dal traffico. Nel sistema della piccola velocità, una parte dei centri di trasporto saranno soppressi e il numero delle stazioni che assicurano il servizio dei colli di dettaglio verrà ridotto. Le esigenze delle PTT saranno soddisfatte anche in futuro. Il sistema dell'avviamento dei colli di dettaglio, così descritto, soddisfa le esigenze del mercato meglio del sistema originariamente preconizzato.

422 Applicazione della legge federale del 5 maggio 1977 su provvedimenti per equilibrare le finanze federali (RS 611.04; FF 1977 I 793)

422.1 Contributi di terzi

Il nuovo capoverso 3 dell'articolo 3 della legge sulle FFS prevede che i terzi, che sono particolarmente interessati e ne fanno domanda, devono partecipare agli investimenti e alle prestazioni delle FFS che eccedono i servizi di base indispensabili all'economia nazionale.

Questo provvedimento consente formalmente alle FFS di sviluppare la politica finora condotta in tale settore. Un esempio recente è fornito dalla

concezione della rete espresso regionale di Zurigo («S-Bahn»): il finanziamento della nuova linea dello Zürichberg incomberà di principio ai poteri pubblici. Per quanto concerne l'estensione della linea Uster-Wallisellen, il Cantone parteciperà alle spese di costruzione degli impianti che servono al traffico regionale, con una quota di due terzi.

422.2 Soppressione dell'obbligo di trasportare e di pubblicare tariffe nel traffico di dettaglio

Le FFS hanno finora dovuto utilizzare una parte considerevole delle loro risorse per il traffico di dettaglio. Dacché i loro obblighi sono ora soppressi, possono sfruttare il mercato in un modo più sistematico. Infatti, ancorché i costi non possano, e di gran lunga, essere integralmente coperti, la disposizione suddetta consente almeno di compensare le spese dirette e una parte dei costi comuni.

422.3 Prezzi minimi nel traffico degli abbonati

La disposizione sui prezzi minimi degli abbonamenti per lavoratori e scolari è stata sostituita con una prescrizione relativa alle tariffe minime. Simultaneamente i prezzi di talune categorie d'abbonamenti sono stati aumentati il 1° febbraio 1978. Gli introiti suppletivi sarebbero dovuti essere pari a circa 8 milioni di franchi per il resto dell'anno; orbene, sono stati realizzati soltanto 4,3 milioni, poiché la vendita d'abbonamenti destinati al traffico professionale ha subito una flessione di più del 4 per cento. Questa flessione è comparabile a quelle registrate dal 1973 al 1977 (3,6% l'anno).

422.4 Flessibilità della politica tariffale

L'articolo 6 capoverso 1 del decreto sulla formazione delle tariffe ferroviarie (RS 742.402.1; FF 1977 I 821; FF 1977 II 400) è stato abrogato, ciò che ha permesso alle FFS di applicare chilometri tariffali diversi dalle distanze reali. È stato pertanto possibile tener conto delle condizioni particolari, come nel caso della linea dell'aeroporto di Zurigo, per il settore viaggiatori. Anche altre possibilità sono presentemente in esame. Nel settore delle merci, le tariffe sono stabilite mediante contratti di trasporto, secondo la situazione del mercato. Le FFS reputano che presentemente le prescrizioni in materia tariffale sono superflue.

423 Altre misure di razionalizzazione

In tutti i settori, le FFS migliorano la produttività. Durante il periodo di forte espansione economica, esse disponevano di un effettivo di personale appena sufficiente per smaltire il traffico. Allarquando questo è successi-

vamente diminuito, gli effettivi sono stati adeguati alla nuova situazione. Dal 1974 al 1980, il numero dei collaboratori è sceso da 41 031 a 38 367, ciò che rappresenta una riduzione del 6,5 per cento in sei anni, prescindendo dalla campagna speciale in favore dei prepensionamenti, che sono venuti ad aggiungersi ai pensionamenti e alle partenze normali. Nonostante i nuovi compiti affidati al settore «Direzione e amministrazione» è stato possibile, tra il 1975 (massimo) e il 1979, risparmiare 156 agenti, ossia il 3,9 per cento dell'effettivo. Queste diminuzioni hanno notevolmente contribuito al rinsaldamento della produttività di lavoro, talché, nel 1980, dopo la forte flessione dovuta alla recessione, essa aveva superato manifestamente il livello del 1973 (cfr. allegato 2).

Gran parte degli investimenti di razionalizzazione giova parimente al traffico stradale. Ad esempio, nel corso dell'ultimo decennio, le FFS hanno sacrificato una somma di 280 milioni di franchi per l'eliminazione di 850 passaggi a livello, ossia circa il quarto di questi impianti.

424 Miglioramento del marketing e rafforzamento della presenza sul mercato

In questi ultimi anni le FFS, preoccupate di migliorare metodicamente la loro offerta e di manifestarsi maggiormente sul mercato, hanno notevolmente sviluppato le loro attività commerciali. La ricerca sul mercato è stata ampliata e serve soprattutto ad approntare le basi decisionali in materia d'offerta, di politica tariffale e di promovimento delle vendite. Essa consente parimente di preparare campagne particolari e di analizzarne i risultati. Nei servizi esterni, una migliore formazione del personale ha dato un grande impulso alle attività di pubblicità e di vendita. Le direzioni di vendita dei circondari sono state potenziate e sono presentemente subordinate ai direttori di circondario stessi.

I lavori avviati nel 1978 allo scopo di completare gli strumenti di marketing e di integrarli in un sistema coordinato sono giunti al termine. Le FFS, per sistematizzare e armonizzare le attività di marketing nel complesso dell'azienda, hanno istituito una divisione «Stato maggiore di marketing», che è divenuta operativa già dall'inizio del 1981. Trattasi in avvenire di conoscere meglio i bisogni della clientela, di fissare finalità e priorità e di sviluppare strategie che consentano di definire offerte concrete. I risultati di questi lavori verranno continuamente analizzati. Tali studi sono strettamente vincolati alla riorganizzazione delle finanze, della contabilità e della pianificazione.

43 Finalità imprenditoriali

Conformemente al mandato legislativo di cui all'articolo 3 della legge sulle FFS, lo scopo prioritario tra le finalità principali dell'impresa è l'equilibrio dei conti. I ricavi realizzabili sul mercato e l'indennità per le prestazioni in favore dell'economia generale devono dunque consentire almeno la coper-

tura delle spese, compresi l'approvvigionamento di una riserva adeguata e la remunerazione del capitale di dotazione. Questo equilibrio non può però essere raggiunto nel momento attuale, dacché mancano ancora le basi previste dalla CGT in materia di politica e di pianificazione dei trasporti. A breve e a medio termine, lo scopo principale delle FFS è pertanto quello di ridurre al massimo i disavanzi.

Tali finalità possono essere conseguite soltanto se tutte le categorie di trasporto accordano alle FFS un sostegno quanto possibile vasto. A lunga scadenza, occorre parimente promuovere, mediante provvedimenti di politica dei prezzi, un trasferimento dei traffici viaggiatori e merci alla ferrovia, nell'interesse dell'economia generale. Se però, per motivi di politica energetica o di protezione dell'ambiente, i poteri pubblici esigessero una massimazione delle quantità tale da non consentire più il mantenimento dell'equilibrio finanziario, la missione delle FFS si tradurrebbe in una prestazione in favore dell'economia generale che dovrebbe essere integralmente risarcita.

44 Traffico viaggiatori

441 Situazione iniziale, prospettive

441.1 In generale

Il traffico viaggiatori delle FFS ha raggiunto il punto culminante nel 1964, anno dell'Esposizione nazionale, con 248 milioni di persone trasportate e 8,5 miliardi di viaggiatori-chilometri. Da quel momento esso è costantemente diminuito per quanto concerne il numero di viaggiatori (216 milioni d'utenti nel 1980), ma è aumentato per quanto concerne le prestazioni da 8,5 a 9,2 miliardi di viaggiatori-chilometri. Parallelamente, gli adeguamenti tariffali successivi hanno aumentato gli introiti da 498 a 911 milioni di franchi (cfr. allegato 3a), dei quali circa $\frac{1}{4}$ proviene dal traffico internazionale. Mentre il turismo, i viaggi d'affari, i trasporti di gruppi e di scolari si sono sviluppati in modo soddisfacente, il numero dei migranti giornalieri (pendolari) è diminuito di un terzo dal 1964, soprattutto nelle zone rurali.

Il mercato dei trasporti di persone è manifestamente dominato dal traffico stradale, il cui parco di veicoli da turismo è quadruplicato a contare dal 1960. Presentemente si conta una vettura per 2,5 abitanti. Le prestazioni del traffico stradale privato, espresse in viaggiatori-chilometri, rappresentano complessivamente una quota di mercato dell'85 per cento, mentre quella della ferrovia è leggermente superiore al 10 per cento (cfr. allegato 1b). La rete delle strade nazionali ha migliorato in modo spettacolare la capacità del traffico stradale. L'automobile s'impossessa ora anche del traffico sulle grandi distanze e i torpedoni, che come gli autocarri non coprono affatto la loro quota delle spese stradali, acquistano una considerevole importanza, soprattutto nel traffico escursionale, invernale e collettivo. L'autobus si manifesta in modo molto sensibile anche nei trasporti di manodopera per conto proprio.

Nel corso degli ultimi decenni, la motorizzazione crescente ha marcato profondamente la struttura dell'insediamento e la ripartizione dei fulcri d'attività economica. Conseguentemente, nel settore viaggiatori, il treno si è progressivamente trasformato da mezzo di locomozione generale in uno strumento specifico di trasporto con missioni precipue nel traffico a grande distanza e nel servizio regionale delle agglomerazioni. Grazie alla politica dei prezzi finora seguita, esso ha tentato, mediante una modulazione degli aumenti tariffali, di sfruttare al massimo le possibilità di introiti sul mercato. Offerte speciali sono state rivolte a clientele sensibili al livello dei prezzi (anziani, giovani, famiglie, partecipanti a determinate manifestazioni, sciatori, ecc.) o all'atto di nuove campagne limitate nel tempo.

L'allargamento progressivo della rete delle strade nazionali accentuerà l'influsso competitivo esercitato sulle FFS. Nel traffico di transito, si manifesta viepiù la tendenza di circondare il Paese; d'altro canto l'apertura, nel giugno 1980, della linea FFS dell'aeroporto di Zurigo, procura un traffico suppletivo conforme alla vocazione delle ferrovie.

L'applicazione, a contare dal cambiamento d'orario del 1982, della nuova concezione del traffico viaggiatori (servizio cadenzato) dovrebbe animare sensibilmente i trasporti delle FFS in questo settore. A medio termine, questa impresa prevede un aumento di traffico superiore al 10 per cento e un rialzo corrispondente degli introiti.

A lunga scadenza è presumibile una nuova progressione dei trasporti ferroviari, soprattutto nel caso in cui dovessero aumentare i disagi che gravano la circolazione degli automobilisti, in particolare gli ingorghi cronici costatati in diversi punti della rete stradale oppure il rincaro o anzi la rarefazione del carburante. Inoltre, i trasporti di viaggiatori dovrebbero molto probabilmente beneficiare di una forte ripresa quando saranno realizzate le nuove trasversali ferroviarie preconizzate dalla CGT, che miglioreranno ulteriormente l'offerta delle ferrovie. I calcoli teorici della CGT mostrano infatti che un aumento dell'offerta, e in particolare l'aumento della velocità commerciale dei treni sulle nuove arterie, come anche un orario più fitto potrebbero frenare lo sviluppo del traffico stradale e raddoppiare le prestazioni ferroviarie.

441.2 Collegamento tra i diversi mezzi di trasporto

Per le ferrovie, con le loro reti a maglie relativamente ampie, importante è soprattutto d'essere congiunte ottimalmente con i mezzi di locomozione che assicurano il servizio in superficie. Devono pertanto essere ancora migliorati molti punti di collegamento con i trasporti del settore pubblico e del settore privato.

Il marcato sviluppo del traffico aereo intensifica la circolazione verso gli aeroporti. La messa in servizio della linea di Zurigo-Kloten all'inizio del mese di giugno 1980 ha permesso di collegare l'aeroporto alla rete dei treni diretti delle FFS ed anche di alleggerire ampiamente la circolazione stradale. Anche l'aeroporto di Ginevra verrà collegato alla rete ferroviaria nei

prossimi anni. Per quanto concerne l'aeroporto di Basilea-Mulhouse, è soprattutto necessario assicurare la sistemazione successiva del tracciato ferroviario, con il concorso delle autorità francesi.

La sistemazione di parchi di collegamento agevola considerevolmente il congiungimento fra l'automobile e la ferrovia, in particolare nei punti d'arresto dei treni diretti come anche nel traffico d'agglomerazione. Nelle città, i posteggi sono molto onerosi e la situazione è sovente più favorevole nelle stazioni di traffico locale o regionale. Nei trasporti a piccola distanza, la sistemazione di parchi implica obbligatoriamente la partecipazione dei poteri pubblici (Cantoni e Comuni). Le FFS, anche dal profilo commerciale, sono interessate agli impianti che consentono d'alimentare i loro trasporti a lunga distanza e raddoppieranno i loro sforzi per migliorare il congiungimento tra il traffico pubblico e il traffico privato.

441.3 Vendita e pubblicità

La clientela dev'essere meglio consigliata e informata, la prospezione del mercato rafforzata e il modo d'acquisto dei titoli di circolazione semplificato. Nelle grandi agglomerazioni e nei centri d'acquisto, occorre promuovere la vendita diretta fuori delle stazioni. Per contro, nelle regioni a debole traffico, l'attività commerciale sarà razionalizzata, sia mediante la vendita di titoli di trasporto nei treni, sia mediante l'attribuzione di questo compito a terzi (uffici postali, banche, chioschi, negozi). Oltre al promovimento attivo delle vendite, la pubblicità costituisce un mezzo efficace per l'aumento del traffico e verrà pertanto maggiormente orientata dalle FFS verso offerte concrete.

442 Politica dei prezzi e finalità quantitative

Per conseguire l'equilibrio finanziario dell'impresa, conformemente allo scopo prefisso (n. 43), le FFS intendono aumentare quanto possibile il numero di viaggiatori e ottenere il massimo di introiti nei trasporti di persone e di bagagli. La revisione del decreto sulla formazione tariffale offre una maggiore libertà d'azione, che dev'essere quanto possibile sfruttata e che deve permettere di esaurire maggiormente le possibilità di ricavo nei diversi settori del mercato, attraverso ristrutturazioni tariffali. Non è previsto di ridurre i prezzi linearmente nel traffico viaggiatori, poiché le condizioni peculiari del nostro Paese non garantiscono un aumento corrispondente dei trasporti. Per contro, ai differenti settori del mercato possono essere applicate misure specifiche. In avvenire, verranno inoltre ancora proposte offerte attraenti in forma di campagne destinate in particolare a suscitare simpatie in favore dei trasporti pubblici e pertanto a migliorare gli introiti.

L'equilibrio finanziario deve pure essere perseguito nel traffico regionale e d'agglomerazione. Anche in questo settore conviene assicurare le prestazioni nel modo più razionale. D'altro canto, l'indennità versata dai poteri pubblici e il ricavo dei trasporti devono complessivamente coprire intera-

mente i costi — compresa la remunerazione del capitale di dotazione — e consentire il versamento di un importo adeguato alla riserva legale.

L'attuale formula tariffale non può più essere sufficientemente adeguata alle nuove peculiarità del mercato, cosicché occorre ripartirla in due sistemi distinti nel quadro di una nuova concezione, ossia una tariffa per il traffico d'agglomerazione e una tariffa per il traffico in generale. Una tariffa speciale d'agglomerazione tiene meglio conto dei bisogni regionali, riduce il costo delle operazioni di vendita e semplifica i controlli. La creazione di due sistemi tariffali diversi costituisce il presupposto indispensabile per la formazione di comunioni tariffali nei suburbi.

443 Politica dell'offerta

443.1 Trasporto di viaggiatori su grandi distanze

Per migliorare la situazione competitiva delle ferrovie di fronte all'automobile privata, le FFS promuovono particolarmente il trasporto di viaggiatori su grandi distanze, che ingloba i treni interurbani e i treni diretti. Nel 1982, le FFS applicheranno la nuova concezione del traffico viaggiatori (NCTV), che apporterà, con l'allargamento dell'orario cadenzato a tutta la rete, un aumento del 35 per cento dei treni-chilometri nel traffico a lunga distanza, e ne aumenterà considerevolmente l'attraenza. Il trasporto dei bagagli, un'importante prestazione accessoria nel traffico dei viaggiatori su lunghe distanze, verrà pure migliorato e reso più allettante. In favore del cliente sono state parzialmente istituite o verranno messe prossimamente a disposizione nuove prestazioni, come la tassazione unitaria, lo sviluppo del servizio a domicilio e la creazione del servizio bagagli treno-aeroplano, che consente ai passeggeri aerotrasportati di registrare i loro bagagli nelle stazioni e di farli avviare per aereo sino alla loro destinazione all'estero.

443.2 Traffico dei treni regionali e d'agglomerazione

Con l'introduzione della NCTV, che prevede un servizio cadenzato anche sulla maggioranza delle linee regionali, il numero dei treni-chilometri del traffico regionale aumenterà del 10 per cento. Le FFS auspicano pure accrescere l'attraenza di questa categoria di traffico, offrendo ottime coincidenze con il traffico a lunga distanza nelle stazioni di collegamento.

Nelle agglomerazioni, in cui la domanda di traffico viaggiatori è elevata, le FFS perseguono lo scopo di sviluppare il sistema attuale per trasformarlo in una vera rete espresso regionale, a condizione che lo Stato possa venirvi interessato e si obblighi a risarcire queste prestazioni di servizio pubblico.

Con il 1973, il volume totale dei trasporti merci delle FFS è aumentato a 48 milioni di tonnellate, le loro tonnellate chilometriche hanno superato i sette miliardi e i loro introiti corrispondenti sono ammontati a circa 1 260 milioni di franchi. A contare dal 1969 le ferrovie sono state costrette a rifiutare invii per mancanza di un'adeguata capacità di trasporto; questa situazione si è protratta sino al 1974, anno in cui la recessione ha provocato un'involuzione della situazione (cfr. allegato 3b). In questo periodo, le FFS hanno subito non soltanto perdite di traffico e di introiti, ma anche una flessione della loro quota di mercato. Nel 1976 ha avuto luogo una lieve ripresa delle prestazioni, che hanno accentuato la loro crescita nel 1979 per quasi raggiungere nel 1980, con 46,3 milioni di tonnellate, i risultati del 1973.

Durante gli anni della recessione, le FFS hanno registrato una diminuzione del loro traffico di transito di circa il 30 per cento; successivamente esse hanno bensì potuto riconquistare il terreno perso, ma una parte importante del mercato le è loro sfuggita. Nel settore degli scambi tra l'Italia e il Nord-Ovest dell'Europa, le FFS e la BLS assicuravano nel 1971 quasi la metà dei trasporti ferroviari e più di un terzo dei trasporti terrestri. Dopo quest'epoca però, il traffico stradale ha fruito di uno sviluppo considerevole sui passi alpini francesi e austriaci, dei quali era stata rafforzata l'infrastruttura, mentre il traffico ferroviario attraverso questi Paesi è aumentato, ma in una misura minore. La parte delle FFS e della BLS nell'insieme del traffico attraverso le Alpi è diminuita nel 1978 a un quinto, a cagione segnatamente della recessione e dell'evoluzione dei corsi di cambio (cfr. allegato 4).

Con la nuova concezione del traffico viaggiatori, la cui applicazione è prevista per il 1982, l'offerta delle FFS nel settore del trasporto di persone verrà aumentata del 20 per cento. Studi approfonditi hanno dimostrato che simultaneamente potrà essere assicurato il trasporto di 50 milioni di tonnellate, di cui 37 per il traffico svizzero e 13 per il traffico di transito.

Questa capacità di trasporto potrebbe persino essere aumentata a 60 milioni di tonnellate (+ 20%), in particolare grazie alle opere seguenti:

- raddoppio integrale delle linee Bienne-Losanna, Bienne-Berna e Spiez-Briga (BLS);*
- ammodernamento delle sezioni di linea Pratteln-Olten e Rothrist-Zollikofen-Löchlig (accesso diretto ai treni, suddivisione più breve dei posti di blocco, primi tratti delle «nuove trasversali ferroviarie»).*

L'ammodernamento dell'asse Basilea-Olten-Berna-Briga è dettato dalla necessità — nel caso in cui il traffico di transito dovesse aumentare considerevolmente — di dirottare una parte dei convogli sull'itinerario Lötschberg-Sempione, invece che sull'arteria del San Gottardo, dacché le possibilità di quest'ultima sono invero utilizzate al massimo. La sezione Zollikofen-Löchlig raggiungerà così assai presto il limite di capacità, da cui l'ur-

genza di un rafforzamento del potenziale di trasporto. Queste considerazioni non tengono conto dei bisogni suppletivi della capacità di smistamento, che presentemente costituiscono l'oggetto di uno studio.

Affinché sia possibile aumentare il traffico merci con l'Italia, è necessario che le Ferrovie di Stato italiane costruiscano una stazione di smistamento a gran rendimento a Domodossola e procedino ad un adeguamento delle loro linee d'accesso. Per il conseguimento di queste finalità sono previste misure, delle quali talune sono già in fase di preparazione.

Fondandosi sull'anno di riferimento 1974, il rapporto della CGT reputa che entro il duemila la domanda globale di trasporti di merci aumenterà di circa il 25 per cento, quanto al traffico svizzero (servizio interno, importazioni, esportazioni) e del 125 per cento, quanto al traffico di transito. Tenuto conto dei dati attuali in materia di politica energetica e delle incertezze risultanti per l'evoluzione della situazione economica, le FFS usano maggiore cautela nelle loro previsioni inerenti al traffico svizzero. Per contro, i loro pronostici riguardo all'evoluzione globale del traffico di transito collimano con quelli della CGT.

Le FFS perseguono lo scopo di avvalersi ottimalmente delle possibilità d'incrementare il volume dei loro trasporti e di aumentare le loro parti sul mercato, nella misura del potenziale di cui dispongono o che dovranno rafforzare fondandosi sull'analisi dei costi e dei ricavi al riguardo e ricorrendo a un marketing efficace. L'attuazione di questa finalità dipende non soltanto dagli sforzi autonomi delle FFS, ma anche dall'evoluzione economica, dalla politica di investimento di cui beneficerà in futuro l'insieme dei trasporti e dall'armonizzazione dei rapporti concorrenziali.

452 Concorrenza

La concorrenza non si manifesta analogamente sui diversi mercati in cui le FFS sono presenti. Conseguentemente, le possibilità di conquistare parti di mercato ed i rischi di perderne sono diverse, dacché la situazione può variare in funzione dell'evoluzione economica generale, delle oscillazioni congiunturali, dei mutamenti politici all'interno del Paese e all'estero, dell'orientamento della politica dei trasporti, come anche delle condizioni in materia di competitività. All'inizio degli anni ottanta, la situazione è la seguente:

- Traffico interno, d'importazione e d'esportazione

Sulle distanze superiori a 25 km (non compresi i trasporti iniziali e terminali all'estero), nel 1979 sono state trasportate 49 milioni di tonnellate su strada e 33 milioni su ferrovia. Dal profilo tecnico e commerciale, le FFS hanno possibilità d'aggiungere alla loro parte attuale circa 20 milioni di tonnellate (a condizione di potenziare la loro capacità di trasporto), ma rischiano di perderne circa 13 milioni, se omettono di prendere misure adeguate; in altri termini, potranno trasportare 53 milioni di tonnellate oppure soltanto 20 milioni.

- **Transito**

Nel 1980, il traffico di transito è ammontato a 12 milioni di tonnellate, tenuto conto di un potenziale che già nel 1974 era valutato a circa 33 milioni di tonnellate (totale dei trasporti tra regioni straniere per le quali la ferrovia più corta attraversa la Svizzera). In questo settore, le FFS sono in competizione con gli itinerari di circonvallazione sia ferroviari, sia stradali. Le FFS, se fossero in grado di disporre di una capacità sufficiente sulle linee svizzere e sulle linee d'accesso straniere, potrebbero togliere approssimativamente 5 milioni di tonnellate agli itinerari concorrenti.

D'altro canto, circa 3 milioni di tonnellate potrebbero andar perse in favore delle vie di circonvallazione. Inoltre, dopo l'apertura delle gallerie stradali del Seelisberg e del San Gottardo, nell'autunno del 1980, la concorrenza degli autocarri nel traffico nord-sud si manifesta non soltanto sugli itinerari di circonvallazione più lunghi, ma anche sulla strada più breve. Nonostante il limite di peso fissato a 28 tonnellate, è quindi possibile una perdita supplementare di circa 1 milione e mezzo di tonnellate. Le FFS e la BLS, se non adottano misure adeguate, s'espongono dunque al pericolo di cedere ai loro concorrenti sino a 4 milioni e mezzo di tonnellate nei prossimi anni. Il traffico combinato costituisce una delle possibilità di far fronte a questa concorrenza della strada.

453 Offerta, politica dei prezzi e delle quantità

453.1 Considerazioni fondamentali

Dall'inizio della recessione, le FFS, per utilizzare la capacità disponibile ed assicurare la loro parte di mercato, si sono prefisse lo scopo di conservare o di conquistare la maggior quantità possibile di trasporti conformi alla natura della ferrovia, anche se nell'immediato gli introiti non aumenteranno. Grazie a questa politica, seguita dal 1975, esse hanno potuto compensare le perdite di traffico subite durante la recessione. Avvalendosi della situazione modificata del mercato, le FFS aumentano presentemente i prezzi stabiliti per accordo. In un prossimo avvenire, tenderanno di raggiungere il tasso possibilmente più elevato di copertura dei costi, nei limiti delle capacità di cui dispongono e grazie ad una politica dei prezzi e delle quantità adeguata al quadro congiunturale e alla situazione del mercato.

453.2 Connessioni

Secondo la relazione o la natura della merce, esistono talune connessioni e, parzialmente pure possibilità di sostituzione tra i tre generi di trasporto seguenti:

- *trasporti per carri completi, come unità di destinazione e di carico;*
- *trasporti combinati con grandi contenitori, casse mobili o autocarri interi caricati su vagoni;*
- *spedizioni di dettaglio non superiori a 2 tonnellate.*

Per razionalizzare il flusso dei loro prodotti (logistica), diverse aziende industriali caricano viepiù le loro merci in recipienti di trasporto, che consentono di ritirare gli oggetti in prossimità immediata del luogo di produzione e di condurli nel luogo d'utilizzazione evitando manipolazioni isolate nei punti di congiunzione della catena di trasporto. Questa tendenza è in piena evoluzione e le FFS si inseriscono nel processo per non abbandonare tali mercati alla strada.

La posizione della ferrovia diventa più forte se i luoghi di produzione e di deposito vengono collegati adeguatamente con binari di raccordo. Per questo motivo le FFS hanno decisamente promosso, nella loro politica commerciale, la costruzione di siffatti binari; nel corso dell'ultimo ventennio, il loro numero è aumentato da 1200 a 1769. Per conservare e per aumentare il traffico dei carri completi trattasi, purché utile a livello dell'economia imprenditoriale, da un lato, di servire maggiormente le zone industriali, d'intesa con i Cantoni e i Comuni, mediante impianti di raccordo e, dall'altro, di convenire con le aziende industriali, artigianali e commerciali la costruzione di nuovi binari di collegamento privati o la ristrutturazione di quelli esistenti. I poteri pubblici dovrebbero contribuire maggiormente al promovimento dei binari di raccordo, nell'interesse della politica dell'ambiente e dell'energia.

Occorre infine considerare che taluni clienti ricorrono alla possibilità di trasportare con carri completi soltanto se le ferrovie possono pure trasportare i loro invii nel traffico di dettaglio.

453.3 Traffico per carri completi

Questo genere di trasporto è quello più congeniale alle ferrovie. Mediante una politica tariffale elastica, le FFS intendono conquistare i traffici che consentono lo sfruttamento ottimale delle capacità e che simultaneamente permettono di mantenere i risultati almeno allo stesso livello e anzi possibilmente di migliorarli; in questo settore, potrà così progressivamente essere raggiunta la copertura dei costi. Una determinata parte della capacità globale dev'essere però riservata in favore del traffico combinato e degli invii di dettaglio.

453.4 Traffico combinato

Il traffico combinato completa l'offerta dei carri completi e i trans-contenitori sono trasportati su tutta la rete. Il traffico intermodale ha invece luogo soltanto sui collegamenti in cui la domanda è sufficiente e sui quali possono essere fatti circolare treni-blocco a ore fisse.

Sono presentemente esercitate le linee intermodali seguenti:

- 1. I collegamenti internazionali Rotterdam/Colonia/Basilea/San Gottardo/Lugano-Vedeggio/Milano/Bologna.*
- 2. I collegamenti nazionali Basilea/Lugano-Vedeggio e Altdorf/Cadenazzo.*

Quest'anno, l'intero profilo delle gallerie ferroviarie situate sull'asse Basilea-Chiasso permetterà il passaggio di veicoli stradali di un'altezza massima di 4 metri al centro e di 3,7 metri agli angoli (invece di 3,5 metri).

Man mano che progredisce il rafforzamento dell'arteria del Lötschberg (BLS), un numero accresciuto di convogli di merci potrà essere dirottato su questa linea, in modo che le FFS saranno in grado, a media scadenza, di far circolare giornalmente 19 coppie di treni intermodali sull'asse Basilea-Chiasso, ciò che corrisponde al doppio circa dell'offerta attuale. Sono però necessari nuovi investimenti importanti.

La situazione del mercato esige che le tariffe del traffico intermodale siano calcolate con il margine più stretto. Il transito copre già ora i suoi costi diretti; a medio termine, segnatamente dopo l'eventuale adozione della tassa sul traffico pesante, è anzi presumibile la copertura integrale dei costi. Per il collegamento Basilea-Ticino meridionale le FFS auspicano di poter fruire almeno della copertura dei costi diretti, mediante una migliore utilizzazione del servizio. Nondimeno, se questo traffico non dovesse svilupparsi come previsto, al momento dato occorrerebbe decidere dell'opportunità di abbandonarlo o di mantenerlo come prestazione in favore dell'economia generale.

Il trasporto a breve distanza Altdorf-Cadenazzo non riuscirà mai, nell'ottica attuale, a coprire neppure i costi diretti. Se anche in futuro occorresse assicurare su questo itinerario breve una serie di collegamenti, il numero dei treni disponibili per il traffico intermodale a lunga distanza risulterebbe proporzionalmente inferiore e meno incisivo sarebbe quindi l'alleggerimento del traffico stradale. Anche la densità di circolazione sulla strada del Gottardo non muterebbe, poiché il numero totale dei treni intermodali rimarrebbe immutato. Conseguentemente, l'idea del traffico intermodale a breve distanza deve essere scartata non soltanto nell'interesse dell'impresa, ma anche per motivi d'ecologia. Come avevamo previsto, la domanda in questo settore è fortemente diminuita dopo l'apertura della galleria stradale del San Gottardo, cosicché l'offerta ha dovuto essere riadeguata. Le FFS, se dovessero nondimeno mantenere questo collegamento per motivi di ordine superiore, dovrebbero trasformarlo in una prestazione in favore dell'economia generale, che a sua volta dovrebbe essere risarcita.

Nel traffico intermodale, le FFS hanno stabilito le finalità seguenti:

- 1. Grandi contenitori: condotta di una politica tariffale che, in funzione dello sviluppo degli invii per carro completo, contribuisca ottimalmente all'impiego integrale delle capacità disponibili e all'aumento degli introiti.*
- 2. Traffico intermodale attraverso il San Gottardo: 19 coppie di treni al giorno, d'una capacità complessiva di mille veicoli stradali, tra Basilea e il Ticino meridionale. Dopo un periodo d'avvio, occorrerà che i costi diretti di questo traffico vengano coperti e che possano essere forniti contributi adeguati ai costi comuni.*

Le FFS studiano inoltre la possibilità di creare altri collegamenti intermodali, ad esempio Basilea-Martigny (-Orsières), che possono essere esercitati senza perdite.

453.5 Traffico di dettaglio

Il traffico di dettaglio è costituito dal trasporto di merci d'un peso fino a 2000 kg. L'obbligo di trasportarle e di pubblicarne le tariffe è stato abrogato all'inizio del 1978. Le FFS intendono comunque conservare gli invii di dettaglio:

- 1. che sono strettamente vincolati al traffico dei carri completi e che contribuiscono a mantenere ed anzi a sviluppare questo traffico interessante;*
- 2. che concorrono a sgravare l'apparato amministrativo del loro settore.*

Anche in avvenire, il traffico di dettaglio non potrà, e di gran lunga coprire integralmente i suoi costi. Gli sforzi intrapresi tendono nondimeno a realizzare, in più della copertura dei costi diretti già presentemente attuata, un contributo quanto possibile elevato in favore dei costi comuni. Occorre osservare però che le FFS non sono completamente libere nell'organizzazione di tale traffico a cagione dell'indispensabile coordinazione con le ferrovie private.

46 Traffico postale

Le FFS sostengono gli sforzi dei servizi postali per assicurare con celerità l'avviamento delle lettere e dei pacchi e devono, di principio, trasportare il corriere, i giornali e i colli espresso su tutti i treni per viaggiatori e treni-messaggeria, previsti nell'orario. Per contro, esse possono limitare il trasporto dei colli postali ai treni-messaggeria e a taluni convogli regionali. Le esigenze del traffico postale devono essere coordinate con quelle dei servizi viaggiatori e merci. Questo processo di ottimizzazione costante implica una cooperazione stretta fra le due regie federali. Le FFS intendono mantenere la buona collaborazione stabilita da lunghi anni con le PTT, che le indennizzano integralmente per il trasporto delle lettere e dei colli postali.

47 Personale

La quota delle spese di personale nell'onere complessivo delle FFS ammonta presentemente a circa il 60 per cento. L'articolo 14 della legge sulle ferrovie subordina il loro personale alle disposizioni dell'ordinamento dei funzionari federali. Spetta dunque al Parlamento, al Consiglio federale o al Dipartimento delle finanze di stabilire gli stipendi, i salari, le indennità e la maggior parte degli assegni, dacché l'impresa è unicamente competente per talune remunerazioni, rappresentanti meno dell'1 per cento delle somme complessive pagate al personale attivo. La classificazione e la promozione degli agenti sottostanno obbligatoriamente al disciplinamento delle funzioni emanato dal Consiglio federale, nonché al sistema ufficiale di nomina e di promozione stabilito dal Dipartimento delle finanze. Le FFS non possono dunque condurre una politica autonoma in materia di salari;

orbene, come qualsiasi altra impresa possono però affermarsi sul mercato dell'impiego soltanto offrendo condizioni di lavoro attraenti.

Per contro, lo statuto della funzione pubblica e la legge sulla durata del lavoro consentono alle FFS di fissare liberamente l'effettivo del loro personale, secondo i bisogni di servizio. Anzi, una certa penuria di agenti si manifesta nuovamente in taluni settori; inoltre, le prestazioni suppletive secondo la nuova concezione del traffico viaggiatori esigeranno l'apporto di 260 nuovi collaboratori. Anche il sistema delle vacanze recentemente adottato dal Consiglio federale impone un rafforzamento degli effettivi. Infine, per assicurare la nuova leva, occorre aumentare il numero degli apprendisti, che è stato ridotto in seguito alla recessione.

Conseguentemente, le FFS tentano di aumentare l'efficacia del lavoro mediante la formazione più approfondita dei loro collaboratori, tanto a livello professionale, quanto a livello delle attività dirigenziali. A contare dalla metà del 1982, il centro di formazione di Morat/Montillier contribuirà particolarmente al perseguimento di questo scopo.

48 Investimenti

Le FFS devono rinnovare e sviluppare i loro impianti. Questo compito non risponde unicamente ad una necessità d'esercizio, ma risulta esplicitamente dalla legge sulle FFS (RS 742.31), secondo la quale la rete dev' essere mantenuta in buono stato ed essere adattata ai bisogni del traffico e ai progressi della tecnica (art. 3 cpv. 2). Gli investimenti hanno raggiunto il livello più elevato nel 1976, con complessivamente 865 milioni di franchi, e da quel momento sono calati progressivamente per stabilirsi a 650 milioni nel 1980. Per il 1981 sono previsti fondi pari a 724 milioni di franchi.

Annualmente, circa 500 milioni devono essere spesi per il rinnovo degli impianti e del materiale rotabile. Questi importi corrispondono attualmente agli ammortamenti annui e alle spese di costruzione inattivabili, che superano generalmente i costi di erezione dei vecchi impianti, a cagione del rincaro, dei progressi tecnici e del maggior confort. I rinnovi hanno dunque provocato l'effetto d'aumentare i valori immobilizzati e pertanto originato una progressione degli ammortamenti pari ad una decina di milioni l'anno. Per l'ampliamento degli impianti sono presentemente utilizzati circa 200 milioni di franchi che provocano spese supplementari di un importo annuo pari a 16-20 milioni. Ogni quota di 700 milioni di franchi annui d'investimento aumenta gli oneri di circa 25-30 milioni di franchi per esercizio. L'impresa può sopportare questi sovraccosti soltanto se dispone di una contropartita in forma d'introiti risultanti da un'estensione dei trasporti oppure da risparmi ottenuti con provvedimenti di razionalizzazione. Il successo di questi provvedimenti è però sovente possibile soltanto in connessione con un aumento del traffico.

Le FFS intendono proseguire la seguente politica in materia di investimenti:

- rinnovo sistematico degli equipaggiamenti e dei veicoli vetusti e razionalizzazione dell'apparato produttivo, da un lato,
- sviluppo della capacità produttiva degli equipaggiamenti nei limiti delle analisi costi-vantaggi e conformemente alle finalità stabilite in materia di traffico viaggiatori e merci, dall'altro.

Secondo i chiarimenti esposti nei capitoli dedicati ai trasporti viaggiatori e merci, lo sforzo di sviluppo concerne precipuamente i punti seguenti:

- eliminazione delle lacune nel raddoppio tra Bienne-Losanna, Bienne-Berna e Spiez-Briga (BLS),
- ammodernamento dei percorsi Pratteln-Olten e Rothrist-Zollikofen-Berna; soppressione in priorità del punto nevralgico Schönbühl-Zollikofen-Löschligut,
- creazione del collegamento tra Ginevra-Cornavin e Cointrin,
- promovimento della costruzione di binari di raccordo,
- acquisto di materiale rotabile che risponda alle nuove esigenze, segnatamente per il traffico combinato.

Attualmente sono in corso studi per determinare fino a quale limite dovranno essere potenziati gli impianti di smistamento.

Fondandosi sulle sue valutazioni dello sviluppo del traffico sino al 2000, la CGT prevede investimenti ancora più importanti, precipuamente per nuovi tratti e stazioni di smistamento, come anche per nuove trasversali ferroviarie. Complessivamente, gli investimenti necessari sono valutati a 10 miliardi di franchi, ossia 450 a 500 milioni ogni anno, in mancanza dei quali, le capacità complementari dovrebbero essere create con la strada.

La CGT reputa che, nonostante i potenziamenti, talune linee verrebbero a quell'epoca ancora utilizzate al limite della loro capacità, come in particolare gli assi di transito nord-sud (San Gottardo e Lötschberg-Sempione). La questione di una nuova galleria di base e della sua ubicazione dovrà dunque essere risolta entro breve termine, considerato anche che il rapporto del gruppo di contatto «Linea ferroviaria di transito San Gottardo/Splügen» è già stato pubblicato.

Se i bisogni sono considerati nell'ottica delle FFS e al lume delle previsioni a lungo termine della CGT, si giunge ineluttabilmente alla conclusione che la politica degli investimenti dev'essere proseguita a un livello adeguato. Un'esagerata cautela provocherebbe infatti un bisogno di ricupero ancor maggiore che potrebbe essere soddisfatto soltanto con serie difficoltà e che pregiudicherebbe ulteriormente la forza competitiva della ferrovia. Presentemente, sembra che gli investimenti dovrebbero raggiungere almeno 700 milioni di franchi l'anno in termini reali (prezzo del 1979). Per la costruzione di nuove trasversali ferroviarie o di una galleria di base, occorrerebbe inoltre trovare altri mezzi di finanziamento.

5 Risultati delle perizie

51 Situazione iniziale

La commissione preparatoria del Consiglio nazionale decise di soprassedere provvisoriamente all'esame del messaggio e pose una gamma d'esigenze al nuovo progetto. Segnatamente chiese lo svolgimento di una perizia sulla struttura dell'impresa, come anche sui mezzi per migliorare la sua organizzazione e i suoi risultati.

Affidammo questi lavori alla società anonima Knight Wegenstein (Zurigo) e all'Istituto di economia aziendale della SP di Zurigo.

La prima fu incaricata di analizzare la struttura delle FFS e gli influssi politici che deve subire, di elaborare proposte, e di evidenziare le possibilità di miglioramento e d'aumento della produttività.

Al secondo fu demandato il compito d'esaminare il conto dei costi di trasporto delle FFS, per chiarire se questo consente di calcolare le prestazioni in favore dell'economia generale nel trasporto regionale dei viaggiatori. Questo mandato esigeva parimente che l'istituto incaricato definisse tale traffico.

Inoltre, la commissione auspicò che il nuovo sistema contabile delle FFS venga concepito in modo da poter indicare i ricavi e gli oneri dei generi di produzione e, possibilmente, delle singole linee. Esso dovrebbe parimente permettere un computo preciso dei costi delle prestazioni in favore dell'economia generale. Al fine di verificare l'adempimento di queste condizioni, il DFTCE incaricò l'organizzazione PLAUT SA, di Figino, di presentare un rapporto al riguardo. Questa organizzazione esamina e segue i lavori che le FFS hanno intrapreso per approntare un nuovo sistema di gestione finanziaria e di contabilità.

I risultati delle perizie sono descritti nei capitoli seguenti, tenuto conto che al riguardo non abbiamo ancora preso alcuna decisione.

52 Risultati della perizia dell'azienda Knight Wegenstein SA, Zurigo

Questa società era, come detto, incaricata di verificare l'efficacia della struttura attuale dell'impresa e di scoprire le riserve di produttività non ancora esaurite in seno alle FFS.

I periti giudicarono che non occorreva solamente limitare le indagini alle FFS, ma che risultava pure necessario esaminare la funzione della Confederazione come proprietaria. Questo modo di procedere perseguiva lo scopo di evidenziare i rapporti reciproci tra i gruppi politici e la direzione delle FFS, come anche le loro ripercussioni sulle decisioni.

I periti giunsero alle conclusioni seguenti:

In mancanza di una chiara ripartizione dei compiti, delle attribuzioni e delle responsabilità, sull'apparato decisionale delle FFS possono essere

esercitati influssi esogeni, ciò che pregiudica gravemente il loro margine d'azione. Gli organi politici devono dunque ridefinire le finalità e i compiti delle FFS e inserirli nella concezione dell'impresa e le FFS, a loro volta, dovranno integrarli nella loro gestione. Trattasi di separare e di classificare i compiti e le attribuzioni inerenti al settore politico e al settore imprenditoriale.

La nuova definizione dei compiti ha lo scopo di aumentare la trasparenza dell'attività delle FFS in due settori: come azienda commerciale liberamente operante sul mercato e come servizio pubblico.

Trattasi di approntare una struttura aziendale che possa incanalare l'auspicata dissociazione delle responsabilità a livello politico e imprenditoriale, come anche di formulare e di elaborare una concezione, rispettivamente una politica imprenditoriale.

L'Assemblea federale, alla quale è conferita la responsabilità suprema, deve prendere le decisioni risultanti dalla politica generale. Il Consiglio federale assumerà così la funzione di proprietario e delegherà i compiti corrispondenti al Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie.

L'impegno di assicurare una condotta imprenditoriale alle FFS esige però organi direttivi cui siano assegnati i compiti, le competenze e le responsabilità che s'impongono: la direzione generale come organo di condotta e il Consiglio d'amministrazione come organo d'approvazione e di controllo. I periti giudicano indispensabile per le FFS un sistema di condotta soddisfacente alle complesse esigenze poste a un'impresa di trasporto. Dovranno essere elaborati principi affinché questo sistema, che occorrerà parimente adeguare ai nuovi compiti, sia uniforme e orientato verso le finalità e la continuità dell'impresa.

I periti conferiscono un'elevata importanza agli investimenti. Le decisioni devono essere prese in funzione degli scopi perseguiti dalla politica imprenditoriale, determinare l'importanza dei capitali necessari e, a lunga scadenza, la struttura dell'impresa, dalla quale dipendono la consistenza e il successo della medesima. *Gli organi politici sono corresponsabili dei programmi d'investimenti a lunga scadenza, per cui alle FFS spetta di formulare, all'intenzione del Parlamento, un programma fondato sulla strategia imprenditoriale.*

I periti giungono alla conclusione che le strutture e le condizioni non sono ancora idonee per consentire una gestione imperniata sulla nuova definizione dei compiti, sul mercato e sui risultati, cosicché devono essere adeguate o sostituite. Le proposte ed i suggerimenti verranno inseriti in un programma d'azione.

Secondo una valutazione prudente e tenuto conto delle esperienze fatte nella riorganizzazione di aziende analoghe, i periti reputano che un miglioramento della struttura direzionale consentirebbe guadagni corrispondenti al tre o al quattro per cento degli oneri globali. Se tutte le proposte fossero realizzate, i risultati verrebbero migliorati di 100 a 130 milioni di franchi l'anno.

Gli studi condotti in diversi settori delle FFS hanno rivelato riserve considerevoli di produttività. I periti propongono pertanto di adottare provvedimenti intesi ad aumentare l'efficacia dell'impresa e di esaminare i settori che finora non sono ancora stati studiati. Procedendo dalle conclusioni già disponibili, come anche dai valori empirici applicabili all'economia privata e alle amministrazioni pubbliche, lo sfruttamento delle esistenti riserve di produttività nei settori studiati e negli altri consentirà risparmi pari a 70-90 milioni di franchi. I periti reputano che il risultato totale potrebbe pertanto essere migliorato da 170 a 220 milioni di franchi.

Secondo il gremio peritale, le proposte e le raccomandazioni presentate costituiscono un tutto indivisibile che dev'essere esaminato e realizzato nel suo complesso. Anche se le fasi d'attuazione si dissocieranno notevolmente nel tempo, non dovrà essere trascurata l'unità della materia. Importante è che le autorità politiche siano decise ad operare e che le FFS siano in grado di svolgere il programma d'azione.

53 Risultati della perizia dell'Istituto d'economia aziendale della SP di Zurigo

La prima parte della perizia si adopera a stabilire in quale modo l'importo dell'indennità del traffico regionale è determinato nel conto dei costi di trasporto delle FFS e se il risultato è corretto a livello contabile.

Questo conto è fondato sui costi completi. Ripartisce le spese delle FFS tra le categorie di treno e i generi di trasporto (ad es. traffico regionale viaggiatori), poi le contrappone ai prodotti corrispondenti.

Le verificazioni mostrano che il conto è strutturato opportunamente, ma che talune classificazioni dei costi devono essere adeguate. Tutti questi adeguamenti hanno per effetto che il traffico in questione dev'essere gravato di 459 milioni di franchi invece di 427 milioni (cifra del 1978). Il margine di variazione è di \pm 30 milioni.

L'istituto condivide il parere della CGT, secondo il quale il trasporto regionale viaggiatori costituisce una prestazione in favore dell'economia generale e conseguentemente dev'essere indennizzato.

Pertanto, i periti propongono la seguente soluzione transitoria:

Per la durata del mandato di prestazioni 1982-1986, l'indennità di base verrà stabilita a 459 milioni di franchi. Questa somma corrisponde al disavanzo registrato nel 1978 per il trasporto regionale viaggiatori e verrà adeguata annualmente alla situazione e, in particolare, alle ripercussioni della nuova concezione del traffico viaggiatori.

Il sistema provvisorio ha per effetto che le modificazioni delle prestazioni di trasporto estranee al traffico regionale viaggiatori non esercitano alcun influsso sul risarcimento di quest'ultimo.

In una seconda parte, l'istituto esprime considerazioni fondamentali riguardo alle prestazioni in favore dell'economia generale e al loro risarcimento.

Presentemente, si procede normalmente dal principio secondo cui le FFS sarebbero precipuamente un'impresa commerciale finanziariamente autonoma, se determinate esigenze statali non la costringessero a subire disavanzi.

In realtà però nessun settore dell'impresa, attualmente, può essere sufficientemente autonomo, a livello economico, per sopperire direttamente alla propria esistenza.

Conseguentemente, i periti giudicano che non si debba avantutto procedere dal concetto d'impresa «di mercato», bensì dal principio di una proposta di base, per l'economia generale, che consenta di sviluppare liberamente altre offerte di trasporto. In altri termini, un'offerta fondamentale, richiesta e risarcita dai poteri pubblici, è necessaria per istituire una solida base all'azienda e per preservare a lungo termine la sua esistenza. Questa prestazione s'allarga a tutta la rete e rende pertanto indispensabile l'esercizio di tutto l'impianto. Le FFS, come «impresa di mercato», possono quindi elaborare altre offerte di traffico soltanto sussidiariamente a questa offerta di base.

L'istituto, basandosi su queste riflessioni, prevede un nuovo modo di calcolo delle prestazioni in favore dell'economia generale e ne determina pertanto un valore, che supera sensibilmente quello valutato secondo l'attuale modo di procedere.

Questi problemi verranno ancora discussi nel quadro della CGT.

54 Risultati della perizia dell'Organizzazione PLAUT SA, Figino

La futura contabilità delle FFS si articola in una contabilità generale (contabilità finanziaria, conto dei risultati, bilancio ecc.) e in una contabilità interna, che concerne essenzialmente il calcolo dei costi e delle prestazioni. Poiché i quesiti della commissione del Consiglio nazionale concernevano unicamente quest'ultima, le osservazioni seguenti si limitano pure a tale settore.

La contabilità interna, oltre a svolgere il suo ruolo abituale, adempie importanti funzioni come strumento direzionale. Gli studi delle FFS sono sfociati nel sistema del calcolo dei costi marginali pianificati, che soddisfa integralmente i requisiti domandati e che, segnatamente, può adeguarsi alle peculiarità dell'impresa. Esso serve a calcolare e a presentare chiaramente i dati fondamentali inerenti ai costi, alle prestazioni, ai ricavi e ai risultati. Secondo la perizia, i costi fissi e proporzionali delle prestazioni in favore dell'economia generale possono essere determinati per treno e per linea. Le esigenze della commissione del Consiglio nazionale sono dunque soddisfatte.

Le FFS prevedono d'applicare la prima parte essenziale del sistema nel 1983.

6 Mandato di prestazioni alle FFS

61 Il mandato di prestazioni come norma giuridica

Il mandato di prestazioni circoscrive genericamente e imperativamente l'offerta che le FFS sono chiamate a fornire. Secondo i pareri della CGT, trattasi di istituire i principi che permettono all'impresa di beneficiare della più ampia libertà di gestione possibile. Il mandato non può avere portata normativa nel settore dell'applicazione del diritto: si rivolge alle FFS ed ha solo effetti imperativi per le autorità competenti. Tuttavia non può essere parificato ad un'istruzione di servizio. Le disposizioni che descrivono e delimitano il compito di questa regia federale definiscono parimente l'offerta che dev'essere messa a disposizione della collettività. Esse sono dunque comprese nella nozione di norme di diritto giusta l'articolo 5 capoverso 2 della legge sui rapporti fra i Consigli (RS 171.11).

I principi del mandato di prestazioni e l'indennità per le prestazioni in favore dell'economia generale devono essere disciplinati al medesimo livello legislativo. Il mandato definisce queste prestazioni e serve di base per il loro risarcimento, che verrà regolato in un decreto federale d'obbligatorietà generale, non sottoposto al referendum, secondo l'articolo 51 capoverso 6 della legge del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (RS 742.101). Nel mandato di prestazioni verrà prevista un'autorizzazione conformemente all'articolo 7 della legge sui rapporti tra i Consigli. La legge sulle FFS (RS 742.31) deve dunque essere completata adeguatamente (art. 3 cpv. 3^{bis} e 7 lett. d).

La legge sulle FFS verrà inoltre completata con un riferimento al mandato di prestazioni, nell'articolo 4 capoverso 2. Questa norma ci conferirà la competenza d'autorizzare le FFS a modificare il loro modo d'esercizio per adeguarlo ai bisogni in materia di trasporto e agli imperativi dell'economia nazionale. Dacché anche il mandato ingloba disposizioni sul modo d'esercizio, s'impone un'adeguata coordinazione. Il mandato, come compito generico deciso dall'Assemblea federale, è però prioritario. In avvenire, potremo quindi disporre modificazioni del modo d'esercizio soltanto se il mandato di prestazioni lo consente oppure se trattasi di settori che esulano dal suo campo. La nuova formulazione dell'articolo 4 capoverso 2 della legge sulle FFS tiene conto di questa circostanza.

62 Mandato di prestazioni 1982-1986

621 In generale

Il mandato transitorio del 1982 persegue lo scopo di disciplinare chiaramente le competenze e le responsabilità delle FFS; la missione fondamentale della legge sulle FFS verrà pertanto concretata per la prima volta. Il mandato concerne, da un lato, gli interventi eseguiti dai poteri pubblici nell'interesse dell'economia nazionale e, dall'altro, il comportamento dell'impresa nei settori del mercato libero, nei quali non può ancora operare in propria responsabilità. Il mandato proposto presenta un duplice aspetto: avantutto, l'impresa è integrata nel sistema dell'economia di mercato; suc-

cessivamente, sono stabiliti gli interventi statali e i disciplinamenti transitori necessari al momento presente.

Il mandato sarà valido sino alla fine del 1986. Nel caso in cui la situazione dovesse modificarsi nel frattempo, verrebbe adeguato in modo corrispondente.

622 Principi (art. 1 del decreto federale)

Le FFS saranno esercitate secondo i principi dell'economia di mercato, in altri termini dovranno alla lunga equilibrare integralmente i loro conti. Esse soddisferanno le esigenze generalmente poste nella nostra economia quanto alla qualità delle prestazioni e alla prospezione del mercato.

Nella loro attività commerciale, le FFS terranno gratuitamente conto degli imperativi dell'economia generale soltanto se la legislazione ne impone l'osservanza.

Se devono fornire prestazioni in favore dell'economia generale, ciascuna di esse dev'essere definita nel mandato all'impresa, come dev'essere fissato l'importo dell'indennizzo corrispondente.

Se i Cantoni, i Comuni o altri interessati esigono miglioramenti o estensioni dell'offerta delle FFS, le prestazioni complementari vanno indennizzate conformemente all'articolo 3 capoverso 3 della legge sulle FFS (RS 742.31).

623 Traffico-viaggiatori

623.1 Trasporti di viaggiatori su lunghe distanze (art. 2)

La politica dell'offerta e dei prezzi deve mantenere e possibilmente migliorare la copertura dei costi nel traffico viaggiatori a lunga distanza, compreso il trasporto dei bagagli, che verrà strutturato funzionalmente e secondo i desideri della clientela.

623.2 Trasporti regionali di viaggiatori (art. 3)

Le FFS sono incaricate di fornire questa prestazione secondo la Nuova concezione del traffico viaggiatori. Le tariffe e gli orari verranno elaborati in collaborazione con l'autorità di sorveglianza. Per altro, la situazione commerciale dell'impresa non dev'essere pregiudicata da uno sviluppo del traffico regionale esulante dalle finalità stabilite nella concezione suindicata.

L'offerta approvata dal Consiglio federale verrà riconosciuta come prestazione in favore dell'economia generale e risarcita dalla Confederazione. L'ammontare dell'indennità verrà calcolato secondo il risultato del conto dei costi di trasporto 1978 e potrà, annualmente, essere adeguato anticipa-

tamente all'evoluzione in corso, secondo la procedura stabilita nel capitolo 8 numero 814.

Ci riserviamo esplicitamente il diritto di rivedere periodicamente l'offerta e il suo risarcimento. A tal fine, le FFS appronteranno una contabilità efficace che consentirà di valutare ogni linea dal profilo dell'economia imprenditoriale.

624 Traffico-merci

624.1 Traffico per carri completi (art. 4)

Questo modo d'esercizio si presta particolarmente per il trasporto di merci su lunghe distanze. Le FFS devono adoperarsi per renderlo nuovamente redditizio, ancorché tale finalità, nelle condizioni attuali, sia inattuabile. Conseguentemente si impongono misure di sostegno, che sono descritte parzialmente nel numero 74.

Per coprire i costi diretti e i costi comuni le FFS esauriscono comunque ogni possibilità offerta dal quadro congiunturale e dalla situazione del mercato, allo scopo di procacciarsi una parte quanto possibile vasta dei trasporti.

624.2 Traffico intermodale (art. 5)

La capacità del traffico intermodale sulla linea del San Gottardo verrà ampliata progressivamente, in modo che giornalmente potranno essere trasportati 1000 autotreni o semirimorchi al minimo.

Il traffico intermodale tra Basilea e il Ticino verrà assicurato in modo che tutti i costi siano coperti il più rapidamente possibile. La Confederazione appoggerà questa misura, assumendo sino alla fine del 1986 i costi non coperti, attestati in un conto speciale compilato dalle FFS.

624.3 Traffico di dettaglio (art. 6)

Mediante provvedimenti tariffali adeguati e un potenziamento della razionalizzazione, le FFS devono coprire le spese dirette e quanto possibile i costi comuni di questo traffico. I disavanzi, se possibile, vanno progressivamente ridotti.

Fondandoci su un importo di 150 milioni di franchi nel 1982, proponiamo di ridurre annualmente di 25 milioni l'indennità.

625 Personale (art. 7)

L'esercizio dev'essere ulteriormente razionalizzato nella misura consentita dalla sicurezza e dalla qualità del servizio alla clientela. Le disposizioni concernenti il personale vanno prese nel quadro della legislazione sui fun-

zionari, tenuto conto degli aspetti sociali. Le riduzioni degli effettivi devono aver luogo attraverso le partenze naturali, senza licenziamenti di collaboratori qualificati.

626 Pianificazione delle finanze e degli investimenti (art. 8)

Tenuto conto dei loro futuri bisogni, le FFS ci presenteranno periodicamente una pianificazione pluriennale delle loro finanze e dei loro investimenti, come anche un estratto delle prospettive a lunga scadenza. La pianificazione dei collocamenti di fondi deve indicare i principali investimenti, i bisogni in capitali di terzi e le ripercussioni probabili sulla capacità, l'offerta, l'economicità e i ricavi.

Fondandoci su questi documenti e tenendo conto degli aspetti d'economia imprenditoriale, d'economia generale e di politica delle finanze invieremo corrispondenti direttive alle FFS.

Come per le PTT questa pianificazione verrà presentata all'intenzione dell'Assemblea federale, simultaneamente al bilancio di previsione delle FFS.

627 Struttura dell'impresa e riserve di produttività (art. 9)

Esamineremo i suggerimenti e le proposte degli esperti, per poi integrarli in un programma d'azione, che comprenderà provvedimenti destinati a migliorare i meccanismi decisionali a livello dell'impresa e degli organi politici. Le eventuali riserve di produttività delle FFS devono essere esaurite. Provvederemo al necessario e presenteremo un rapporto sull'attuazione di questi provvedimenti entro la fine del mandato di prestazioni 1982-1986.

63 Spiegazioni complementari

631 Osservazioni concernenti le diverse categorie di traffico

Le prestazioni del traffico viaggiatori a lunga distanza devono essere intensificate e rese più attraenti nei limiti delle possibilità commerciali e finanziarie. Lo stesso vale per i servizi accessori, in particolare per il trasporto dei bagagli e il vettovagliamento durante il viaggio.

La ferrovia deve accrescere la sua efficacia nel traffico locale e in particolare nelle agglomerazioni. Le FFS devono pertanto migliorare quanto possibile i punti di passaggio tra il traffico individuale e i trasporti pubblici e sostenere gli sforzi delle autorità.

Nel settore delle merci, la puntualità e la fidejussione sono primordiali in particolare per il traffico intermodale, che permette l'alleggerimento del traffico stradale, nonché trasbordi rapidi fra rotaia e strada. Altre arterie di traffico dovranno quindi essere esaminate riguardo alla loro idoneità al servizio intermodale. In questo settore, l'offerta dev'essere approntata in collaborazione con le altre parti e l'autorità di sorveglianza. Il mandato di

prestazioni, che vi sottoponiamo, contiene direttive concernenti il potenziamento della capacità del traffico intermodale sulla linea del Gottardo e la copertura dei costi del traffico intermodale tra Basilea e il Ticino. Per contro, rinunceremo all'offerta sulla tratta a breve distanza Altdorf-Cadenazzo, tratta sulla quale la domanda è calata fortemente dopo l'apertura della galleria stradale del San Gottardo. Il mantenimento del traffico intermodale su questa tratta non risponde più a un bisogno.

Il traffico di dettaglio dev'essere soprattutto utilizzato per mantenere o anzi aumentare il traffico per carri completi.

La copertura temporanea dei disavanzi dei settori non commerciali agevererà il processo d'adeguamento che le FFS dovranno subire prima di beneficiare degli effetti della CGT e della loro autonomia gestionale. Controlleremo in modo particolare i risultati in maniera da poter esercitare l'influsso necessario.

632 Osservazioni concernenti l'offerta delle FFS durante il periodo transitorio

Ci siamo pronunciati nel novembre 1977 sulle opzioni dell'offerta proposta nel «Rapporto 77» delle FFS e abbiamo ordinato a quest'ultime di scegliere la variante 2. Esse hanno già adottato taluni provvedimenti correlativi ed esaminato la possibilità di esercitare linee secondarie a debole traffico. I primi risultati di questi provvedimenti, che figurano nel capitolo 4, devono ancora essere discussi con i Cantoni. All'atto della nostra decisione, terremo parimente conto delle considerazioni connesse con l'economia generale, in particolare riguardo all'ambiente e al settore energetico.

633 Osservazioni concernenti l'ampiezza della rete dei trasporti pubblici

Dacché l'approvvigionamento con energia diverrà sempre più difficile, la rete dei trasporti pubblici per rotaia e per strada deve rimanere intatta. Infatti, una «cura dimagrante» in questo settore non costituirebbe una politica conforme alle esigenze future. Complessivamente, il nostro sistema di trasporto è indispensabile, ma deve essere esercitato secondo i principi economici e i bisogni. Non siamo invero intenzionati a ridimensionarlo, ma a modificarne le forme d'esercizio e le offerte non razionali.

634 Osservazioni concernenti le finalità quantitative e finanziarie

Il principio generale, secondo cui le FFS devono, a lunga scadenza, assicurare l'equilibrio dei loro conti, presuppone che esse possano stabilire liberamente le tariffe nel trasporto dei viaggiatori a lunga distanza e nel traffico merci. Nel primo, le libertà concesse all'atto della revisione del

decreto sulla formazione delle tariffe dovranno essere usate come finora in modo da massimizzare gli introiti con un numero di viaggiatori quanto possibile elevato. Nel traffico merci, mediante una politica tariffale adeguata al mercato e al quadro congiunturale dev'essere perseguito lo scopo, nei limiti delle capacità disponibili, di aumentare le parti di trasporto con la maggior copertura possibile dei costi. Nel settore delle prestazioni in favore dell'economia generale, le tariffe devono essere stabilite d'intesa con l'autorità di sorveglianza.

635 Osservazioni concernenti la politica degli investimenti

Per una parte considerevole della rete pubblica basterà, in futuro, provvedere alla manutenzione, al rinnovo e alla razionalizzazione degli impianti esistenti, pur considerando che taluni assi e nodi ferroviari sono talmente vetusti e sovraccarichi, da non poter più soddisfare le future aspettative.

Gli investimenti non devono quindi essere limitati a quanto è indispensabile a breve e a medio termine, ma devono parimente preparare l'avvenire. Il volume degli investimenti proposto dalle FFS (in termini reali: 700 milioni di franchi l'anno) è pertanto sufficiente soltanto se i circa 200 milioni disponibili per gli ampliamenti della rete siano incentrati sui punti focali seguenti:

- aumento della capacità: linee Basilea-Olten-Thun e Olten-Rupperswil,
- promovimento del traffico intermodale,
- sviluppo degli impianti di sicurezza.

Nel settore del transito, i principali assi ferroviari si urteranno tosto al limite della loro capacità, rilanciando così l'interesse di numerosi Paesi per la nostra politica di transito e di investimenti. In effetti, gli assi di transito più brevi per le principali correnti del traffico attraversano la Svizzera.

Sulla linea del San Gottardo, il tonnellaggio delle merci in transito ha superato nel 1980 il record del 1973, anno marcato da una crisi di capacità. Nondimeno, le ripercussioni dell'apertura delle gallerie stradali del San Gottardo e del Seelisberg sono ancora incerte. Nel caso in cui il traffico stradale pesante attraverso le Alpi aumentasse in modo inauspicabile, predisporremmo tutti i provvedimenti organizzativi possibili e chiederemmo, se necessario, l'approntamento di misure legislative, conformemente alla nostra politica di transito e agli interventi parlamentari in corso.

7 Misure di sostegno della Confederazione

Le FFS hanno presentato all'Ufficio federale dei trasporti (UFT) un elenco di proposte inerenti ai provvedimenti adottabili dall'amministrazione federale per migliorare i conti dell'impresa; le loro possibilità di realizzazione sono ancora in fase di studio. Ci permettiamo di evidenziare brevemente in seguito taluni aspetti importanti di questa tematica.

71 Procedura per la soppressione di personale nelle stazioni

La rinuncia alla gerenza d'una stazione esige ancora attualmente una lunga procedura di consultazione, nonché l'approvazione dell'UFT la cui decisione può essere inoltre impugnata mediante ricorso al Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie e, in ultima istanza, al Consiglio federale. Già attualmente l'UFT usa indulgenza nel giudicare l'opportunità di provvedimenti d'esercizio in una stazione (chiusura degli sportelli durante le ore di scarso traffico e nei fine settimana, limitazione delle possibilità di spedizione, soppressione della gerenza). Prevediamo, in occasione dell'imminente revisione della legge sui trasporti, di semplificare la procedura applicabile in materia.

72 Controlli doganali nel traffico ferroviario

Le FFS hanno sempre chiesto che i trasporti ferroviari, all'attraversamento del confine, non vengano discriminati, rispetto agli altri, con lunghe formalità amministrative. I viaggiatori dovrebbero essere controllati come i passeggeri di un'autovettura, ossia in generale unicamente dagli agenti del Paese d'entrata. Le ferrovie s'adoperano inoltre per ottenere che i controlli di polizia e di dogana abbiano luogo quanto possibile durante il percorso. Nel traffico merci, le perdite di tempo e le complicazioni provocate dal passaggio del confine devono essere eliminate.

Fondandosi su una convenzione internazionale del 1952 (RS 0.631.252.55) la Svizzera ha concluso accordi con i Paesi limitrofi per l'istituzione di uffici a controllo abbinati e in corso di viaggio. Queste convenzioni-quadro bilaterali tendono a semplificare l'attraversamento del confine. Per la ferrovia, sono inoltre stati conclusi, sino al 1975, accordi particolari a livello governativo, prevedenti la possibilità di svolgere i controlli doganali sui treni in marcia. I servizi doganali non accettano però agevolmente questa importante facilitazione, poiché essa implica l'aumento degli effettivi.

Siamo intenzionati a migliorare la situazione ancora poco soddisfacente per i viaggiatori, quand'anche sarà necessario il consenso delle dogane estere e delle polizie cantonali. Abbiamo inoltre incaricato i servizi federali competenti di sostenere attivamente le FFS nei loro sforzi.

73 Costruzione di binari di raccordo

Allo scopo di conservare ed aumentare il traffico per carri completi, le FFS s'adoperano per moltiplicare il numero dei binari di raccordo. Questa politica è giudiziosa non soltanto per l'impresa, ma anche per l'insieme dell'economia e potrebbe essere promossa per il tramite delle pianificazioni regionali o locali, qualora i Cantoni e i Comuni aumentassero il loro sostegno finanziario per la sistemazione di impianti ferroviari centrali nelle zone industriali.

Raccomanderemo pertanto ai Cantoni d'accordare tale aiuto. La legge

federale del 19 dicembre 1874 sui rapporti di diritto delle ferrovie di congiunzione tra la rete ferroviaria svizzera e gli stabilimenti industriali è attualmente in fase di revisione completa. Dovrebbero così essere istituiti, tanto per la ferrovia, quanto per la strada, i medesimi presupposti d'urbanizzazione.

74 Eliminazione delle distorsioni concorrenziali

A livello commerciale, le FFS sono esposte alla concorrenza, ciò che implica la non-discriminazione di tutti gli utenti del mercato. Per conseguire tale scopo, metteremo in atto ogni provvedimento consentito dal diritto attuale. Abbiamo presentato ai vostri Consigli un messaggio concernente una tassa sul traffico pesante (FF 1980 I 909), che dovrebbe apportare la copertura integrale dei costi di questa categoria e contribuire pertanto a una riduzione delle esistenti distorsioni concorrenziali.

Il 6 maggio 1981, abbiamo ridotto da 50 ore (tassisti: 55 ore) a 48 ore (tassisti: 53 ore) la durata settimanale del lavoro degli autisti professionali. Inoltre, baderemo affinché venga esercitato un controllo più severo sul traffico pesante. Al riguardo, il DFGP ha inviato una circolare ai Cantoni. Causano infine distorsioni concorrenziali i costi che i due generi di trasporto cagionano in misura ineguale, come l'eccessivo rumore, l'inquinamento, gli infortuni ecc. Questa tematica dovrà però ancora essere sottoposta a ulteriori disamine scientifiche, di cui si occupa il Servizio di studio sui trasporti.

8 Conseguenze del mandato di prestazioni

81 Disciplinamento dell'indennizzo delle prestazioni in favore dell'economia generale

811 Principio

Se, in virtù di interessi superiori, alle FFS sono imposte prestazioni che non coprono le spese di costo, i poteri pubblici che le esigono devono indennizzarle. Questo risarcimento costituisce il prezzo di oneri che non possono essere sopportati da un'azienda gestita a livello commerciale.

812 Disciplinamento attuale

Il diritto fondamentale all'indennizzo delle «prestazioni in favore dell'economia generale» è stabilito nella legge del 1957 sulle ferrovie (RS 742.101; art. 49 a 51). Fino al 1970, le FFS dovevano coprire questo genere di prestazioni deficitarie — senza risarcimento da parte della Confederazione — aumentando i prezzi negli altri settori, ciò che cagionava distorsioni della competitività. Dacché tale perequazione interna è divenuta inoperante in seguito all'aggravamento dei risultati finanziari, la Confederazione risarcisce le FFS, a contare dal 1971 (RS 742.37), mediante l'indennizzo annuo

di una parte dei costi non coperti dei trasporti di lavoratori e scolari, nonché del traffico di dettaglio. Il fatto di calcolare l'indennizzo soltanto in base a queste due fonti di perdita è stato una mera soluzione di ripiego.

Dal 1971 al 1981, la Confederazione ha pagato alle FFS le indennità compensatrici seguenti:

Anni	Indennità annua in milioni di franchi	Parte degli oneri totali %
1971-1973	100	4,4
1974-1975	160	8,5
1976-1977	195	6,4
1978-1979	250	8,2
1980-1981	269	8,1

Il disciplinamento attuale non è soddisfacente per diversi motivi:

1. Non è tenuto conto di tutte le prestazioni in favore dell'economia generale.
2. La Confederazione non è in grado di influire sull'ampiezza delle prestazioni che risultano da questi obblighi.
3. Le somme determinanti l'indennità sono valori appartenenti al passato e possono essere adeguate all'evoluzione solo ogni biennio.
4. L'indennizzo non tiene conto della parte dei costi fissi. Contrariamente a quanto avveniva precedentemente, le FFS non possono più riportare su altri traffici il saldo dei costi delle prestazioni in favore dell'economia generale.

813 Nuovo disciplinamento secondo le proposte della CGT

In avvenire le prestazioni in favore dell'economia generale devono essere risarcite secondo criteri precisi. Le autorità politiche competenti e le imprese stabiliranno in precedenza l'ampiezza delle prestazioni, le tariffe e la somma dell'indennizzo. L'indennità compensatrice dev'essere stabilita in base ai costi completi dei servizi richiesti dai poteri pubblici e poter essere calcolata retrospettivamente. La CGT abolisce esplicitamente il computo misto tra prestazioni in favore dell'economia generale e prestazioni commerciali finora operato, poiché esso altera i dati della competitività e pregiudica quindi la trasparenza dei costi imputabili ai differenti settori di produzione.

I trasporti regionali di viaggiatori costituiscono manifestamente una prestazione d'economia generale, poiché i convogli regionali circolano generalmente su brevi tratte, devono sovente invertire la direzione, hanno frequenti fermate e sono poco frequentati fuori delle ore di punta. Inoltre, essi trasportano lavoratori e scolari a tariffa ridotta. Le prestazioni in favore dell'economia generale esistono però anche nel caso di trasporti di viaggiatori a lunga distanza, quando le autorità politiche pongono esigenze che non

possono essere sopportate a livello commerciale come, ad esempio, i treni diretti nelle ore di scarso afflusso.

In avvenire, il traffico regionale competerà avantutto ai Cantoni. Questo problema dev'essere trattato in connessione con le proposte della CGT e la sua soluzione presuppone l'esistenza di metodi di calcolo precisi che consentano di calcolare i costi completi di ogni prestazione e di ogni linea. I dati necessari potranno essere forniti soltanto dalla futura contabilità delle FFS.

814 Disciplina transitorio del risarcimento per i trasporti regionali di viaggiatori

Le proposte della CGT sono comprese come concetto unitario, che potrà essere applicato soltanto qualora popolo e Cantoni avranno accettato le pertinenti norme costituzionali. Occorre dunque trovare una soluzione transitoria.

Secondo una procedura semplificata, la soluzione transitoria assimila i trasporti regionali di viaggiatori alle prestazioni in favore dell'economia generale. Essa si fonda sulle ipotesi seguenti:

1. I trasporti regionali di viaggiatori sono eseguiti con treni regionali (precedentemente omnibus), circolanti sulle linee principali e secondarie. I treni diretti, che forniscono prestazioni in favore dell'economia generale nel servizio regionale, sono esclusi dall'ordinamento transitorio, poiché questa attività non può ancora essere valutata separatamente.
2. Inoltre, la parte dei trasporti di bagagli nel traffico regionale non è considerata. Ancorché essi ovviamente non coprano i loro costi, trattasi di un'offerta completa, in particolare nel traffico viaggiatori delle grandi linee. Questo settore non dev'essere dunque considerato un elemento delle prestazioni in favore dell'economia generale.

Il modo di risarcimento scelto per il periodo transitorio 1982-1986 tiene conto dell'attuale quadro circostanziale e può essere realizzato a breve termine in base al mandato di prestazioni. Il conto dei costi di trasporto delle FFS, riveduto dai periti, fornirà la base al riguardo. Le indennità annue pagate durante il periodo transitorio verranno determinate in base al disavanzo del trasporto regionale dei viaggiatori nel 1978 (459 milioni di franchi) (cfr. allegato 5). Questo importo viene di regola adeguato ogni anno in funzione degli elementi seguenti: rincaro, eventuali riduzioni della durata del lavoro, aumenti del salario reale, aumenti tariffali, come pure modificazioni dell'offerta e razionalizzazioni.

Il disciplinamento proposto è semplice, può essere realizzato immediatamente e non pregiudica affatto l'applicazione di un modo di risarcimento definitivo. Prescindendo dall'influsso dei fattori suindicati, l'importo dell'indennità rimane costante, poiché le modificazioni delle prestazioni fuori del trasporto regionale dei viaggiatori non esplicano alcun effetto sull'indennizzo.

La ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni assume un'importanza essenziale nella CGT. La competenza e la responsabilità finanziarie dei poteri pubblici devono essere regolate analogamente per tutti i mezzi di trasporto; segnatamente per la ferrovia e per la strada. La Confederazione concentrerà i suoi sforzi sui compiti d'importanza nazionale, mentre i Cantoni saranno chiamati a partecipare direttamente ai costi del traffico regionale. Una perequazione speciale degli oneri deve garantire che nessun Cantone abbia a fornire prestazioni complementari a cagione dei compiti supplementari attribuitigli dalla nuova gerarchia dei trasporti.

Questa oppure un'altra ripartizione dei compiti potrà essere realizzata soltanto quando saranno entrati in vigore i nuovi articoli costituzionali. Avremmo auspicato che i Cantoni partecipassero al disavanzo del trasporto regionale dei viaggiatori già durante un periodo transitorio.

Nel suo rapporto del 31 luglio 1979 «Prime proposte per una nuova ripartizione dei compiti tra la Confederazione ed i Cantoni», una commissione di studio, istituita dal Dipartimento federale di giustizia e polizia, propone, come provvedimento immediato, di gravare i Cantoni della metà del disavanzo provocato dal traffico regionale delle FFS e di addossare alla Confederazione la maggior parte dei costi per la manutenzione delle strade nazionali. Le prestazioni dei treni regionali sul territorio cantonale dovrebbero servire come base di calcolo provvisorio, tenuto conto della capacità finanziaria dei Cantoni. In cambio di questa partecipazione, i Cantoni chiedono un allargamento del loro diritto di codecisione.

Il risultato della procedura di consultazione ha mostrato che la partecipazione dei Cantoni al disavanzo dei trasporti regionali dei viaggiatori FFS è inattuabile a breve termine. La maggioranza dei Cantoni, dei partiti e delle organizzazioni ha respinto il progetto poiché insufficientemente elaborato. È stato segnatamente evidenziato che i Cantoni non dispongono bastevolmente del diritto di pronunciarsi sugli affari delle FFS. Si è pure affermato che la ripartizione dei costi secondo la loro origine potrebbe aver luogo soltanto quando l'impresa potrà registrare costi e introiti del traffico regionale in un conto dei risultati separato per ogni linea. Tale conto dei costi per linea e, in determinati casi, per prestazioni di convoglio, sarebbe indispensabile affinché i Cantoni possano stabilire con l'impresa l'ampiezza e l'importo del loro indennizzo. Le FFS disporranno però di questo strumento contabile soltanto verso la metà degli anni ottanta.

Queste opinioni ci hanno indotto a togliere dal primo disegno di ripartizione dei compiti la partecipazione dei Cantoni all'indennità pagata per il trasporto regionale dei viaggiatori, sebbene, in base ai documenti attuali, sarebbe concepibile una ripartizione dei costi non coperti tra i singoli Cantoni. L'introduzione di un conto dei risultati di linea nella nuova contabilità delle FFS istituisce i presupposti per l'assunzione, da parte dei Cantoni, di responsabilità finanziarie nel quadro della CGT.

La riforma dell'indennizzo delle FFS sulla base dei costi non coperti del traffico regionale aumenta sensibilmente l'indennità. D'altro canto, l'onere globale della Confederazione non s'aggrava poiché diminuisce proporzionalmente il disavanzo delle FFS.

Le ferrovie private forniscono prestazioni analoghe in favore dell'economia generale. Orbene, il loro indennizzo è sempre calcolato secondo l'articolo 51 della legge del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (RS 742.101), in funzione del trasporto di lavoratori e di scolari, dell'importanza del mercato dei trasporti e degli investimenti nelle vie di comunicazione. Nel 1980, l'indennità è ammontata a 39,7 milioni di franchi ed è stata ridotta del 10 per cento nel 1977 e nel 1980, a cagione delle misure di risparmio adottate dalla Confederazione.

I Cantoni e le ferrovie private criticano viepiù questo trattamento differenziato. Nondimeno, quando si valuta l'indennità compensativa pagata alle ferrovie private, occorre tener conto che quest'ultime ricevono pure altri contributi federali.

Salvo qualche eccezione, il trasporto dei viaggiatori assicurato dalle ferrovie private si inserisce nel traffico regionale. Una parificazione dell'indennità al sistema previsto per le FFS provocherebbe un suo considerevole aumento. La Confederazione dovrebbe addossarsi un onere molto più grave e le finanze cantonali risulterebbero alleggerite in modo corrispondente; infatti, la maggior parte dei costi non coperti delle ferrovie private verrebbe accollata al Governo centrale. Questo trasferimento degli oneri sarebbe però impossibile già a cagione delle difficoltà finanziarie del governo federale e della politica finanziaria presentemente seguita. Inoltre, esso sarebbe contrario al disciplinamento previsto nella CGT riguardo alla posizione dei Cantoni nel settore del traffico regionale.

Il nuovo disciplinamento proposto per l'indennizzo delle FFS è un regolamento provvisorio accettabile, poiché la Confederazione deve comunque addossarsi i disavanzi delle FFS. Come tale non può però essere automaticamente applicato alle ferrovie private, dacché quest'ultime sono cofinanziate dai Cantoni.

L'unica soluzione potrebbe consistere nell'aumento dell'indennità; nondimeno i Cantoni dovrebbero allora partecipare all'indennizzo globale, come avviene presentemente per la copertura del disavanzo. Siffatto ordinamento è però vincolato alla loro partecipazione al disavanzo delle FFS nel traffico regionale. È inoltre lecito chiedersi se le ferrovie private potranno fornire anch'esse documenti contabili più precisi (conto dei risultati per linea).

84 Ordinarmento speciale applicabile al traffico di dettaglio

L'obbligo di trasportare piccole partite e di pubblicarne le tariffe è stato soppresso con il 1° gennaio 1978. Va osservato che, nel periodo in cui vigeva l'obbligo di trasportare, le FFS hanno dedicato decenni per prepararsi al trasporto delle piccole partite, cosicché questo apparato non può essere ridotto da un giorno all'altro; anzi, a cagione della produzione comune, lo smantellamento completo è inattuabile anche a lunga scadenza. Proponiamo pertanto di ridurre l'indennizzo per il traffico di piccole partite soltanto progressivamente.

Nel 1986, l'indennità raggiungerà soltanto 50 milioni di franchi e, a quel momento, sarà presa una decisione riguardo a riduzioni successive.

Adeguando gradatamente il traffico di dettaglio ai nuovi dati, le FFS terranno conto della situazione delle ferrovie private nella misura in cui ciò sarà compatibile con la diminuzione del disavanzo e la flessione progressiva dell'indennità.

85 Disciplinamento transitorio per il traffico intermodale

Nel nostro messaggio del 4 febbraio 1976 sul raddoppio della linea ferroviaria Berna-Lötschberg-Sempione (FF 1976 I 533), abbiamo esposto le finalità della politica di transito, ossia il trasferimento alla ferrovia della maggior parte possibile dei trasporti merci a lunga distanza. Il traffico intermodale è una forma di trasporto che si presta al riguardo, dacché non soltanto presenta vantaggi a livello ecologico ed energetico, ma consente pure di sgravare la circolazione stradale. Occorre nondimeno rendersi conto che anche dopo le ristrutturazioni previste, la capacità di questo servizio non sarà sufficiente, e di gran lunga, a togliere completamente il traffico pesante dalle nostre strade alpine. Per ragioni di competitività, le FFS devono fornire prestazioni attraenti le quali, all'inizio, esulano dal limite sopportabile dell'azienda. Per questo motivo la Confederazione deve sostenere il traffico intermodale a lunga distanza durante il suo periodo d'avvio.

Vista l'evoluzione incerta di questi trasporti, la Confederazione accorderà quindi un aiuto iniziale, assumendo temporaneamente la copertura dei costi scoperti. I costi verranno registrati annualmente in un conto speciale presentato dalle FFS.

86 Ordinarmento transitorio per i trasporti di viaggiatori a lunga distanza, compreso il trasporto dei bagagli, il traffico per carri completi e il traffico di dettaglio

Secondo il mandato dell'impresa, le FFS s'adopereranno per equilibrare i loro conti nel trasporto dei viaggiatori a lunga distanza e nel traffico per carri completi. Presentemente, questo scopo è stato raggiunto soltanto nel primo dei due casi. Il trasporto bagagli che è corollario del traffico viaggiatori e il traffico per carri completi sono per contro sempre deficitari. È

incerto se le eccedenze del trasporto viaggiatori a lunga distanza basteranno a coprire le perdite risultanti dal traffico dei bagagli. Anche nel traffico per carri completi la copertura integrale dei costi non può essere conseguita a breve scadenza. Il traffico di dettaglio, a sua volta, rimarrà non redditizio, anche in avvenire.

Questi disavanzi dovranno essere colmati sino a nuovo avviso secondo le disposizioni dell'articolo 16 capoverso 2 della legge sulle FFS.

9 Ristrutturazione del capitale

91 Situazione iniziale

All'epoca del risanamento che ha avuto luogo dal 1944 al 1946, la Confederazione ha sgravato le FFS di un debito di 900 milioni di franchi e ha inoltre loro attribuito un capitale di dotazione di 400 milioni di franchi a interesse variabile; il rapporto tra fondi propri e fondi di terzi, a quell'epoca, era pertanto di 1 a 4,5. Gli investimenti non dovevano superare l'importo degli ammortamenti.

Lo sviluppo del traffico e l'aumento considerevole dei costi di costruzione non tardarono, dopo appena 10 anni, a spezzare il quadro finanziario pre-stabilito. Conseguentemente, con un decreto federale fu soppresso nel 1961 il limite delle spese di costruzione (RU 1962 371). Peraltro, affinché l'impresa non fosse costretta ad aumentare i capitali di terzi per finanziare i lavori urgenti, la Confederazione aumentò il capitale di dotazione, in due tappe, da 400 a 800 milioni di franchi. Il rapporto tra fondi propri e fondi di terzi si trasformò quindi nella relazione di 1 a 3, come l'esige una sana gestione. Successivamente, il capitale di dotazione non fu più aumentato, cosicché il rapporto suddetto continuò a peggiorare sino alla situazione attuale di 1 a 9. In queste condizioni, il capitale di dotazione non può più assumere il ruolo affidatogli.

92 Necessità di una ristrutturazione del capitale

Da lunga epoca, le FFS s'adoperano per ristabilire un rapporto rispondente ai principi dell'economia aziendale fra i fondi propri e i fondi di terzi. Esse hanno motivato la loro politica con:

1. l'estensione del volume degli affari e degli immobilizzi registrata a contare dall'ultimo aumento del capitale di dotazione;
2. l'urgente necessità, a cagione della struttura dei costi fissi, di una gestione finanziaria duttile in caso di fluttuazioni temporanee del traffico;
3. la lunga durata di costruzione di grandi opere, ciò che ritarda gli effetti della razionalizzazione e degli introiti suppletivi, come anche
4. il rapido aumento delle capacità risultanti da grandi investimenti, i quali costituiscono a loro volta un onere finanziario durante il periodo assai lungo, che necessariamente trascorre prima che gli impianti possano funzionare a pieno rendimento.

Queste considerazioni sono innegabilmente fondate. Sembra quindi opportuno adottare il rapporto di 1 a 2 per un capitale che comprenderebbe pertanto un terzo di fondi propri e due terzi di fondi mutuati.

93 Modalità della ristrutturazione del capitale

La riforma della struttura del capitale non è un sinonimo di risanamento del bilancio, poiché vien toccato solo il passivo. Gli apporti di terzi ad un interesse fisso sono in effetti trasformati in capitale di dotazione ad interesse variabile.

La modificazione strutturale del capitale si opera nel modo seguente (cifre alla fine del 1980, in milioni di franchi), tenuto conto che devono essere convertiti i mutui ad interesse fisso della Confederazione:

Struttura del capitale	Prima del mutamento		Dopo il mutamento			
			Rapporto 1:2		Proposta del Consiglio federale	
<i>Fondi propri</i>						
- capitale di dotazione . . .	800		2849		3000	
- riserve	45	845	45	2894	45	3045
<i>Capitale di terzi</i>						
- mutui ad interesse fisso della Confederazione . .	3820		1771		1620	
- altri impegni ad interesse fisso	2481		2481		2481	
- impegni in corso	1535	7836	1535	5787	1535	5636
			8681		8681	8681

L'istituzione del rapporto auspicato (1 a 2) implica la trasformazione in capitale di dotazione di almeno 2049 milioni di franchi, su un totale di 3820 milioni. Il capitale proprio passerebbe a quel momento da 845 a 2894 milioni di franchi.

Il mantenimento di questa struttura esigerebbe il rispetto delle nuove proporzioni al momento dei futuri aumenti di fondi, ciò che però non sarà facile. Proponiamo quindi di non adottare un rapporto fisso tra le due categorie di fondi e di aumentare il capitale di dotazione a 3 miliardi di franchi. La conversione dei mutui federali con la durata più corta (2,2 miliardi di franchi) contribuisce a ridurre le spese annue di capitale di circa 140 milioni di franchi. Non subentrerà alcuna rettificazione dei valori, poiché il capitale di dotazione delle FFS non costituisce una partecipazione nel senso dell'articolo 13 della legge federale del 18 dicembre 1968 concernente la gestione finanziaria della Confederazione (RS 611.0), ma un movimento contabile interno.

Il «Rapporto 1977» mostra che le FFS non dispongono di possibilità per migliorare il loro risultato senza diminuire drasticamente le prestazioni. Abbiamo chiesto all'impresa di adottare, per l'essenziale, l'opzione 2 di detto rapporto ciò che dovrebbe alleggerire il disavanzo attuale di 40 a 50 milioni di franchi. La nuova concezione del traffico viaggiatori prevista per il 1982 dovrebbe apportare a medio termine ancora circa 30 milioni di franchi. D'altro canto, l'apertura alla circolazione della galleria stradale del San Gottardo provocherà sicuramente perdite nel traffico viaggiatori e, soprattutto, in quello delle merci. Inoltre, il rinnovo e l'ampliamento delle installazioni esigono investimenti i cui costi annui non potranno subito essere interamente coperti dai ricavi.

Giudichiamo complessivamente che, anche se le condizioni e la politica dei trasporti dovessero rimanere immutati, sarà assai difficile impedire un nuovo aggravamento dei risultati. Al riguardo è primordiale che le tariffe possano seguire la curva del rincaro. Il nostro giudizio non tiene però conto, da un lato, di eventuali oneri che potrebbero risultare da riduzioni della durata del lavoro o da aumenti salariali reali e, dall'altro, di un'eventuale progressione degli introiti grazie a un marketing più intenso, allo sfruttamento di riserve produttive, a miglioramenti delle condizioni di competitività con i trasporti stradali o a un forte aumento dei carburanti.

Nel presente quadro circostanziale, il nuovo sistema di indennizzo delle prestazioni in favore dell'economia generale e la ristrutturazione del capitale sgraveranno i conti dell'impresa degli anni 1982 a 1986 nella misura seguente:

	In milioni di franchi	
	1982	1986
Indennizzo del traffico regionale	459	459
Indennizzo del traffico di dettaglio che diminuisce annualmente di 25 milioni di franchi	150	50
	609	509
Meno l'indennità attuale	269	269
	340	240
Ristrutturazione del capitale (diminuzione degli interessi passivi)	140	140
Sgravio totale	480	380

Supponendo che il saldo passivo preventivato per il 1981 ammonti a 654 milioni di franchi, dal 1982 resterebbero pur sempre disavanzi pari a 170-270 milioni, secondo l'indennità pagata per il traffico di dettaglio (cfr. n. 52).

È ancora troppo prematuro rispondere nell'affermativa alla domanda a sapere se questa cifra resisterà ad un esame più dettagliato. Un fatto è nondimeno certo: l'attuazione del programma d'azione preconizzato esigerà un determinato lasso di tempo. Un miglioramento tangibile dei risultati non può dunque essere dato per scontato prima della scadenza del mandato di prestazioni, stabilita nel 1986. Va per altro osservato che tutti i settori delle FFS — compresi quelli che danno diritto all'indennizzo — saranno toccati dal miglioramento dei risultati. Pur realizzando i risparmi previsti, i disavanzi non potranno però sparire integralmente, dacché l'indennizzo del traffico regionale sarà adeguato all'evoluzione dei costi.

Proprio in questo contesto si manifesta il problema strutturale che è stato all'origine dei lavori della CGT, problema che non può essere risolto con i fondamenti legislativi esistenti, ma soltanto con una realizzazione progressiva della CGT.

Considerato globalmente, il disegno libera le FFS dagli oneri imposti dai poteri pubblici, che la direzione imprenditoriale non può notevolmente influenzare. Pertanto, nel quadro del diritto che vi proponiamo, la situazione economica dell'impresa diverrà più trasparente.

Questi provvedimenti e le misure di natura imprenditoriale, testé descritte, non basteranno quindi a ristabilire l'equilibrio finanziario. Nondimeno, i disavanzi annui scemeranno in una misura tale da rafforzare la volontà della direzione e del personale delle FFS a fornire uno sforzo ottimale per superare gli anni difficili che li attendono.

11 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione

L'aumento dell'indennità pagata alle FFS per il risarcimento delle loro prestazioni in favore dell'economia generale, la ristrutturazione del capitale e il disciplinamento provvisorio per il traffico intermodale non cagionano complessivamente oneri supplementari.

Gli eventuali disavanzi del traffico intermodale verranno coperti. Questo traffico è già stato inglobato nei conti delle FFS. Considerato dal profilo dell'economia generale, esso apporterà però anche risparmi a livello dell'energia e della manutenzione delle strade.

L'aumento dell'indennità compensativa pagata alle FFS e la perdita di interessi risultanti dalla ristrutturazione del capitale cagioneranno alla Confederazione un aumento degli oneri nel corso dell'anno della messa in vigore del nuovo sistema. Infatti, l'indennità è pagata durante l'anno in corso e la copertura del disavanzo durante l'anno seguente. Questo onere supplementare risulterà compensato più tardi poiché, se la Confederazione accorda, nell'anno corrente, maggiori indennità, i disavanzi si ridurranno proporzionalmente l'anno dopo. Tale principio s'applica pure alla perdita di interessi che essa subirà.

Tenuto conto di un disavanzo teorico di 600 milioni di franchi, il problema suesposto si presenta nel modo seguente:

Spese effettive della Confederazione durante l'esercizio	Esercizio precedente l'entrata in vigore del mandato di prestazioni	Anno dell'entrata in vigore	Esercizio seguente l'entrata in vigore del mandato di prestazioni
Disavanzo delle FFS dell'anno precedente	600	600	120 ¹⁾
Indennizzo alle FFS durante l'esercizio (trasporto regionale di viaggiatori e traffico di dettaglio) . . .	269	609	609 ²⁾
Perdita d'interessi sui mutui federali durante l'esercizio	—	140	140
Onere globale della Confederazione durante l'esercizio	869	1349	869
Onere della Confederazione senza il mandato di prestazioni	869	869	859
Onere supplementare	—	480	—

¹⁾ 120 = 600-340 (differenza tra le indennità) - 140 (perdita di interessi).

²⁾ Non tenuto conto della diminuzione dell'indennità per il traffico di dettaglio.

L'onere supplementare provocato dalla perdita di interessi dev'essere accettato.

L'onere supplementare risultante dall'aumento delle indennità potrebbe, di principio, essere ridotto con la diminuzione del disavanzo del 1981, pagabile nel 1982. Nondimeno, l'articolo 16 capoverso 2 della legge sulle FFS non lo consente. Un riporto del disavanzo provocherebbe d'altro canto effetti negativi sui conti delle ferrovie federali, dacché esse non possono realizzare eccedenze, almeno a medio termine. Se gli oneri supplementari fossero messi all'attivo delle FFS, occorrerebbe successivamente ammortizzarli, ciò che sarebbe pari a un aumento dei disavanzi futuri. Per coprire questo onere, la Confederazione dovrebbe finalmente aumentare i contributi pagati per la copertura del disavanzo. In queste condizioni, è preferibile, per la trasparenza, registrarlo nei conti della Confederazione.

I fondamenti legali che consentono tale soluzione devono essere decisi simultaneamente alla promulgazione del decreto federale sul mandato di prestazioni del 1982, per cui proponiamo un'altra modificazione della legge sulle FFS, (cfr. n. 2 delle disposizioni transitorie). Essa prevede che l'onere supplementare dovuto all'indennità sia messo all'attivo del conto capitale (bilancio) della Confederazione, per essere ammortizzato nel corso degli anni seguenti.

12 Linee direttive della politica di governo

Nel nostro rapporto sulle linee direttive della politica di governo per la legislatura 1975-1979 (FF 1976 I 413), abbiamo affermato che, per risolvere i problemi urgenti dei trasporti, terremo conto dei lavori già svolti dalla CGT. Abbiamo segnatamente evidenziato la necessità di promuovere il traffico intermodale di transito. Le misure preconizzate nel presente messaggio sono conformi alla CGT e collimano dunque con le linee direttive precitate. Anche il disegno collima con le suddette linee direttive (FF 1980 I 548), che prevedono l'attuazione di una politica globale in materia di trasporti (cfr. II parte, n. 342.1).

13 Costituzionalità e basi giuridiche

La revisione della legge sulle FFS è fondata sull'articolo 26 della Costituzione federale. Il decreto federale che approva il mandato di prestazioni alle Ferrovie federali e l'indennità per le prestazioni in favore dell'economia generale è a sua volta fondato, quanto al mandato di prestazioni, sulla nuova lettera d dell'articolo 7 della legge sulle FFS e, per quanto concerne l'indennizzo, sull'articolo 51 capoverso 6 della legge sulle ferrovie.

Parte dei diversi modi di trasporto nel traffico viaggiatori e merci in Svizzera (Parte in per cento del traffico globale)

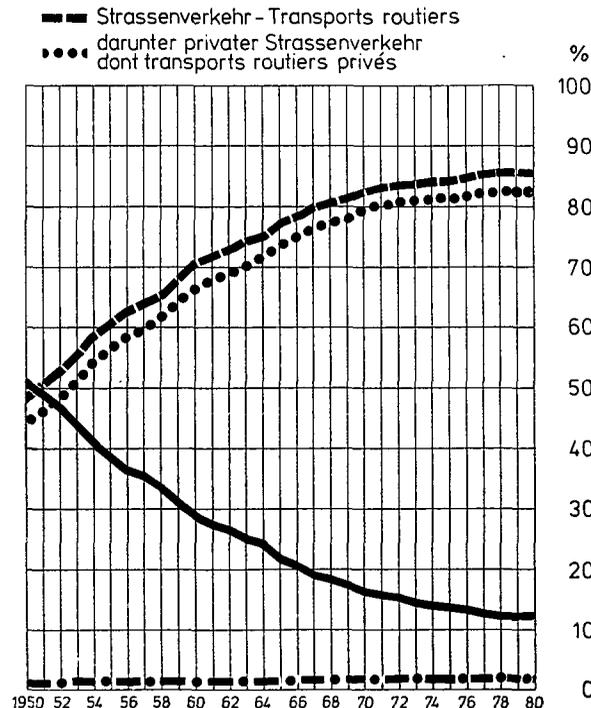
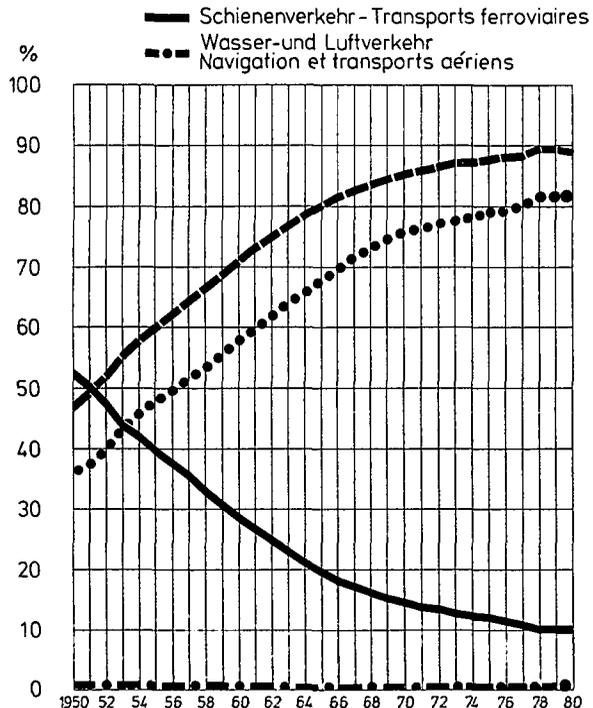
Allegato I

Viaggiatori

Tavola 1a

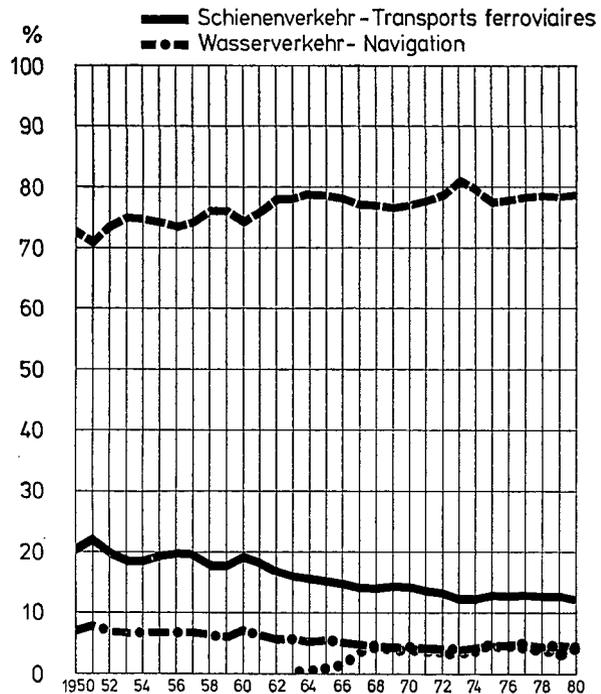
Viaggiatori-chilometri

Tavola 1b



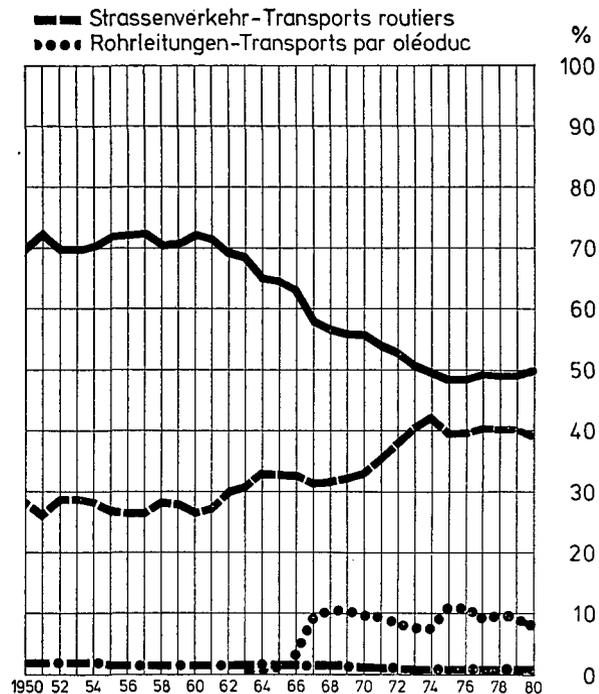
Tonnellate

Tavola 1c



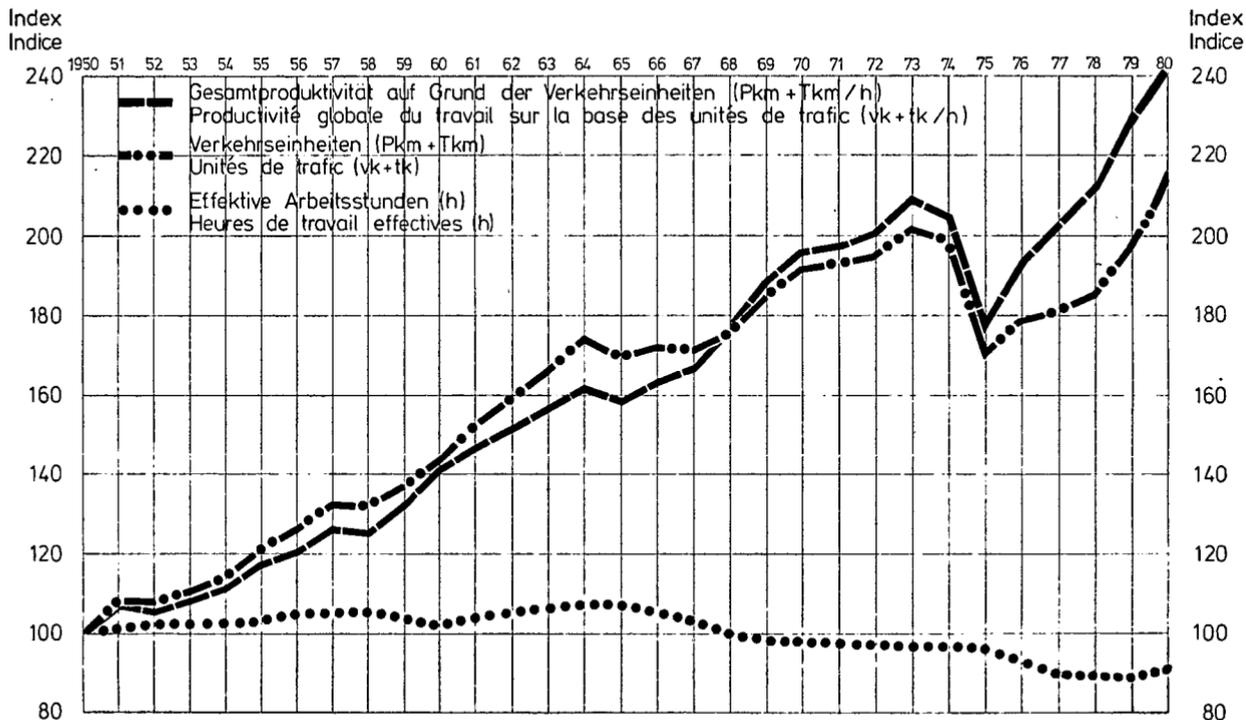
Tonnellate-chilometri

Tavola 1d



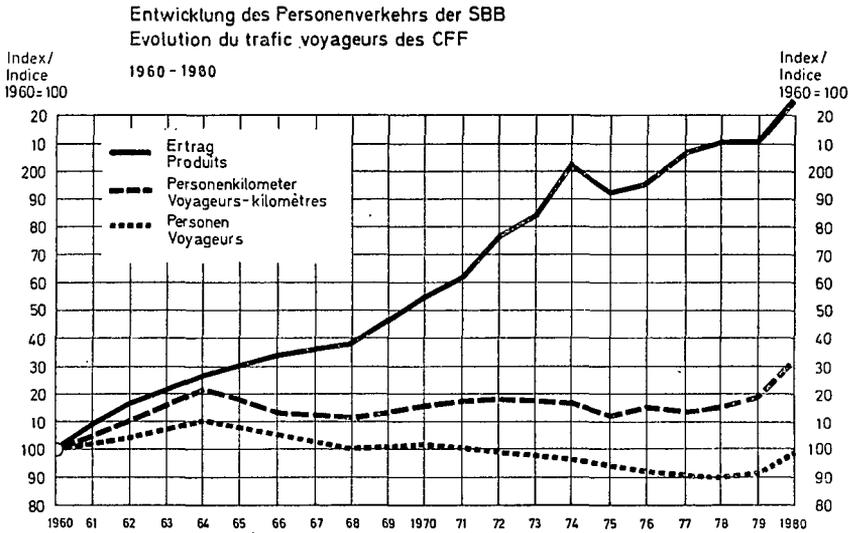
Evoluzione della produttività globale del lavoro delle FFS (1950 = 100)

Allegato 2



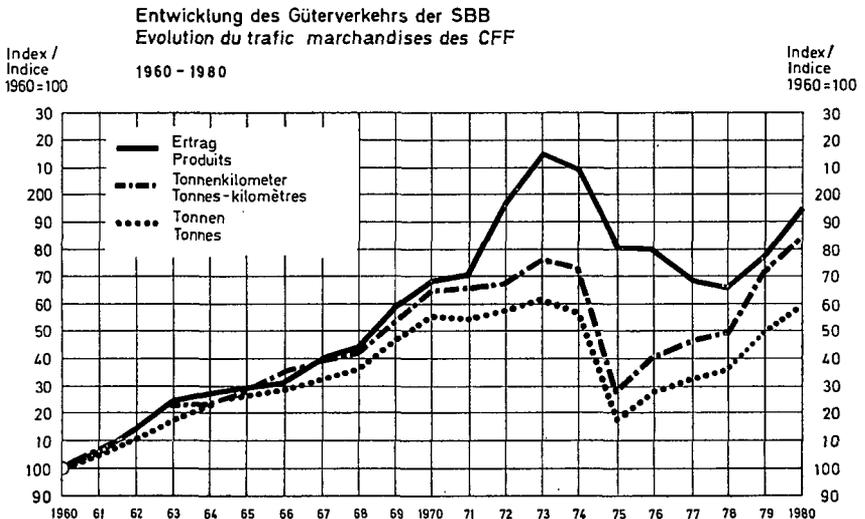
Evoluzione del traffico viaggiatori delle FFS

Tavola 3a



Evoluzione del traffico merci delle FFS

Tavola 3b

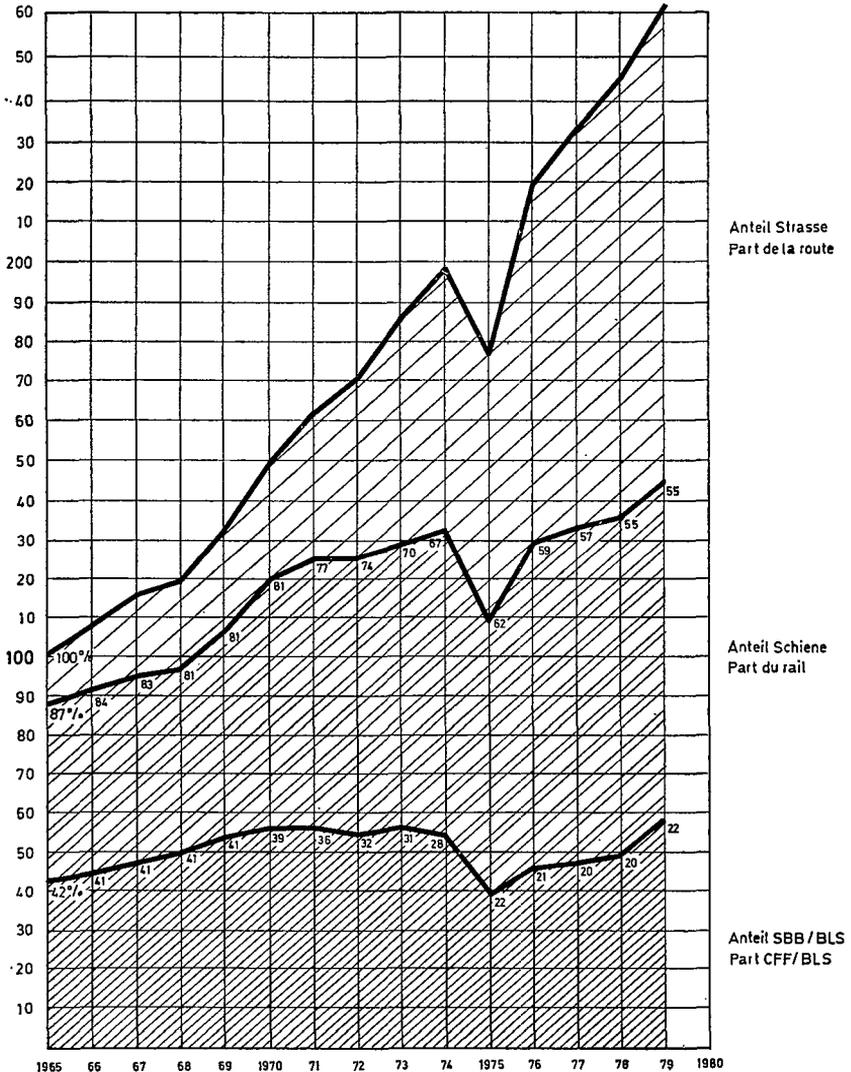


Trasporti terrestri di merci fra l'Italia e il nord-ovest dell'Europa, dal 1965 al 1979 (strada, rotaia, FFS, BLS)

Gütertransportmengen auf dem Landweg zwischen Italien und Nordwest-europa von 1965 -1979 insgesamt (auf der Strasse, Schiene und via SBB/BLS)

Transports terrestres de marchandises entre l'Italie et le nord-ouest de l'Europe, de 1965 à 1979 (route, rail, CFF/BLS)

Index/Indice 1965 = 100



Traffico viaggiatori delle FFS**Risultati finanziari delle categorie di treni**

(in milioni di franchi)

	1972	1974	1976	1978
<i>Treni diretti</i>				
Ricavo	459,1	525,3	509,3	633,2
Costi	370,6	457,9	539,6	546,9
Risultati	+ 88,5	+ 67,4	— 30,3	+ 86,3
Grado di copertura dei costi	124%	115%	94%	116%
<i>Treni regionali ¹⁾</i>				
Ricavo	234,5	265,8	257,9	198,5
Costi	450,6	555,7	653,5	625,3
Risultati	—216,1	— 289,9	— 395,6	— 426,8
Grado di copertura dei costi	52%	48%	39%	32%
<i>Totale dei treni viaggiatori</i>				
Ricavo	693,6	791,1	767,2	831,7
Costi	821,2	1013,6	1193,1	1172,2
Risultati	—127,6	— 222,5	— 425,9	— 340,5
Grado di copertura dei costi	84%	78%	64%	71%

Fonte: Conto dei costi di trasporto delle FFS.

¹⁾ La revisione del conto dei costi di trasporto 1978 da parte dell'Istituto d'economia aziendale del PF di Zurigo ha provocato i seguenti adeguamenti per il trasporto regionale di viaggiatori:

Treni regionali	1978
— Ricavi	198,5
— Costi	657,3
— Risultati	458,8
— Grado di copertura dei costi	30%

Legge federale sulle Ferrovie federali svizzere

Disegno

Modificazione del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 13 maggio 1981 ¹⁾,
decreta:

I

La legge federale del 23 giugno 1944 ²⁾ sulle Ferrovie federali svizzere è modificata come segue:

Art. 3 cpv. 2^{bis}

^{2bis} I compiti, che le Ferrovie federali devono svolgere in virtù dei capoversi 1 e 2, sono definiti in modo più particolareggiato in un mandato di prestazioni.

Art. 4 cpv. 2

² Il Consiglio federale può, nei limiti del mandato di prestazioni, autorizzare le Ferrovie federali a modificare il loro genere d'esercizio per adeguarlo ai bisogni del traffico e alle esigenze dell'economia nazionale.

Art. 7 lett. d

L'Assemblea federale:

- d. determina i principi del mandato di prestazioni alle Ferrovie federali in un decreto federale d'obbligatorietà generale non sottoposto al referendum.

Art. 18

La Confederazione fornirà alle Ferrovie federali un capitale di dotazione di 3000 milioni di franchi.

¹⁾ FF 1981 II 453

²⁾ RS 742.31

II

Disposizioni transitorie

¹ L'aumento del capitale di dotazione da 800 a 3000 milioni di franchi avviene mediante la conversione dei mutui a scadenza più breve accordati alle Ferrovie federali.

² L'onere supplementare che la Confederazione dovrà sopportare nel 1982 per l'aumento dell'indennità è messo all'attivo del suo conto capitale e ammortizzato negli anni seguenti a debito del conto delle variazioni patrimoniali

III

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Entra in vigore il 1° gennaio 1982.

Decreto federale
concernente il mandato di prestazioni 1982
alle Ferrovie federali svizzere e il risarcimento per le loro
prestazioni a favore dell'economia generale

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 7 lettera d della legge federale del 23 giugno 1944 ¹⁾ sulle Ferrovie federali svizzere (legge sulle FFS);

visto l'articolo 51 capoverso 6 della legge federale del 20 dicembre 1957 ²⁾ sulle ferrovie;

visto il messaggio del Consiglio federale del 13 maggio 1981 ³⁾,

decreta:

Art. 1 Mandato generale

¹⁾ Le Ferrovie federali perseguono, secondo principi imprenditoriali, l'equilibrio integrale dei loro conti.

²⁾ Forniscono prestazioni in favore dell'economia generale soltanto se il mandato di prestazioni lo stabilisce e prevede il risarcimento corrispondente. Per le prestazioni eccedenti chieste dai Cantoni, dai Comuni e da altri interessati, le Ferrovie federali sono risarcite giusta l'articolo 3 capoverso 3 della legge sulle FFS ¹⁾.

Art. 2 Trasporto di viaggiatori a lunga distanza

Nel trasporto di viaggiatori a lunga distanza e nel corrispettivo trasporto di bagagli, dev'essere assicurata, a lunga durata, almeno la copertura integrale dei costi.

Art. 3 Trasporto regionale di viaggiatori

¹⁾ Il trasporto regionale di viaggiatori (convogli regionali) è eseguito, di principio, secondo la Nuova concezione del traffico viaggiatori. Il Consiglio federale verifica periodicamente tale offerta e dispone gli adeguamenti necessari.

²⁾ Il trasporto regionale di viaggiatori fornisce una prestazione in favore dell'economia generale. La Confederazione ne assume provvisoriamente il risarcimento.

¹⁾ RS 742.31

²⁾ RS 742.101

³⁾ FF 1981 II 453

³ Per il 1982, l'indennità di risarcimento è fissata a 459 milioni di franchi. Il Consiglio federale adegua di regola questo importo annualmente e anticipatamente all'evoluzione in corso.

⁴ Il conto dei costi di trasporto delle FFS serve di base per la determinazione del risarcimento. Il Consiglio federale può anche riconoscere come base il conto risultante dalla Nuova concezione della contabilità delle Ferrovie federali. Tale base deve consentire il calcolo del risultato per linea.

Art. 4 Traffico dei carri completi

Nel traffico dei carri completi, le Ferrovie federali adeguano la loro politica dei prezzi e della quantità allo stato attuale della congiuntura e del mercato, per ottenere, nei limiti della loro capacità, una parte quanto possibile ampia dei trasporti e, a più lunga scadenza, per coprire di nuovo integralmente i costi.

Art. 5 Traffico strada-rotaia (traffico intermodale)

¹ La capacità del traffico intermodale sulla linea del Gottardo dev'essere potenziata secondo i bisogni del mercato, in modo da poter trasportare giornalmente sino a 1000 autotreni e semirimorchi.

² Per il servizio intermodale tra Basilea e il Ticino, la copertura integrale dei costi dev'essere ottenuta entro i termini più brevi. La Confederazione promuove lo sviluppo di questo traffico assumendo, durante un periodo introduttivo sino alla fine del 1986, i costi non coperti, annualmente attestati in un conto speciale delle FFS.

Art. 6 Traffico di dettaglio

¹ Nel traffico di dettaglio dev'essere ricavato, in più della copertura dei costi diretti, il massimo contributo possibile per la copertura dei costi comuni.

² Il risarcimento ammonta a 150 milioni di franchi nel 1982 ed è successivamente ridotto di 25 milioni l'anno.

Art. 7 Politica del personale

Le misure concernenti il personale devono essere prese nel quadro della legislazione sui funzionari, con riguardo agli aspetti sociali e senza procedere a licenziamenti di collaboratori qualificati.

Art. 8 Pianificazione delle finanze e degli investimenti

¹ Le Ferrovie federali determinano i loro investimenti in funzione dei bisogni imprenditoriali, giusta l'articolo 3 della legge sulle FFS.

² All'Assemblea federale, con il bilancio delle FFS, è sottoposta per conoscenza una pianificazione pluriennale. La pianificazione comprende segnatamente:

- un esposto delle finalità imprenditoriali perseguibili, tenuto conto della pianificazione della capacità;
- gli investimenti richiesti per conseguire le finalità imprenditoriali e il modo di finanziamento;
- la pianificazione delle finanze.

Art. 9 Struttura dell'impresa e riserve di produttività

Il Consiglio federale attua tutti i provvedimenti richiesti per migliorare la struttura dell'impresa e per esaurire le riserve di produttività disponibili delle FFS. Presenta rapporto all'Assemblea federale sino alla scadenza del mandato di prestazioni.

Art. 10 Abrogazione

È abrogato il decreto federale dell'11 marzo 1971 ¹⁾ concernente il risarcimento delle Ferrovie federali svizzere per le loro prestazioni a favore dell'economia generale.

Art. 11 Referendum ed entrata in vigore

¹ Il presente decreto è d'obbligatorietà generale; tuttavia, giusta l'articolo 7 lettera d della legge federale sulle FFS e l'articolo 51 capoverso 6 della legge sulle ferrovie non sottostà al referendum.

² Entra in vigore il 1° gennaio 1982 e vige sino al 31 dicembre 1986.

Messaggio sul mandato di prestazioni 1982 alle Ferrovie federali svizzere del 13 maggio 1981

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1981
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	79.062
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.06.1981
Date	
Data	
Seite	453-514
Page	
Pagina	
Ref. No	10 113 506

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.