

03.055

Messaggio

concernente una legge federale sull'erogazione di aiuti finanziari al Museo svizzero dei trasporti e un decreto federale concernente un limite di spesa per un aiuto finanziario al Museo svizzero dei trasporti negli anni 2004–2007

del 10 settembre 2003

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sull'erogazione di aiuti finanziari al Museo svizzero dei trasporti e di decreto federale concernente un limite di spesa per un aiuto finanziario al Museo svizzero dei trasporti negli anni 2004–2007.

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

10 settembre 2003 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il Museo svizzero dei trasporti (MST) fu aperto a Lucerna nel 1959. La Confederazione partecipò alla sua istituzione e ai costi d'esercizio durante i primi anni con un importo determinante. Considerato il notevole successo di pubblico, durato fino ai primi anni Novanta, il MST ha potuto adempiere ai suoi compiti senza regolari sussidi determinanti da parte della Confederazione. Con il deteriorarsi della situazione economica e con la crisi del turismo in Svizzera che ne conseguì e di fronte a un'offerta ricreativa sempre maggiore, negli anni successivi il MST accusò tuttavia un calo notevole di visitatori e fu costretto a indebitarsi.

Tra il 1993 e il 1995, la Confederazione, la Città e il Cantone di Lucerna cercarono di consolidare a lungo termine la situazione del MST stanziando sussidi straordinari. Si dovette constatare tuttavia che i problemi del MST erano risolvibili solo con una struttura finanziaria di nuovo assetto. Nel 1997 il MST presentò pertanto al Consiglio federale una richiesta formale di versamento di aiuti finanziari regolari. Su questa base le Camere federali concessero al MST, con decreto federale del 18 dicembre 1998¹, un limite di spesa di 7,5 milioni di franchi per gli anni 1999–2003 con importi annui massimi di 1,5 milioni di franchi. Successivamente la Confederazione, la Città e il Cantone di Lucerna stipularono con il MST un contratto di prestazioni quinquennale. Sia il limite di spesa sia il contratto di prestazioni scadono alla fine del 2003.

Il 18 marzo 2002 il MST ha chiesto alla Confederazione, alla Città e al Cantone di Lucerna di rinnovare il contratto di prestazioni. Una mozione presentata nella stessa data dal consigliere nazionale Widmer (02.3068) e accolta nella sessione estiva 2003 dal Consiglio nazionale appoggia questa richiesta proponendo anche di inserire il MST nella strategia della costituenda fondazione Gruppo Musée Suisse. Il messaggio relativo alla legge federale concernente la Fondazione Museo nazionale svizzero² è stato adottato dal Consiglio federale il 29 novembre 2002.

Il MST assume una valenza notevole per quanto riguarda l'attrattiva del paesaggio dei musei elvetici. Con quasi 450 000 visitatori all'anno è tuttora il museo più visitato della Svizzera. Considerata la sua funzione di centro di documentazione e di discussione per le questioni legate alla mobilità, la sua gestione è di interesse pubblico per la Confederazione. Il Consiglio federale chiede pertanto mediante il presente messaggio e il disegno di decreto che lo accompagna di autorizzare un limite di spesa pari a un massimo di 6,4 milioni di franchi per gli anni 2004–2007. In questo importo è già compreso il contributo associativo di 100 000 franchi all'anno al MST, finora concesso mediante il preventivo, che, con la presente proposta, viene integrato nell'aiuto finanziario ordinario. Non esistendo attualmente una base giuridica esplicita per il sostegno del MST, vi sottoponiamo contemporaneamente anche il rispettivo disegno di legge.

¹ RS 432.51

² FF 2003 461

La legge federale proposta è intesa quale soluzione temporanea fino al disciplinamento definitivo della base legale per il sostegno del MST. Attualmente le soluzioni in discussione sono due: disciplinamento nel quadro della già citata legge sulla Fondazione Museo nazionale svizzero o della nuova legge sulla promozione della cultura attualmente in cantiere, volta a concretizzare l'articolo 69 sulla cultura della Costituzione federale³. La soluzione definitiva dovrà essere definita nel quadro dell'esame parlamentare di questi due atti e potrebbe avere come conseguenza una modifica della legge federale proposta in questa sede.

Il sovvenzionamento avviene a condizione che il Cantone e la Città di Lucerna nonché i rimanenti Cantoni della Svizzera interna partecipino anch'essi al finanziamento del MST in misura adeguata. La Confederazione, il Cantone e la Città di Lucerna concluderanno un contratto di prestazioni comune con il MST, in cui verranno definite le condizioni per beneficiare di aiuti finanziari.

³ RS 101

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

Nel suo messaggio del 1° luglio 1998⁴ sul versamento di aiuti finanziari al Museo svizzero dei trasporti il Consiglio federale si è espresso esaurientemente sulla storia, sul mandato, sull'organizzazione e sull'evoluzione finanziaria e gestionale dell'MST nonché sulla sua valenza per la Confederazione, la Città e il Cantone di Lucerna. Nel presente messaggio ci permettiamo pertanto di limitarci alle osservazioni essenziali.

Il MST fu aperto a Lucerna nel 1959. Concepito come associazione, ha sempre mantenuto questo statuto. Su una superficie espositiva di circa 24 000 metri quadrati offre numerose mostre permanenti e temporanee dedicate a temi legati alla mobilità e alla comunicazione ad esso complementare; in quest'ultimo settore d'intesa con il Museo della comunicazione di Berna. L'MST possiede circa 5500 oggetti, di cui può esporne solo un terzo. A questo corpus si aggiungono i circa 150 000 documenti scritti, fotografie e piani conservati in un apposito archivio annesso. Gli è incorporato poi il Museo Hans Erni. Oltre ad occuparsi del settore museale, il MST svolge anche attività meramente commerciali: gestisce il cinema IMAX, un ristorante, un centro congressi, ecc. Il settore museale registra attualmente un'affluenza di circa 450 000 visitatori all'anno.

La Confederazione ha partecipato con un importo considerevole ai costi di costruzione e di gestione durante i primi anni e continua a versare regolarmente un contributo associativo di 100 000 franchi all'anno. Grazie al notevole successo di pubblico, il MST è riuscito a far fronte ai propri impegni senza aiuti determinanti e regolari da parte della Confederazione fino ai primi anni Novanta. Tuttavia, successivamente, ha accusato un considerevole calo di visitatori: da 700 000 nel 1982 è passato nel frattempo a una media annua nettamente inferiore a 500 000. In seguito a questo calo il MST si è indebitato.

Tra il 1993 e il 1995 la Confederazione, la Città e il Cantone di Lucerna cercarono di consolidare durevolmente la situazione finanziaria del MST stanziando sussidi straordinari. Tuttavia si constatò che i problemi del MST erano risolvibili a lungo termine solo con una struttura finanziaria posta su una nuova base. Nel 1997 il MST inoltrò pertanto al Consiglio federale una richiesta formale di aiuti finanziari regolari. Su questa base le Camere federali autorizzarono, con decreto federale del 18 dicembre 1998⁵, una dotazione finanziaria di 7,5 milioni di franchi con importi annui massimi di 1,5 milioni di franchi per gli anni 1999–2003. Successivamente la Confederazione, la Città e il Cantone di Lucerna conclusero un contratto di prestazioni quinquennale con il MST. La dotazione finanziaria scade alla fine del 2003 e deve pertanto essere rinnovata. In mancanza di una base legale occorre inoltre emanare una legge federale.

⁴ FF 1998 3469

⁵ RS 432.51

All'interno dell'Amministrazione federale, la competenza per il MST è passata nel giugno 2003 dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) al Dipartimento federale dell'interno (DFI) e più precisamente all'Ufficio federale della cultura (UFC) in qualità di servizio della Confederazione addetto ai musei.

1.2 Situazione e valenza del Museo svizzero dei trasporti

1.2.1 Interesse dei poteri pubblici all'esercizio del Museo svizzero dei trasporti

L'interesse pubblico della Confederazione all'esercizio del MST è indiscussa. Per la sua attrattiva e per il suo irradiazione il MST assume una valenza notevole nel paesaggio dei musei elvetici. Con i suoi 450 000 visitatori all'anno è il museo più visitato della Svizzera. Quale centro di documentazione e di discussione per le questioni legate alla mobilità assume una funzione importante e dispone di preziose collezioni.

Per la Città e il Cantone di Lucerna l'MST è un'importante istituzione politico-culturale e un significativo fattore economico e turistico. Insieme agli altri Cantoni, il Cantone e la Città di Lucerna sono inoltre interessati alla sua utilità anche in termini di politica formativa (ogni anno è visitato da circa 3000 scolaresche).

1.2.2 Situazione finanziaria e strutturale del Museo svizzero dei trasporti

Con decreto federale del 18 dicembre 1998⁶ l'MST ha beneficiato per la prima volta di un sussidio federale per i costi d'esercizio. L'obiettivo dell'atto consisteva nel migliorare la liquidità, dopo che, negli anni Novanta, l'MST si era venuto a trovare in serie difficoltà finanziarie in seguito al calo di pubblico, nonostante avesse sviluppato notevoli prestazioni proprie. Nel 1998 il Parlamento si espresse in favore di un aiuto a breve termine, ai sensi di una soluzione temporanea, fino al raggiungimento dell'autonomia finanziaria grazie a misure strutturali e organizzative. Approvò pertanto una dotazione finanziaria per gli anni 1999–2003. L'aiuto finanziario fu vincolato alla condizione che la Città e il Cantone di Lucerna partecipassero in misura adeguata e che il mandato e le prestazioni dell'MST fossero definiti in un contratto di prestazioni. Durante i dibattimenti non si escluse a priori una continuazione dell'aiuto finanziario, ma lo si fece dipendere dalla rivalutazione della situazione allo scadere del periodo di finanziamento.

Il contratto di prestazioni tra l'MST e i tre sovvenzionatori Confederazione, Città e Cantone di Lucerna è stato stipulato nel 1999. Vi sono integrati differenti principi di finanziamento allo scopo di limitare l'aiuto federale possibilmente alla fine del 2003. In primo luogo l'MST avrebbe dovuto destinare l'aiuto finanziario dei poteri pubblici alla conservazione della collezione e agli investimenti necessari a tale scopo, equilibrare il conto d'esercizio mediante partecipazione ai costi da parte di chi li

⁶ RS 432.51

causa, contributi associativi, sussidi di organismi di diritto pubblico, sponsor e altre entrate supplementari e acquisire l'autonomia finanziaria entro la fine del 2003. Gli sono state imposte inoltre la messa a punto di una strategia di gestione quinquennale, di un controllo gestionale e finanziario valido e un'ottimizzazione della struttura organizzativa.

Il MST ha soddisfatto molte delle citate condizioni. Tra l'altro opera sulla base di una strategia di gestione pluriennale e ha introdotto il controlling gestionale e finanziario richiesto. Nel frattempo partecipano al suo finanziamento anche i Cantoni della Svizzera interna (cfr. n. 2.1). Nel 2001 il MST ha poi commissionato allo studio Booz, Allen & Hamilton una verifica strategica della struttura e della gestione, da cui sono scaturiti essenzialmente i seguenti risultati:

- la mediazione di sapere da parte del MST orientata all'esperienza diretta gode tuttora dei favori del pubblico;
- il MST è in grado di incrementare ulteriormente la sua autonomia finanziaria mediante varie misure di ottimizzazione (sponsoring, punti d'attrattiva supplementari, focalizzazione sul o chiusura del centro congressi, adeguamento degli orari di apertura, ecc.);
- al fine di restare un partner interessante per gli sponsor e i poteri pubblici, il MST dovrebbe considerare una ridefinizione della forma giuridica (separazione di attività) e della sua dotazione di capitale (capitale a rischio);
- una ripartizione in società di gestione (attività commerciali) e fondazione (attività museali) potrebbe essere una soluzione in grado di assicurarne la sopravvivenza;
- nonostante tutte le misure di ottimizzazione, nei prossimi cinque anni resta un disavanzo finanziario oscillante tra 6 e 8 milioni.

Con decisione del 28 giugno 2003, il MST ha sottoposto i suoi statuti a revisione: ha snellito le strutture, semplificato le vie decisionali, riducendo tra l'altro il comitato direttivo a 5–7 membri, creato i presupposti statutari volti a fare confluire il settore museale in una fondazione e le attività commerciali in una società di gestione.

Conclusioni: nonostante l'interesse del pubblico, tuttora notevole, varie misure di ottimizzazione realizzate (tra cui la messa a punto di una strategia di sponsoring) e altri passi ancora da compiere (tra cui la focalizzazione sul o la chiusura del centro congressi, la verifica degli orari di apertura, ecc.), il MST non riuscirà a raggiungere l'obiettivo di una totale autonomia finanziaria in tempi brevi. La sua situazione finanziaria è stata ulteriormente aggravata da due elementi: negli ultimi anni ha perso partnership pluriennali (tra l'altro con Swissair) ed altri partner s'impegneranno in futuro solo nel quadro di uno sponsoring legato a progetti specifici (le ex regie della Confederazione: FFS SA, Swisscom SA, La Posta). Inoltre ha accusato un ulteriore calo sostanziale di visitatori, come del resto gli altri musei, in seguito all'«estate dei record» del 2003.

2 Futuro sostegno del Museo svizzero dei trasporti

2.1 Osservazioni generali

Nel periodo 1999–2003, la Confederazione ha sostenuto il MST con un importo annuo di 1,6 milioni di franchi ripartito in un aiuto finanziario di 1,5 milioni di franchi e in un contributo associativo di 100 000 franchi. Il Cantone di Lucerna ha erogato 550 000 franchi all'anno, mentre la Città di Lucerna ha versato un aiuto annuo di 365 000 franchi e ha accordato gratuitamente al MST il diritto di superficie per gli immobili occupati. Inoltre i Cantoni della Svizzera interna Uri, Svitto, Obvaldo, Nidvaldo e Zugo hanno concesso al MST un contributo a copertura del deficit pari a 250 000 franchi all'anno.

La Confederazione, la Città e il Cantone di Lucerna hanno interesse al funzionamento del MST (cfr. n. 1.2.1). La verifica strategica della gestione ha evidenziato che il MST dovrà poter contare anche a medio termine su un sostegno dei poteri pubblici (cfr. n. 1.2.2). Dalle trattative condotte finora tra la Confederazione (UFC), il Cantone e la Città di Lucerna è risultato che i tre principali sovvenzionatori intendono continuare a sostenere il MST, a condizione ovviamente che i rispettivi parlamenti diano il loro consenso. Anche i Cantoni della Svizzera interna intendono nuovamente partecipare al finanziamento: la Conferenza dei Governi della Svizzera centrale raccomanda ai propri membri con decreto del 23 maggio 2003 di sostenere l'MST con un contributo annuo alla copertura del deficit pari a 228 220 franchi negli anni 2004–2006.

2.2 Sostegno della Confederazione nella fattispecie

Stando all'idea del Consiglio federale, la Confederazione dovrebbe continuare a erogare un importo complessivo di 1,6 milioni di franchi. Con la presente proposta s'intende sfruttare l'opportunità di integrare nell'aiuto finanziario ordinario il contributo associativo di 100 000 franchi, finora regolarmente autorizzato mediante il preventivo. Per gli anni 2004–2007 il Consiglio federale chiede pertanto una dotazione finanziaria di complessivamente 6,4 milioni di franchi. I rispettivi importi sono iscritti nel preventivo e nel piano finanziario di legislatura.

Nell'ottica della Confederazione, l'erogazione degli importi deve essere vincolata alle seguenti condizioni:

- a. il Cantone e la Città di Lucerna nonché i Cantoni della Svizzera interna partecipano al finanziamento del MST in misura adeguata;
- b. il mandato e le prestazioni del MST devono essere definite in modo vincolante in un contratto di prestazioni;
- c. il MST dovrà attuare la divisione in una società di gestione per le attività commerciali e in una fondazione per il settore strettamente museale, presentare una strategia gestionale e finanziaria e dotarsi di un controlling gestionale e finanziario valido.

I sussidi della Confederazione saranno destinati al settore strettamente museale e alla costituenda fondazione e potranno essere corrisposti solo al momento

dell'entrata in vigore della legge federale proposta con il presente messaggio (cfr. n. 6).

2.3 Contratto di prestazioni

D'intesa con il Cantone e la Città di Lucerna, la Confederazione concluderà con il MST un contratto di prestazioni per gli anni 2004–2007, in cui sono definiti il mandato dell'MST e i presupposti per la concessione dell'aiuto finanziario (cfr. n. 2.2).

2.4 Intervento parlamentare

Il 18 marzo 2002 il consigliere nazionale Hans Widmer ha presentato una mozione sostenuta da 133 cofirmatari (02.3068), in cui sollecita la continuazione degli aiuti finanziari e propone di considerare il MST nella strategia della costituenda fondazione Gruppo Musée Suisse (Museo nazionale svizzero).

Nella sessione estiva 2003 la mozione è stata accolta dal Consiglio nazionale, contrariamente alla proposta del Consiglio federale. Tuttavia quest'ultimo non si era contrario alla continuazione degli aiuti finanziari, bensì all'incorporazione del MST nel nuovo gruppo di musei (cfr. in merito più avanti n. 6). La mozione verrà dibattuta dal Consiglio degli Stati presumibilmente nella sessione autunnale 2003.

3 Conseguenze

3.1 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

Per il periodo 2004–2007 si chiede un limite di spesa di 6,4 milioni di franchi con importi annui di 1,6 milioni di franchi al massimo. L'importo comprende l'integrazione nella dotazione finanziaria del contributo associativo (100 000 franchi), finora concesso attraverso il preventivo.

I fondi necessari sono previsti nel preventivo 2004 e iscritti nel piano finanziario di legislatura 2005–2007. In virtù dell'articolo 32 della legge federale del 6 ottobre 1989⁷ sulle finanze della Confederazione, i limiti di spesa costituiscono importi massimi fino a cui il Parlamento è disposto a concedere fondi per determinati compiti. Questi crediti sono bloccati e il Consiglio federale li sblocca soltanto se le condizioni delle finanze federali lo permettono e a condizione che il conseguimento degli obiettivi di bilancio fissati dalla Costituzione non ne risulti compromesso. Il limite di spesa richiesto è in sintonia con le misure del programma di sgravio 2003.

Per la Confederazione la richiesta non ha ripercussioni sull'effettivo del personale.

3.2 Conseguenze per l'informatica

Il disegno di legge che vi sottoponiamo non ha conseguenze per l'informatica.

3.3 Ripercussioni finanziarie e sul personale per i Cantoni

La domanda ha ripercussioni finanziarie dirette per la Città e il Cantone di Lucerna nonché per i Cantoni della Svizzera interna Uri, Svitto, Obvaldo, Nidvaldo e Zugo, in quanto l'erogazione del sussidio federale dipende dal sostegno di questi due sovvenzionatori che, da parte loro, subordinano il loro sostegno alla stipula di un contratto di prestazioni e all'erogazione di sussidi della Città e del Cantone di Lucerna di almeno 750 000 franchi.

3.4 Conseguenze politico-economiche

Per la Città e il Cantone di Lucerna il MST rappresenta un importante fattore economico e turistico. Il sussidio federale richiesto ha pertanto un effetto positivo indiretto.

3.5 Altre conseguenze

Il MST offre un ricco programma di attività pedagogiche destinato essenzialmente alle scuole, sfruttato ogni anno da pressappoco 3000 classi. Questo programma assume pertanto una notevole valenza in termini di politica educativa. Inoltre il MST rappresenta un fattore d'identità che accomuna varie generazioni, in quanto la maggioranza degli abitanti della Svizzera lo ha visitato almeno una volta.

3.6 Freno alle spese

La legge federale proposta non è subordinata al freno alle spese, in quanto non genera né nuove spese né un aumento delle spese sostenute finora a favore del MST. Rispetto alla dotazione finanziaria concessa negli anni 1999–2003 la proposta rappresenta addirittura una riduzione delle spese complessive, in quanto la richiesta concerne soltanto un quadriennio.

Per le stesse ragioni non sottostà al freno alle spese nemmeno il limite di spesa richiesto.

4 Programma di legislatura

Considerato che il versamento di un aiuto finanziario federale a favore del MST deve essere sottoposto a fondamentale verifica al termine del periodo 1999–2003, nel 1999 il presente progetto non è stato inserito nel rapporto sul programma di legisla-

tura 1999–2003. Il progetto è urgente e deve essere presentato, in quanto altrimenti il MST si verrebbe a trovare in difficoltà finanziarie senza esserne responsabile.

5 Rapporti con il diritto europeo

Il disegno di legge che vi sottoponiamo non tocca aspetti rilevanti per il diritto europeo.

6 Fondamenti giuridici

6.1 Costituzionalità e legalità

Il disegno di legge sull'erogazione di aiuti finanziari al Museo svizzero dei trasporti si fonda sull'articolo 69 capoverso 2 della Costituzione federale del 18 aprile 1999⁸ (Cost.).

L'articolo 69 capoverso 2 Cost. conferisce alla Confederazione la competenza in materia di promozione, che si limita ai settori di interesse nazionale. Come precisato nel messaggio sulla Costituzione federale⁹ in merito all'articolo 69 capoverso 2 Cost., stando alla pratica indiscussa del Consiglio federale e dell'Assemblea federale, la promozione della cultura è compito dello Stato in senso lato. La Confederazione assume una competenza tacita e di diritto consuetudinario per le attività svolte finora nei settori in cui la sua competenza non è sancita esplicitamente. Nel settore culturale essa si limita alla gestione di prestazioni.

Il presente disegno di legge crea la base formale e legale per la concessione di un aiuto finanziario annuo al MST durante il periodo 2004–2007.

La validità del disegno di legge è limitata al 31 dicembre 2007, in quanto si può presumere che a partire dal 2007 il sostegno del MST sarà disciplinato nella legge concernente la Fondazione Museo nazionale svizzero – il Consiglio federale ha emanato il rispettivo messaggio il 29 novembre 2002¹⁰ – oppure nella nuova legge sulla promozione della cultura, che dovrà concretizzare l'articolo sulla cultura (69 Cost.). La soluzione definitiva deve essere definita nel quadro dei dibattiti parlamentari sui due atti. Essa porterà a una modifica della legge federale proposta, se la nuova base legale sul sostegno del MST dovesse entrare in vigore prima del 31 dicembre 2007.

Con il presente messaggio si chiede inoltre lo stanziamento di un limite di spesa per gli anni 2004–2007. La competenza dell'Assemblea federale per il decreto creditizio discende dall'articolo 167 Cost. (competenza di budget dell'Assemblea federale).

6.2 Forma giuridica degli atti

La legge federale proposta disciplina l'erogazione di un aiuto finanziario federale e contempla pertanto importanti disposizioni contenenti norme di diritto ai sensi

⁸ RS 101

⁹ FF 1997 285

¹⁰ FF 2003 461

dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., che devono essere emanate sotto forma di legge federale. La competenza dell'Assemblea federale per l'emanazione della legge scaturisce dall'articolo 163 capoverso 1 Cost. (competenza legislatrice dell'Assemblea federale). L'emanazione della legge sottostà a referendum facoltativo.

Il decreto creditizio delle Camere federali non contiene norme di diritto. Di conseguenza deve essere emanato sotto forma di decreto federale semplice in virtù dell'articolo 163 capoverso 2 Cost. e dell'articolo 4 capoverso 2 della legge sui rapporti fra i Consigli¹¹. Come tale non sottostà al referendum (art. 4 cpv. 2 LRC e art. 163 cpv. 2 Cost.).

¹¹ Legge federale del 23 marzo 1962 concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti (legge sui rapporti fra i Consigli, LRC; RS 171.11).