

04.056

Messaggio concernente modifiche nel finanziamento dei progetti FTP

dell'8 settembre 2004

Onorevoli presidenti e consiglieri,

ci pregiamo sottoporvi, per approvazione, un messaggio concernente modifiche nel finanziamento dei progetti FTP. Il messaggio comprende i seguenti atti normativi:

- legge federale che modifica il decreto federale concernente il progetto FERROVIA 2000;
- ordinanza dell'Assemblea federale che modifica il decreto federale concernente il regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari;
- modifica della legge sulle ferrovie (Lferr);
- modifica della legge federale sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS).

Nel contempo Vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | |
|------|-----------|--|
| 2003 | P 03.3582 | FTP. Finanziamento dei costi conseguenti (S 17.12.03, Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni CSt) |
| 2003 | P 03.3583 | Esame globale della realizzazione dei progetti FTP (S 17.12.03, Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni CSt) |

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

8 settembre 2004 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Per il finanziamento dei progetti FTP in futuro non saranno più concessi alle ferrovie mutui remunerati. Il presente messaggio propone le necessarie modifiche nel finanziamento dei progetti FTP. Le misure prospettate sgravano le finanze della Confederazione e consentono di realizzare per tempo i progetti assolutamente prioritari sotto il profilo della politica globale dei trasporti.

Situazione iniziale

Il finanziamento dei grandi progetti ferroviari (NFTA, FERROVIA 2000, raccordo RAV, risanamento fonico) è disciplinato nel progetto sulla costruzione e il finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici (Progetti FTP). Dalla creazione del Fondo FTP (1998) alle ferrovie sono concessi mutui remunerati per un massimo del 25 per cento dei costi per i progetti parziali delle NFTA e per i progetti della 1ª tappa di FERROVIA 2000.

Nel messaggio FTP del 1996 si riteneva che le ferrovie potessero non soltanto coprire le spese supplementari di esercizio e di manutenzione della nuova infrastruttura, ma anche generare l'utile necessario per pagare i dovuti interessi e rimborsare i mutui FTP. Si supponeva allora che le condizioni quadro dei trasporti sarebbero progressivamente mutate verso una maggiore verità dei costi. È vero che una parte dei costi sono coperti dagli utenti, ma in generale i trasporti non riescono a coprire totalmente le spese che generano.

Nell'ambito dei trasporti ferroviari si constata che i maggiori proventi attesi dai nuovi progetti sono, almeno nella fase iniziale, più modesti di quanto previsto. Stando ai dati attuali, le ferrovie potranno certo generare maggiore domanda grazie ad un miglioramento dell'offerta. Con i corrispondenti introiti supplementari riusciranno, secondo gli attuali studi di redditività, a coprire una parte dei costi supplementari della nuova infrastruttura. Non saranno però in grado di rimborsare entro i termini stabiliti i mutui per i progetti FTP né di onorare i relativi interessi. A carico dei settori infrastrutturali delle ferrovie ne risultano pertanto maggiori costi scoperti. Essendo tenuta per legge a compensare siffatti disavanzi delle ferrovie, dal 2005 la Confederazione dovrebbe assumersi di conseguenza considerevoli costi supplementari nel suo conto finanziario.

Contenuto del progetto

Visto quanto precede, il Consiglio federale propone di adeguare i meccanismi di finanziamento del Fondo FTP alle nuove circostanze. Da un lato, alle ferrovie non saranno più concessi mutui remunerati per i progetti FTP; d'altro lato, i mutui FTP già concessi saranno trasformati dal 1° gennaio 2005 in un anticipo del Fondo.

Venendo a cadere il mutuo remunerato, dal 2005 il Fondo LTP perde una fonte di introiti. Il margine finanziario a disposizione del Fondo per i progetti ancora da realizzare si restringe. Con il programma di costruzione pianificato l'attuale limite di anticipo di 4,2 miliardi di franchi (livello dei prezzi 1995) sarà già superato nel 2006. Occorre dunque portarlo provvisoriamente a 8,1 miliardi.

Si prevede inoltre di fissare dal 2010 un massimale al limite di anticipo, ossia di non più adeguarlo al rincaro. Dal 2015 il 50 per cento delle entrate del Fondo saranno impiegate per rimborsare gli anticipi.

La disponibilità di mezzi del Fondo FTP è anche influenzata dal programma di sgravio 2003 (PSg03). Con il PSg03 gli apporti della TTCP al Fondo LTP sono stati ridotti; parallelamente le Camere federali hanno stabilito un obbligo di rimborso. Considerata la necessità tuttora persistente di risanare le finanze federali, il Consiglio federale propone di abrogare l'obbligo di rimborso per questi fondi. Questo significa che l'importo attribuito al programma di sgravio 03 di 325 milioni di franchi non saranno più restituiti al Fondo.

La soluzione proposta dal Consiglio federale permette di realizzare i progetti essenziali del FTP attualmente in costruzione (1ª tappa di FERROVIA 2000, tunnel di base del Lötschberg e del Gottardo, raccordo della Svizzera orientale, migliorie nell'ambito della NFTA, risanamento fonico) come pure la galleria di base del Monte Ceneri e la 1ª fase del raccordo RAV.

Le conseguenze su tutte le altre componenti del progetto FTP sono invece considerevoli. I progetti infrastrutturali decisi dal Popolo saranno differiti e se necessario ridimensionati. È il caso segnatamente della galleria di base dello Zimmerberg e della galleria dell'Hirzel, della 2ª tappa di FERROVIA 2000 e della 2ª fase del raccordo RAV. Rispetto a quanto pianificato sinora tra il 2010 e il 2020 i progetti FTP disporranno fino a 450 milioni di franchi di meno all'anno, ma dal 2022 otterranno invece più fondi. La realizzazione dei grandi progetti FTP sarà dunque differita dal 2022 fino agli anni 2027/2030. Tutti i progetti menzionati saranno riesaminati nel quadro di una nuova valutazione globale.

Questa valutazione globale includerà anche altri grandi progetti dei trasporti pubblici per il momento non ancora finanziati [il raccordo Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA) a Ginevra, la linea di transito Zurigo Löwenstrasse (Tiefbahnhof Zürich, DML), e il progetto Ferrovia Mendrisio–Varese FMV (raccordo Stabio–Arcisate)], sempre che questi non possano essere finanziati mediante il conto finanziario.

Negli anni 2007/2008 verrà posto in consultazione un nuovo progetto relativo al futuro sviluppo dei grandi progetti ferroviari. Vi figureranno indicazioni circa quali progetti devono essere realizzati prioritariamente, a quali progetti sinora previsti occorrerà eventualmente rinunciare come pure le necessarie basi legali.

Le modifiche qui proposte consentono di contemperare in modo equilibrato gli obiettivi della politica dei trasporti con quelli della politica finanziaria della Confederazione. Gran parte delle misure sono peraltro parte integrante del programma di sgravio 2004. Grazie alle soluzioni avanzate dal Consiglio federale il conto finanziario della Confederazione sarà alleviato di 60 milioni nel 2005, di 120 milioni all'anno nel 2010 e, in seguito all'entrata in esercizio dell'asse del San Gottardo, complessivamente 350 milioni all'anno. In tal modo si contribuirà al consolidamento delle finanze federali, senza compromettere tuttavia la realizzazione tempestiva dei progetti assolutamente prioritari nell'ottica della politica dei trasporti. Inoltre, la liquidità del Fondo FTP sarà garantita a lungo termine.

Indice

Compendio	4696
1 Punti essenziali del progetto	4701
1.1 Situazione iniziale	4702
1.1.1 Politica finanziaria e dei trasporti: contesto	4702
1.1.2 Panoramica del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria	4704
1.1.2.1 Finanziamento dell'infrastruttura da parte delle ferrovie	4704
1.1.2.2 Finanziamento dell'infrastruttura da parte della Confederazione	4706
1.1.2.3 Fondo FTP	4709
1.1.3 Interventi necessari	4712
1.1.3.1 Costi conseguenti delle nuove infrastrutture	4712
1.1.3.2 Pagamento degli interessi e rimborso dei mutui remunerati FTP	4713
1.1.3.3 Panoramica degli interventi finanziari necessari	4714
1.1.3.4 Altri interventi necessari	4714
1.1.4 Scenario di riferimento: ripercussioni della normativa vigente	4716
1.1.4.1 Oneri a carico del conto finanziario e delle ferrovie	4716
1.1.4.2 Situazione iniziale dei progetti FTP	4717
1.1.5 Valutazione della situazione iniziale	4718
1.1.6 Connessioni con altri progetti relativi ai trasporti pubblici	4721
1.2 La nuova normativa proposta	4722
1.2.1 Obiettivi del progetto	4722
1.2.2 Misure concernenti il finanziamento	4723
1.2.3 Misure di controllo nel budget ordinario	4727
1.2.4 Controllo del Fondo FTP	4728
1.2.5 Altre misure	4730
1.3 Giustificazione e valutazione delle misure proposte	4730
1.3.1 Ripercussioni sul conto finanziario della Confederazione	4731
1.3.2 Ripercussioni sul Fondo FTP	4734
1.3.3 Ripercussioni sulle imprese ferroviarie	4736
1.3.4 Ripercussioni sulla politica finanziaria	4737
1.3.5 Ripercussioni sulla politica dei trasporti	4738
1.3.6 Soluzioni alternative	4739
1.4 Rinuncia ad una consultazione	4740
1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	4741
1.6 Attuazione	4741
1.7 Interventi parlamentari	4741
2 Commento ai singoli articoli	4742
2.1 Adeguamento alla Costituzione federale di atti normativi ad essa previgenti	4742
2.2 Entrata in vigore	4742
2.3 Legge federale che modifica il decreto federale concernente il progetto FERROVIA 2000	4743

2.4	Ordinanza dell'Assemblea federale concernente la modifica del decreto federale relativo al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari	4743
2.5	Legge federale sulle ferrovie	4745
2.6	Legge federale sulle Ferrovie federali svizzere	4746
3	Ripercussioni	4746
3.1	Ripercussioni sulla Confederazione	4746
3.2	Ripercussioni sui Cantoni e i Comuni	4746
3.3	Ripercussioni sull'economia nazionale	4747
3.3.1	Necessità e possibilità di un intervento statale	4747
3.3.2	Ripercussioni sui diversi gruppi sociali	4747
3.3.3	Ripercussioni macroeconomiche	4747
3.3.4	Altre regolamentazioni in questione	4747
3.3.5	Aspetti dell'applicazione	4748
3.4	Ripercussioni sulla politica regionale della Confederazione	4748
3.5	Altre ripercussioni	4748
4	Programma di legislatura	4748
5	Aspetti giuridici	4749
5.1	Costituzionalità e legalità	4749
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	4749
5.3	Forme dell'atto normativo ed entrata in vigore	4749
5.4	Subordinazione al freno alle spese	4750
5.5	Conformità alla legge sui sussidi	4750
5.6	Delega di competenze giuridiche	4750
	Glossario	4751
	Allegati	
1	Panoramica del volume degli investimenti dei progetti FTP	4754
2	Principi del modello di simulazione	4756
3	Principi della simulazione del fondo	4758
4	Tecnica finanziaria: attuazione delle misure per quanto concerne il Fondo FTP, concessione dei fondi dal 1° gennaio 2005	4759
5	Effetti dell'aumento degli ammortamenti sulla liquidità dal punto di vista del conto investimenti dei gestori dell'infrastruttura	4761
6	Ripercussioni finanziarie suddivise per progetto FTP	4762
7	Compatibilità delle misure con il freno all'indebitamento	4767

Legge federale che modifica il decreto federale concernente il progetto FERROVIA 2000 (Disegno)	4769
Ordinanza dell'Assemblea federale concernente la modifica del decreto federale relativo al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari (Disegno)	4771
Legge federale sulle ferrovie (Lferr) (Disegno)	4773
Legge federale sulle Ferrovie federali svizzere (Disegno)	4775

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

Approvando nel 1998 il progetto concernente la costruzione e il finanziamento dell'infrastruttura per i trasporti pubblici (progetto FTP)¹, il Popolo ha gettato le basi per la modernizzazione dell'infrastruttura ferroviaria. Da allora, i grandi progetti ferroviari NFTA, FERROVIA 2000, Raccordo RAV e risanamento fonico sono finanziati attraverso il Fondo per la costruzione e il finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici (Fondo FTP).

Le tendenze che vanno delineandosi in ambito economico e in quello dei trasporti pubblici ci hanno indotti il 9 settembre 2003 a incaricare il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di effettuare un'analisi sul futuro finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria. Adottando il nostro rapporto del 7 aprile 2004² abbiamo approvato i capisaldi del futuro finanziamento dei progetti FTP. Il presente messaggio intende concretizzare detti capisaldi, proporre le necessarie modifiche legislative e adeguare il Fondo FTP alla nuova situazione. Concerne principalmente i mutui remunerati per il FTP come pure il finanziamento dei costi conseguenti generati dall'esercizio della nuova infrastruttura ferroviaria.

Proposte equilibrate

Le soluzioni proposte con il presente messaggio tengono conto degli obiettivi della Confederazione sia in materia di trasporti sia in materia finanziaria. Le modifiche dei meccanismi di finanziamento consentono da un lato di raggiungere i più importanti obiettivi nel settore dei trasporti pubblici anche in un periodo di precarie finanze pubbliche. L'obiettivo presuppone la realizzazione dei progetti prioritari e l'assicurazione dell'efficienza della rete ferroviaria. D'altro lato, le misure proposte intendono contribuire ad alleviare il conto finanziario della Confederazione e a sostenere dunque il consolidamento delle finanze federali. Per i progetti FTP occorre creare un meccanismo di finanziamento sostenibile a più lungo termine, che tenga anche conto delle ripercussioni delle nuove infrastrutture sul conto finanziario della Confederazione. Infine, occorre garantire la liquidità del Fondo come pure il rimborso degli anticipi.

Un pacchetto di misure che sgrava il conto finanziario della Confederazione

Il presente messaggio contiene un pacchetto di misure consistenti essenzialmente in modifiche legislative. Tali misure saranno concretizzate in particolare nelle convenzioni relative ai progetti FTP concluse tra i costruttori, le ferrovie, e il nostro Collegio. Con queste nuove disposizioni il conto finanziario della Confederazione sarà alleviato nel 2005 di 60 milioni di franchi, nel 2010 di circa 120 milioni all'anno e, con la messa in esercizio dell'asse del Gottardo, di circa 350 milioni all'anno com-

¹ RU 1999 741 (FTP); oggi: articolo 196 numero 3 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.), RS 101.

² Rapporto del 7 aprile 2004 concernente i costi supplementari relativi al credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1, FF 2004 2347.

plessivamente. Nel contempo, sarà possibile attuare il decreto-FTP anche in un periodo di scarse risorse finanziarie.

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Politica finanziaria e dei trasporti: contesto

Il traffico è fortemente aumentato

Tra il 1980 e il 2000 il traffico di viaggiatori su ferrovia e su strada in Svizzera è aumentato circa del 32 per cento³ e il trasporto di merci è addirittura più che raddoppiato. Grazie a notevoli sforzi, i trasporti pubblici sono riusciti ad aumentare la loro quota di mercato nel trasporto viaggiatori dal 17 al 19 per cento. Non si prospetta un cambiamento di tendenza in questo sviluppo: fino all'anno 2020 il DATEC prevede un ulteriore aumento del traffico viaggiatori (chilometri persona) tra il 18 e il 48 per cento.⁴ Nel trasporto di merci (chilometri tonnellata) il traffico aumenterà ancora più fortemente. Quest'evoluzione provocherà congestionamenti del traffico soprattutto negli agglomerati e nelle grandi città, con le conseguenze ormai conosciute: colonne, perdite di tempo con costi supplementari per l'economia, rumore, inquinamento atmosferico e deterioramento della qualità della vita.

Un buon sistema dei trasporti è importante per la piazza economica svizzera e per lo sviluppo del territorio

L'importanza di un sistema dei trasporti ben sviluppato e funzionale per il successo della piazza economica svizzera e per lo sviluppo del territorio è incontestata. Per far fronte al costante aumento dei bisogni di mobilità, la politica svizzera dei trasporti si attiene ai principi della sostenibilità. Questo significa che:

- la mobilità sostiene lo sviluppo economico, i bisogni di mobilità vengono soddisfatti per quanto possibile in modo economicamente efficiente e che le spese dell'ente pubblico per gli investimenti nelle nuove infrastrutture e i relativi costi conseguenti restano sopportabili (dimensione economica);
- il problema della mobilità viene risolto nel rispetto dell'ambiente e i carichi sullo spazio e sull'ambiente vengono ridotti al minimo (dimensione ambientale);
- tutti i gruppi della popolazione e tutte le regioni hanno accesso a una mobilità sicura e che le incidenze sulla qualità della vita sono ridotte al minimo (dimensione sociale).

I trasporti pubblici svolgono un ruolo importante in un sistema di trasporti sostenibile

Nel perseguimento di questi obiettivi i trasporti pubblici svolgono un ruolo importante. In particolare, nel traffico transalpino una quota possibilmente elevata del trasporto di merci dovrà essere trasferita dalla strada alla ferrovia. Inoltre, i trasporti pubblici potranno anche fornire un contributo determinante per sgravare i trasporti

³ UST, Statistica svizzera, Trasporti e comunicazioni: Panoramica, Prestazioni, 2004, http://www.bfs.admin.ch/stat_ch/ber11/iufr11.htm.

⁴ Progetto parziale del settore ferrovie/TP (versione per la consultazione); UFT, settembre 2002.

negli agglomerati e per garantire i collegamenti tra gli agglomerati. Parallelamente, dovranno anche continuare a garantire un accesso attrattivo alla mobilità per le fasce della popolazione che devono far capo all'impiego dei trasporti pubblici.

La promozione dei trasporti pubblici è conforme alla volontà del sovrano

Il Popolo e i Cantoni hanno confermato più volte alle urne questa impostazione della politica dei trasporti. Pietre miliari in questo senso sono state le successive approvazioni dell'articolo sulla protezione della Alpi⁵, del progetto FERROVIA 2000⁶, della NFTA⁷ e sulla tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCM)⁸.

Approvando nel 1998 il progetto concernente la costruzione e il finanziamento delle infrastrutture dei trasporti pubblici (FTP), il sovrano ha creato le premesse finanziarie per l'attuazione di questa politica dei trasporti nell'ambito ferroviario. Il Fondo FTP costituisce la base finanziaria per una globale modernizzazione e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria.

Il principale obiettivo della politica finanziaria: finanze federali stabili

Nell'ottica della politica finanziaria, il finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti deve perseguire due obiettivi. Il primo comprende la garanzia della stabilità e l'agevolazione della crescita economica. Ne risulta la promozione dell'impiego, del benessere e della coesione sociale in Svizzera. Il secondo è il mantenimento di finanze pubbliche sane. È un presupposto irrinunciabile per poter adempiere durvolmente i compiti di politica sociale ed economica spettanti alla Confederazione. Per raggiungere questo obiettivo, il 2 dicembre 2001 il Popolo e i Cantoni hanno approvato il freno all'indebitamento, il quale obbliga il Consiglio federale e il Parlamento ad equilibrare a medio termine le finanze della Confederazione⁹.

La situazione finanziaria della Confederazione è peggiorata

Dall'inizio di questo millennio la situazione finanziaria della Confederazione – dopo una fase di ripresa alla fine degli anni '90 – si è nettamente deteriorata. Alla fine del gennaio 2003 abbiamo reagito a questo drastico peggioramento e incaricato il Dipartimento federale delle finanze di elaborare un programma di sgravio. Il primo programma di sgravio è stato adottato nel dicembre 2003 e, riferito al piano finanziario di allora, consente un alleviamento delle finanze federali di circa 3 miliardi nel 2006. L'85 per cento circa concerne le uscite. Il programma di sgravio 2003¹⁰ prevede tra l'altro negli anni 2005–2007 una riduzione del 20 per cento dei trasferimenti degli introiti della TTPCP al Fondo FTP. È stato pure decurtato il limite di spesa per la convenzione sulle prestazioni con le Ferrovie federali svizzere SA (FFS).

È ora in elaborazione un programma di sgravio 2004; il relativo messaggio sarà trasmesso alle Camere entro la fine del 2004.

⁵ Art. 84 Cost., RS 101.

⁶ Decreto federale del 19 dicembre 1986 concernente il progetto FERROVIA 2000, RS 742.100.

⁷ Decreto federale del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (Decreto sul transito transalpino), RS 742.104.

⁸ Art. 85 Cost., RS 101.

⁹ RU 2002 241, Art. 126 Cost., RS 101.

¹⁰ Legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali, RS 611.010.

Un'infrastruttura efficiente è l'obiettivo comune della politica finanziaria e di quella dei trasporti

La politica dei trasporti e quella finanziaria hanno importanti punti in comune. Entrambe mirano a mettere a disposizione un'infrastruttura ferroviaria funzionale, accrescere l'efficienza del settore dei trasporti e promuovere imprese di trasporto sane e di successo. In tal modo si intende garantire la stabilità nell'ambito dei trasporti, favorire la crescita economica e aumentare la quota dei trasporti pubblici al traffico globale.

Il conflitto di obiettivi tra la politica finanziaria e quella dei trasporti si è acuito

L'attuale situazione finanziaria della Confederazione mette in maggiore risalto il contrasto di interessi tra la politica finanziaria e quella dei trasporti. La politica finanziaria pone l'accento sul consolidamento delle finanze federali e sul mantenimento dell'infrastruttura ferroviaria esistente. Per contro, gli obiettivi perseguiti dalla politica dei trasporti esigono un ulteriore sviluppo dei trasporti pubblici, senza pregiudicare l'odierna qualità nel servizio di base, né il mantenimento della sostanza attualmente disponibile e neppure la sicurezza dell'infrastruttura. Intende in tal modo creare le premesse per poter far fronte in modo ecologicamente sostenibile alla crescente domanda di trasporti di passeggeri e di merci.

1.1.2 Panoramica del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria

1.1.2.1 Finanziamento dell'infrastruttura da parte delle ferrovie

I settori dei trasporti pagano ai settori dell'infrastruttura prezzi dei tracciati

Dall'entrata in vigore della riforma delle ferrovie¹¹ il 1° gennaio 1999 le imprese ferroviarie sono suddivise dal punto di vista contabile e organizzativo in due settori: trasporti e infrastruttura. Il settore dei trasporti paga a quello dell'infrastruttura una remunerazione per poter utilizzare l'infrastruttura, ossia il cosiddetto prezzo del tracciato. Il prezzo del tracciato è fissato dalla Confederazione. I proventi dei settori infrastrutturali si compongono delle entrate dei prezzi del tracciato, introiti di locazione ed altri compensi. A fronte di tali proventi vi sono le spese per il servizio di trasporto e la manutenzione, per il personale, gli ammortamenti del capitale investito come pure eventuali altri oneri finanziari.

Le ferrovie possono finanziare l'infrastruttura solo parzialmente

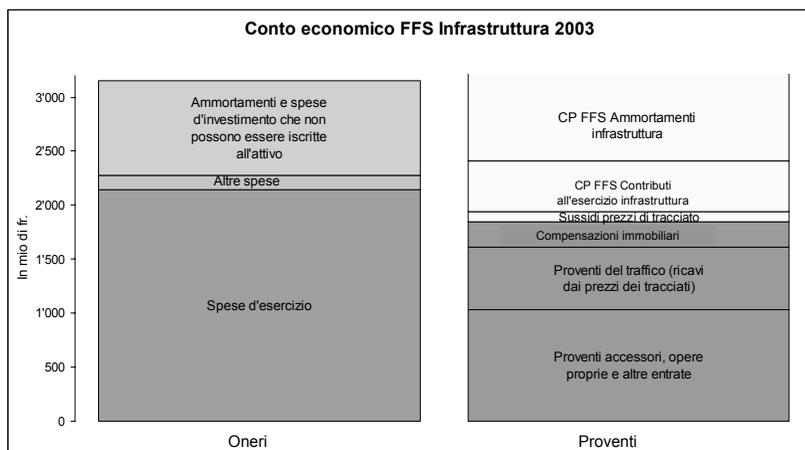
Il sistema dei prezzi del tracciato tiene conto delle attuali condizioni quadro della politica dei trasporti che in generale non consentono alle imprese ferroviarie di coprire tutti i loro costi. Per non pregiudicare gli obiettivi della politica dei trasporti, in particolare quello del trasferimento dalla strada alla rotaia e il servizio di base nel trasporto passeggeri, i prezzi del tracciato non possono essere elevati fino al livello che permetterebbe la copertura di tutti i costi.

¹¹ FF 1997 I 809

I proventi dei prezzi del tracciato coprono attualmente circa un quarto di tutti gli oneri dell'infrastruttura (vedi figura 1). Considerando i proventi accessori derivanti dalla vendita di energia e i pagamenti compensatori del settore Immobili fissati nella convenzione sulle prestazioni Confederazione-FFS per gli anni 2003–2006 risulta che nel 2003 le FFS-Infrastruttura hanno un grado di copertura dei costi del 55 per cento circa. I proventi che il settore infrastrutturale ricava dai trasporti e da altre fonti oggi non sono dunque sufficienti per finanziare i correnti costi di esercizio e gli ammortamenti dell'infrastruttura (mantenimento del valore netto). Anche per l'ulteriore sviluppo e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria i settori infrastrutturali delle ferrovie non sono finanziariamente autosufficienti. La Confederazione compensa quindi i disavanzi dei settori infrastrutturali e, dalla riforma delle ferrovie del 1999, concede di massima per gli investimenti infrastrutturali solo mutui della Confederazione senza interesse. La figura 1 mostra gli oneri e i ricavi delle FFS-Infrastruttura nel 2003, la figura 2 gli oneri e i ricavi delle Ferrovie del Lötschberg (BLS)-Infrastruttura.

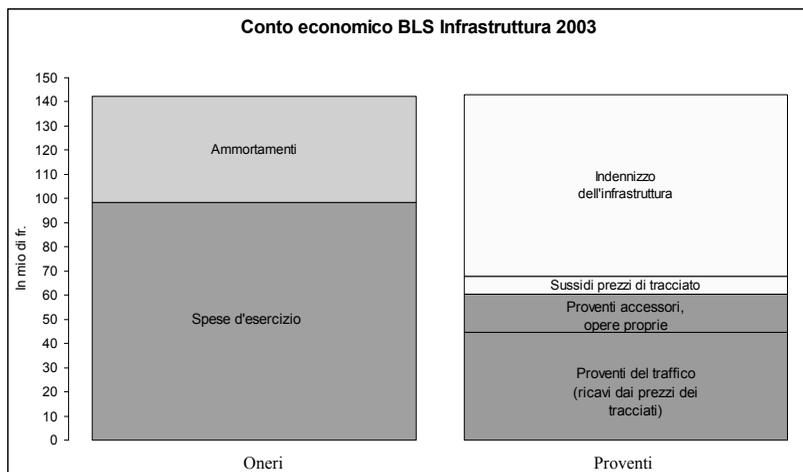
Figura 1

Oneri e proventi delle FFS-Infrastruttura nel 2003



Fonte: Rapporto di gestione FFS; Elaborazione a cura dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT).

Oneri e proventi BLS-Infrastruttura nel 2003



Fonte: Elaborazione a cura dell'UFT.

Le ferrovie finanziano innanzi tutto il materiale rotabile e i progetti infrastrutturali redditizi

Le ferrovie finanziano con mezzi propri la costruzione e l'acquisto di oggetti per il trasporto a lunghe distanze, per il trasporto regionale e per il trasporto di merci, in particolare il materiale rotabile e i progetti infrastrutturali economicamente redditizi, ad esempio centrali elettriche.

1.1.2.2 Finanziamento dell'infrastruttura da parte della Confederazione

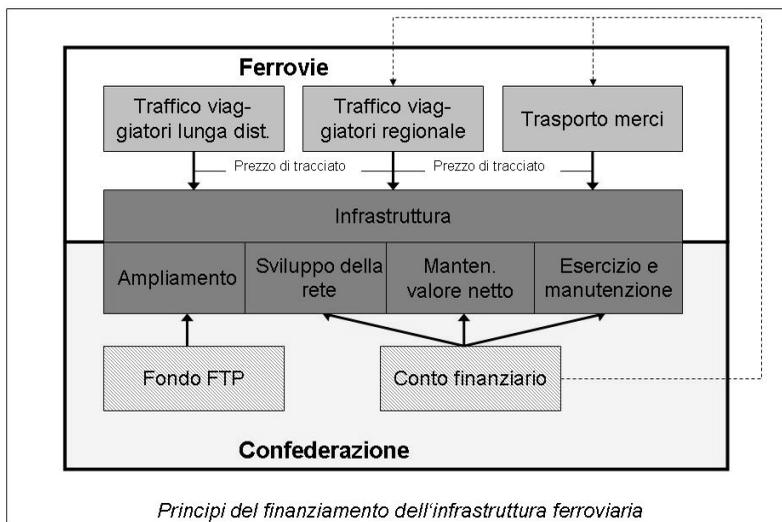
La Confederazione finanzia per il tramite del conto finanziario i costi non coperti dell'infrastruttura esistente

Secondo l'articolo 49 della legge sulle ferrovie¹² la Confederazione indennizza alle ferrovie, per il tramite del conto finanziario, i costi d'esercizio non coperti e l'onere d'ammortamento. Con i mezzi per l'onere d'ammortamento le ferrovie finanziano gli investimenti necessari per mantenere il valore netto dell'infrastruttura. Attraverso il conto finanziario la Confederazione concede inoltre mutui per l'ulteriore sviluppo delle reti; per l'ampliamento dell'infrastruttura mette a disposizione mezzi finanziari attraverso il Fondo FTP.

Gli oneri correnti non coperti sono indennizzati ai gestori dell'infrastruttura in base alle ordinazioni, disciplinate nell'articolo 49 Lferr. Attualmente il finanziamento dell'infrastruttura nelle FFS e nelle ferrovie private avviene ancora con strumenti differenti. La figura 3 offre una panoramica dei flussi finanziari.

¹² Legge del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (Lferr), RS 742.101.

Panoramica del finanziamento dell'infrastruttura da parte della Confederazione



Fonte: UFT

Finanziamento attraverso convenzioni sulle prestazioni tra Confederazione e FFS

Ogni quattro anni la Confederazione stipula con le FFS una convenzione sulle prestazioni. In questa convenzione, la Confederazione e le FFS stabiliscono di comune intesa gli obiettivi quadriennali nel settore infrastrutturale e pattuiscono le opzioni strategiche per il settore dei trasporti. La Confederazione stabilisce quanto denaro è a disposizione per il mantenimento degli impianti e per singoli nuovi investimenti (base legale: art. 49 Lferr, art. 8 LFFS¹³). A tal fine la Confederazione tiene conto del fabbisogno d'investimenti delle FFS e della situazione finanziaria della Confederazione. Attualmente è in vigore la convenzione sulle prestazioni 2003–2006. Per questo periodo il Parlamento aveva inizialmente autorizzato un limite di spesa di circa 6 miliardi di franchi, successivamente ridotto a circa 5,7 miliardi con il programma di sgravio 2003.

La Confederazione indennizza alle FFS-Infrastruttura i costi non coperti per l'esercizio dell'infrastruttura attingendo fondi dalla rubrica «CP FFS, contributo esercizio infrastruttura», mentre gli oneri di ammortamento sono imputati alla rubrica «CP FFS, ammortamenti infrastruttura».

¹³ Legge federale del 30 marzo 1998 sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS), RS 742.31.

Finanziamento dell'esercizio e del mantenimento dell'infrastruttura delle ferrovie private mediante convenzioni d'indennizzo

Nel caso delle ferrovie private, come ad esempio la BLS Lötschbergbahn (BLS), la Confederazione ordina l'esercizio dell'infrastruttura mediante convenzioni di indennizzo annuali. I fondi messi a disposizione a tal fine dalla Confederazione e dai Cantoni comprendono i costi di esercizio non coperti come pure l'onere di ammortamento. In pratica il finanziamento dell'infrastruttura avviene insieme all'ordinazione del trasporto regionale mediante imputazione alla rubrica «indennizzi trasporti regionali». Secondo la riforma delle ferrovie 2, il finanziamento delle infrastrutture delle ferrovie private avverrà come per le FFS mediante convenzioni sulle prestazioni.

La suddivisione dei costi tra Confederazione e Cantoni avviene in base alla chiave di ripartizione stabilita nell'ordinanza sulle quote cantonali di partecipazione alle indennità e agli aiuti finanziari destinati al traffico regionale¹⁴. Nel caso di infrastrutture d'importanza regionale la quota della Confederazione ammonta in media al 69 per cento, mentre se l'importanza è nazionale al 100 per cento (base legale: art. 49 Lferr).

Le ferrovie ottengono mutui esenti da interesse per gli investimenti nello sviluppo della rete

Per gli investimenti necessari all'esercizio che non possono finanziare con mezzi destinati all'ammortamento, le imprese ferroviarie ottengono dalla Confederazione mutui a interesse variabile e rimborsabili condizionalmente (in breve: mutui senza interesse). I gestori dell'infrastruttura non sono tenuti – tranne alcune eccezioni chiaramente stabilite – a rimborsare tali mutui.

Nel caso delle FFS, la Confederazione definisce nella convenzione sulle prestazioni il volume degli investimenti delle FFS-Infrastruttura. Per il loro finanziamento viene stabilito, a complemento dei mezzi di ammortamento concessi sotto forma di indennizzo, un quadro creditizio (senza relazione diretta a singoli progetti). Quest'ultimo poggia su una pianificazione a medio termine degli investimenti delle FFS, anche se il margine finanziario della Confederazione resta determinante.

Nel caso delle ferrovie private la concessione di crediti avviene in base a richieste distinte per singoli progetti, a tenore dell'articolo 56 della legge sulle ferrovie. In base a queste richieste, l'UFT fissa l'entità dei contributi federali e il finanziamento avviene attingendo da un credito quadro distinto. La durata di validità dell'attuale 8° credito quadro di oltre 1,4 miliardi è stata prorogata più volte. I mezzi disponibili saranno presumibilmente sufficienti sino a fine 2006. Dopo un esame accurato delle richieste, la Confederazione insieme ai Cantoni interessati stipulano convenzioni d'investimento con le imprese.

¹⁴ Ordinanza del 18 dicembre 1995 sulle quote cantonali di partecipazione alle indennità e agli aiuti finanziari destinati al traffico regionale (OQC), RS 742.101.2.

La Confederazione finanzia inoltre il traffico regionale e parti del trasporto ferroviario di merci

Per il tramite del suo conto finanziario la Confederazione finanzia oltre all'infrastruttura anche l'indennizzo per i trasporti ordinati (traffico regionale) e fornisce – in virtù della legge sul trasferimento del traffico¹⁵ – contributi al trasporto ferroviario di merci.

Nel 2003 la Confederazione ha messo a disposizione i seguenti importi per i trasporti pubblici (cfr. la tabella 1).

Tabella 1

Flussi finanziari nell'anno 2003 (in milioni di franchi)

Conto finanziario (budget federale ordinario)	3034
<i>a) mezzi federali generali</i>	<i>2725</i>
Trasporto viaggiatori regionale (indennizzi)	862
Convenzione sulle prestazioni Confederazione–FFS (Infrastruttura)	1340
Credito quadro Confederazione-ferrovie private (Infrastruttura)	126
Indennizzi (infrastruttura ferrovie private)	313
Progetti speciali (ETCS e danni provocati dalla natura)	20
Riduzione del prezzo del tracciato per il traffico a carico completo	64
<i>b) Proventi a destinazione vincolata dall'imposta sugli oli minerali</i>	<i>309</i>
Indennizzo del traffico combinato	212
Investimenti per il traffico combinato	51
Ordinanza sulla separazione dei trasporti	23
Binari di raccordo	20
Carico di veicoli	3
Finanziamento speciale FTP	2087
NFTA	1320
FERROVIA 2000	603
Risanamento fonico	55
Raccordo-RAV (credito di pianificazione)	1
Interessi	108

Fonte: Conto finanziario della Confederazione; elaborazione UFT.

1.1.2.3 Fondo FTP

La Confederazione finanzia attraverso il Fondo FTP la modernizzazione e l'ampliamento dell'infrastruttura

Per il tramite del Fondo FTP la Confederazione finanzia un'ampia modernizzazione e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria. Il 29 novembre 1998 il Popolo e i Cantoni hanno approvato il decreto federale sulla costruzione e il finanziamento dei progetti infrastrutturali dei trasporti pubblici (FTP). Il Fondo FTP entrato retroatti-

¹⁵ Legge dell'8 ottobre 1999 sul trasferimento del traffico, RS 740.1.

vamente in vigore il 1° gennaio 1998 consente di finanziare i seguenti quattro grandi progetti ferroviari:

- Nuova ferrovia transalpina (NFTA);
- FERROVIA 2000;
- Raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità (Raccordo RAV);
- risanamento fonico delle ferrovie.

Un volume di investimenti di 30,5 miliardi di franchi (livello dei prezzi 1995)

Conformemente al decreto FTP, per la realizzazione dei quattro grandi progetti ferroviari summenzionati è previsto un volume d'investimento di circa 30,5 miliardi di franchi (livello dei prezzi 1995). Per ognuno di questi progetti il Parlamento adotta una legge federale e un corrispondente credito d'impegno stabilendo in tal modo il quadro per i singoli grandi progetti. L'allegato 1 contiene una panoramica del volume degli investimenti (mezzi stanziati con decreto federale, progetti con decisione del Consiglio federale, mezzi non ancora attribuiti).

Finanziamento del Fondo mediante la TTPCP, l'imposta sugli oli minerali, l'imposta sul valore aggiunto e il mercato dei capitali

La Costituzione federale stabilisce che il finanziamento dei quattro grandi progetti ferroviari avviene per il tramite di un fondo dipendente dotato di contabilità propria¹⁶. A tenore della Costituzione, per alimentare questo fondo il Consiglio federale può impiegare i seguenti mezzi:

- al massimo due terzi del provento della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP dal 2001, fino al 2000: TFTP);
- mezzi derivanti dall'imposta sugli oli minerali, per coprire il 25 per cento delle spese globali delle linee di base della NFTA;
- 0,1 punti percentuali dell'aumento dell'IVA (dal 2001);
- prestiti assunti sul mercato dei capitali, per un massimo del 25 per cento delle spese globali della NFTA, FERROVIA 2000 e del raccordo RAV.

La Confederazione mette a disposizione mezzi del Fondo FTP – le ferrovie o i costruttori ottengono in parte mutui remunerati

Secondo il messaggio FTP, la Confederazione mette a disposizione dei gestori dell'infrastruttura per la costruzione dei progetti FTP i mezzi finanziari necessari nelle seguenti tre forme¹⁷:

- prestiti a interesse variabile, rimborsabili condizionalmente;
- contributi a fondo perso;
- prestiti rimborsabili, al tasso di mercato.

¹⁶ Art. 196 n. 3 cpv. 3 Cost., RS 101.

¹⁷ Cfr. il messaggio del 26 giugno 1996 sulla costruzione e sul finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici, FF 1996 IV 551, in particolare pagg. 619–624.

Per il finanziamento delle misure, di regola i mezzi sono forniti sotto forma di mutui a interesse variabile rimborsabili condizionalmente (in breve: senza interesse). Ciò corrisponde anche ai principi applicabili al finanziamento degli investimenti definiti nell'articolo 20 della legge sulle FFS.

I prestiti assunti sul mercato dei capitali sono messi a disposizione delle ferrovie sotto forma di mutui remunerati rimborsabili (in breve: mutui remunerati).

I contributi a fondo perso sono di massima concessi per gli oneri che le imprese ferroviarie non possono iscrivere all'attivo. Si tratta degli oneri per i lavori di pianificazione e di vigilanza dei progetti che non sono imputabili a un determinato progetto parziale. Non possono ad esempio essere iscritte all'attivo le costruzioni provvisorie, le costruzioni a favore di terzi oppure provvedimenti di protezione dell'ambiente come le pareti fonoassorbenti.

Nel Fondo il valore dei mutui senza interesse e quello dei contributi a fondo perso viene immediatamente rettificato.

Nei primi anni il Fondo riceve un anticipo di 4,2 miliardi al massimo

Nei primi anni le entrate del Fondo FTP sono state nettamente inferiori alle spese per i progetti FTP e agli oneri dell'interesse. Per poter ciononostante finanziare per tempo i progetti importanti e urgenti come le gallerie di base della NFTA il Fondo ottiene anticipi dalla Tesoreria federale. Questi anticipi generano provvisoriamente un indebitamento del Fondo e, rispettivamente, della Confederazione. L'indebitamento è stato limitato dal Parlamento, fissando nel regolamento del Fondo FTP¹⁸ un limite di anticipo di 4,2 miliardi di franchi (prezzi su base 1995). Gli anticipi cumulati del Fondo non devono dunque eccedere i 4,2 miliardi. La durata del Fondo è limitata fino al termine del programma di costruzione e del rimborso dell'anticipo.

La gestione del Fondo compete alla Confederazione e al Parlamento

Nell'ambito della competenza attribuitagli dall'articolo 196 numero 3 capoverso 2 della Costituzione, il nostro Collegio decide periodicamente in quale misura i proventi della TTPCP vanno ad alimentare il Fondo. Il piano finanziario su cui ci basiamo garantisce la copertura dei costi degli investimenti su un periodo di quattro anni. Al momento della pianificazione del budget informiamo il Parlamento in merito alla corrispondente pianificazione finanziaria. In questo modo il nostro Collegio gestisce da vicino il Fondo e informa regolarmente le Camere sul suo sviluppo.

Sulla scorta di tali indicazioni, l'Assemblea federale stabilisce annualmente, mediante un decreto federale semplice e unitamente al preventivo, quanti mezzi debbano essere stanziati per i diversi progetti FTP. Dapprima l'Assemblea federale approva per ogni progetto un credito d'impegno decidendo in tal modo sull'entità globale del progetto. Spetta pure all'Assemblea federale approvare il conto del Fondo.

I progetti FTP nell'ambito del volume globale stanziato

La tabella 2 indica le variazioni dei volumi d'investimento dei singoli grandi progetti ferroviari rispetto al messaggio FTP del 1996¹⁹. Complessivamente il volume globale FTP stanziato di circa 30,5 miliardi di franchi non è ancora totalmente

¹⁸ Decreto federale del 9 ottobre 1998 relativo al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari, RS 742.140.

¹⁹ FF 1996 IV 551

sfruttato secondo i calcoli l'attuale stima dei costi finali. Questo è dovuto al fatto che per la 1^a fase di FERROVIA 2000 sono stati investiti 1,5 miliardi in meno di quanto previsto nel 1995. D'altra parte, grazie a nuove soluzioni tecniche il limite di spesa per il risanamento fonico non sarà verosimilmente del tutto esaurito.

Nella sinossi si comparano i costi finali stimati dei singoli grandi progetti (costi finali stimati il 30 giugno 2003, incluso il rincaro dal 1995, senza margini di rischio) con i valori figuranti nel messaggio FTP del 1996. Trattandosi di stime dei costi finali, gli importi effettivi possono discostarsi da quelli figuranti nella tabella. Soprattutto nella NFTA sono possibili costi supplementari. Non è pertanto possibile per il momento stimare in che misura il volume globale FTP di circa 30,5 miliardi (livello dei prezzi 1995) sarà in definitiva sfruttato.

Le cifre del messaggio FTP del 1996 possono essere comparate a quelle attuali solo relativamente. In primo luogo, da allora l'imposta sulla cifra d'affari (ICA) è stata sostituita dall'imposta sul valore aggiunto (IVA). In secondo luogo, i singoli grandi progetti sono stati decisi in momenti diversi, sicché essi si basano su livelli di prezzi differenti. I valori indicati nella tabella 2 tengono conto di questi fattori. Indicazioni più dettagliate figurano nell'allegato 1.

Tabella 2

**Variazioni del volume globale FTP
(Livello dei prezzi 1995, costi d'investimento in miliardi di franchi)**

	1	2	3	4 = 3-2
	Cifre FTP, incl. ICA; Rincaro NFTA calcolato con l'indice ZIW	Cifre FTP, ICA esclusa; Rincaro NFTA calcolato con l'indice IRN	Costi finali presumibili al 30.6.2003, IVA esclusa	Variazioni rispetto alle cifre FTP
Grandi progetti				
FERROVIA 2000	13.40	12.95	11.47	-1.47
NFTA	13.60	14.19	15.40	1.20
Raccordo RAV	1.20	1.16	1.16	0.00
Risanamento fonico	2.25	2.17	1.38	-0.79
Totale pacchetto FTP	30.45	30.47	29.41	-1.06

1.1.3 Interventi necessari

1.1.3.1 Costi conseguenti delle nuove infrastrutture

Le nuove infrastrutture procurano nuove entrate ...

Le nuove infrastrutture consentono ai trasporti pubblici collegamenti più rapidi, più frequenti e più diretti. Accrescono pertanto la competitività delle ferrovie rispetto alla strada e creano le premesse per un esercizio efficiente delle ferrovie. Tali miglioramenti permettono ai settori del trasporto delle ferrovie di ottenere maggiori introiti. Contribuiscono inoltre a raggiungere gli obiettivi della Confederazione in materia di trasporti.

... ma generano anche costi conseguenti per la Confederazione

Nel contempo, la messa in esercizio di nuove infrastrutture genera anche oneri supplementari per l'ammortamento (mantenimento del valore netto), per l'esercizio e per la manutenzione. Conformemente all'articolo 49 della legge sulle ferrovie, la Confederazione è tenuta ad indennizzare i costi non coperti dell'infrastruttura – ossia la differenza tra i maggiori introiti conseguiti e gli oneri supplementari. Questo vale anche per i progetti FTP.

Nell'attuale contesto della politica dei trasporti gli oneri supplementari superano i maggiori introiti. Questo significa che la messa in esercizio di ogni nuova infrastruttura grava a medio termine il conto finanziario della Confederazione.

1.1.3.2 Pagamento degli interessi e rimborso dei mutui remunerati FTP

Nei progetti FTP vi sono oneri supplementari per mutui remunerati

Dalla riforma delle ferrovie 1999, per gli investimenti infrastrutturali vengono concessi per il tramite del conto finanziario solo più mutui senza interesse. Per il finanziamento di infrastrutture attraverso il Fondo FTP ai gestori delle infrastrutture (o alle imprese di costruzione) vengono invece concessi anche mutui remunerati. Ne risultano oneri supplementari per il pagamento degli interessi e per il rimborso dei mutui remunerati.

I maggiori introiti dei progetti FTP sono sufficienti per coprire i costi di esercizio e di manutenzione ...

I calcoli di redditività relativi ai progetti FTP e il piano aziendale delle BLS per la galleria di base del Lötschberg hanno stimato i maggiori introiti generati dai progetti e i costi di esercizio e di manutenzione. Queste analisi hanno evidenziato che per i singoli progetti FTP i maggiori introiti saranno probabilmente sufficienti per coprire gli oneri supplementari per l'esercizio e la manutenzione della nuova infrastruttura. In quest'ottica, molti progetti FTP presentano un rapporto costi-benefici positivo.

... ma non per pagare gli interessi e rimborsare il mutuo né per l'ammortamento

Il fabbisogno supplementare di mezzi finanziari per l'ammortamento, il pagamento degli interessi e il rimborso dei mutui remunerati FTP può tuttavia, nella migliore delle ipotesi, essere coperto soltanto in parte. Persino il progetto che nel calcolo di redditività è risultato il più promettente, la 1^a tappa di FERROVIA 2000, non riuscirà a conseguire entrate supplementari così elevate da coprire tutti i costi aggiuntivi. Le ragioni figurano ai numeri 1.1.4.1 e 1.1.5, mentre le probabili ripercussioni finanziarie dei singoli progetti FTP sono riportate nell'allegato 6.

Anche potendo contare su una buona redditività, il gestore dell'infrastruttura non è in grado di pagare gli interessi o di rimborsare con mezzi propri i mutui remunerati FTP. Vi sono per questo ragioni di tecnica finanziaria e di gestione aziendale: sotto il profilo finanziario, il rimborso dei mutui FTP sarebbe possibile soltanto se il gestore dell'infrastruttura fosse in grado di conseguire un utile globalmente, ossia includendo l'infrastruttura già esistente e deficitaria e senza indennità della Confederazione. Considerato l'attuale grado di copertura del 55 per cento, una siffatta ipotesi

pare poco credibile a breve e medio termine. Anche dal punto di vista dell'economia aziendale la Confederazione deve ritenere che i proventi supplementari risultanti dai grandi progetti FTP non sono sufficienti per coprire tutti gli oneri supplementari.

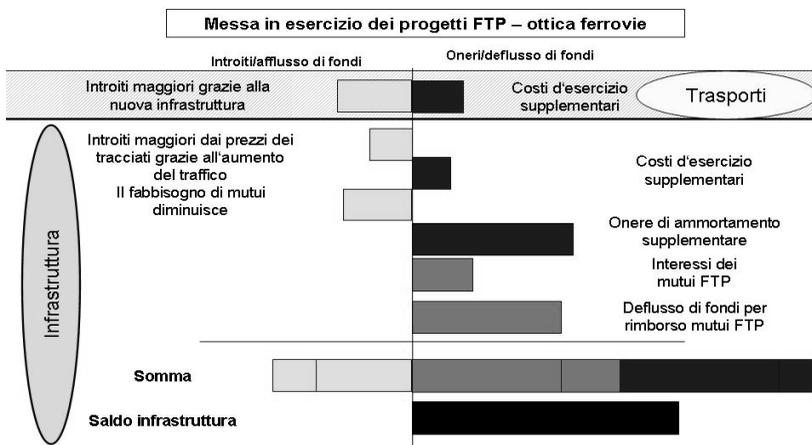
1.1.3.3 Panoramica degli interventi finanziari necessari

L'assunzione degli oneri supplementari grava il conto finanziario della Confederazione

Nella figura 4 si illustrano schematicamente i cambiamenti subiti dai proventi e dalle spese, o dai flussi finanziari, dei gestori dell'infrastruttura in seguito alla messa in esercizio dei progetti FTP. Dallo schema risulta chiaramente che le spese supplementari dovute al pagamento degli interessi, all'ammortamento e ai costi di esercizio supplementari come pure il deflusso di mezzi finanziari per il rimborso dei mutui FTP superano nettamente gli introiti supplementari ricavati dai prezzi dei tracciati, dai maggiori proventi o dalla riduzione della concessione di mutui mediante il conto finanziario.

Figura 4

Schema dei proventi e spese della messa in esercizio dei progetti FTP



Fonte: UFT

L'assunzione di queste spese non coperte graverebbe ulteriormente il conto finanziario della Confederazione.

1.1.3.4 Altri interventi necessari

Oltre agli interventi summenzionati, la messa in esercizio dei progetti FTP comporta altri due effetti. In primo luogo nelle ferrovie possono risultare cosiddetti fondi d'ammortamento eccedentari (cfr. allegato 5); secondariamente, l'ampliamento del-

l'infrastruttura vincola nel conto finanziario maggiori mezzi della Confederazione per l'esercizio dell'infrastruttura.

Maggiori indennità potrebbero aumentare il fabbisogno d'investimenti delle ferrovie

Dopo la messa in esercizio dei progetti FTP, l'onere di ammortamento per i gestori dell'infrastruttura aumenta sensibilmente. La Confederazione è tenuta a indennizzare tali oneri nella misura in cui non possano essere coperti dai gestori stessi. Visto che nei primi anni non occorre effettuare investimenti per rinnovamenti delle nuove infrastrutture e che il volume degli investimenti resta costante, diminuisce anche il fabbisogno di prestiti. Può però anche verificarsi il caso in cui il fabbisogno d'investimenti ordinari complessivo (mantenimento del valore netto e ampliamenti puntuali) possa essere finanziato con i mezzi di ammortamento ottenuti quale indennizzo e che i gestori dell'infrastruttura dispongano inoltre di liquidità. Non appena si delinea una siffatta situazione, la Confederazione obbliga i gestori delle infrastrutture a rimborsare con questi mezzi di ammortamento «eccedentari» i mutui condizionalmente rimborsabili concessi in precedenza per il tramite del conto finanziario della Confederazione. Essi sono già ammortati dalla Confederazione. Concretamente, questi rimborsi avvengono mediante compensazione nel versamento delle indennità (senza impiego di liquidità).

L'allegato 5 mostra come si presenta tale situazione dal punto di vista del conto degli investimenti dei gestori dell'infrastruttura. Lo sgravio risultante per il conto finanziario della Confederazione è una conseguenza indiretta del pacchetto di misure proposto. Occorre inoltre rilevare che questi mezzi sono soltanto provvisoriamente «eccedentari», poiché saranno necessari al più tardi entro 20 o 60 anni per il rinnovamento.

A lungo termine più mezzi per le infrastrutture

Il secondo ambito di problemi è il vincolamento a lungo termine di mezzi del budget ordinario per l'infrastruttura ferroviaria. La messa in esercizio di ogni nuova infrastruttura fa crescere il fabbisogno di mezzi per il mantenimento del valore netto. La contemporanea riduzione dei mezzi inclusa nei futuri programmi di sgravio e il freno all'indebitamento impongono di compensare questi maggiori oneri attingendo al conto finanziario della Confederazione. Non è ancora determinato a quale rubrica saranno imputati. Se la compensazione deve avvenire nell'ambito dei trasporti pubblici, saranno interessati i sussidi della Confederazione per i trasporti pubblici regionali e per il trasferimento del trasporto di merci attraverso le Alpi oppure il mantenimento del valore netto e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria esistente nell'ambito del budget ordinario. Il conflitto di obiettivi già esistente tra l'auspicata estensione dell'infrastruttura ferroviaria e il finanziamento dei trasporti che di questa infrastruttura dovrebbero usufruire si accentuerebbe ulteriormente. È pertanto ipotizzabile che le priorità della politica dei trasporti si concentrino a medio termine sull'esercizio e il mantenimento del valore netto, come pure sull'eliminazione delle strozzature nella rete esistente.

1.1.4 Scenario di riferimento: ripercussioni della normativa vigente

Qui di seguito esponiamo le ripercussioni di un'attuazione della normativa vigente *senza alcuna modifica*.

Lo scenario di riferimento è la situazione finanziaria attuale

Lo scenario di riferimento è la situazione finanziaria attuale. Esso poggia sui seguenti presupposti:

- i progetti FTP vengono attuati come previsto nel decreto FTP;
- le normative vigenti sono mantenute immutate;
- le ferrovie pagano gli interessi per i mutui remunerati FTP come pattuito e rimborsano i mutui entro 10 anni (le normative applicate per la fase di costruzione sono trasferite alle ferrovie non appena i progetti FTP sono messi in esercizio);
- gli investimenti per mantenere il valore netto e per l'efficienza della rete sono realizzati;
- la Confederazione non adotta nessuna misura di controllo ulteriore.

Lo scenario di riferimento evidenzia le ripercussioni che la messa in esercizio dei progetti FTP avrebbe sulle ferrovie e sul conto finanziario della Confederazione qualora non siano adottate contromisure.

Modello di simulazione per le stime finanziarie

Per stimare la situazione finanziaria di partenza e per poter giudicare le ripercussioni di eventuali misure l'Ufficio federale dei trasporti e l'Amministrazione federale delle finanze hanno elaborato un modello di simulazione. Il modello permette di simulare approssimativamente i futuri sviluppi del conto finanziario della Confederazione come pure il flusso finanziario e il conto economico delle ferrovie. Occorre inoltre considerare le ripercussioni sul Fondo FTP; a tal fine, i dipartimenti competenti hanno potuto avvalersi alle simulazioni del Fondo esistenti.

Tutte le simulazioni poggiano su diverse ipotesi (cfr. allegati 2 e 3). Le indicazioni figuranti qui di seguito forniscono un ordine di grandezza e vanno considerate come ipotetiche.

1.1.4.1 Oneri a carico del conto finanziario e delle ferrovie

Le ferrovie non sono in grado di remunerare e di rimborsare i mutui

Come già rilevato, i gestori dell'infrastruttura non sono in grado di rimborsare entro il termine i mutui FTP e di onorarne gli interessi, supponendo che gli investimenti necessari per il mantenimento della sicurezza e dell'efficienza della rete ferroviaria siano realizzati. La Confederazione non dispone di basi giuridiche che le consentano di mettere a disposizione delle ferrovie mezzi per rimborsare i mutui FTP. Se le convenzioni vigenti attualmente tra la Confederazione e le FFS o le BLS fossero applicate in modo conseguente (mutui a scadenza decennale), alle ferrovie mancherebbero alla fine di questo decennio i mezzi necessari per il rimborso dei mutui. Una

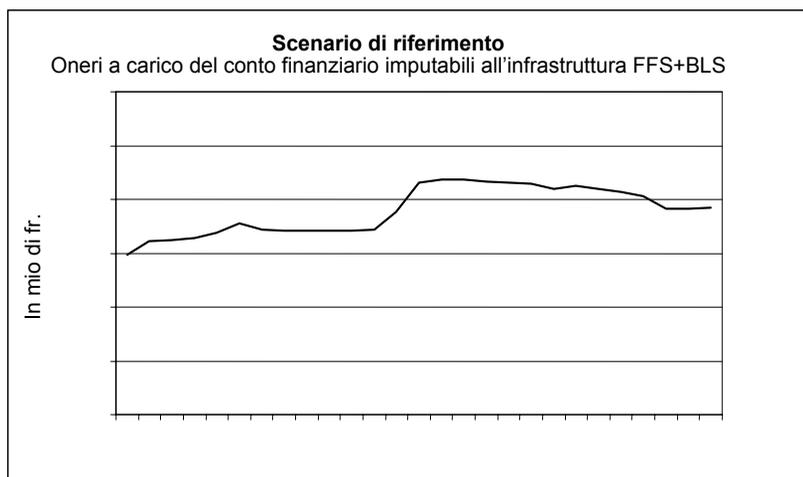
proroga della durata del mutuo remunerato attenuerebbe il problema, ma non lo risolverebbe.

Il conto finanziario della Confederazione sarebbe gravato fino al 2020 di 500 milioni supplementari all'anno rispetto a oggi

Anche il conto finanziario della Confederazione risulterebbe pesantemente gravato dalla compensazione dei maggiori deficit risultanti dalla messa in esercizio della nuova infrastruttura (vedi figura 5). Già nel 2008 vi sarebbe un fabbisogno annuale supplementare di 200 milioni rispetto al 2004, equivalente ad un aumento del 13 per cento. Nel 2020 il fabbisogno supplementare rispetto al 2004 sarebbe di circa 500 milioni di franchi all'anno, ossia del 35 per cento. La situazione si attenuerebbe leggermente soltanto dopo che i mutui FTP saranno totalmente rimborsati.

Figura 5

Onere a carico del conto finanziario senza contromisure (scenario di riferimento)



Fonte: Modello di simulazione a cura dell'UFT e dell'AFF.

1.1.4.2 Situazione iniziale dei progetti FTP

Attuazione dei progetti FTP secondo la pianificazione 2003

Lo scenario di riferimento si basa sull'ipotesi che i progetti FTP saranno realizzati entro il 2022 secondo la pianificazione del 2003 (vedi figura 6). Fino a questo termine per l'attuazione dei progetti sono a disposizione 30,5 miliardi (livello dei prezzi 1995). Per l'attuazione dei progetti FTP era originariamente previsto il seguente calendario (pianificazione 2003):

Le ripercussioni finanziarie sulla Confederazione sono state constatate anche in precedenti progetti: le condizioni quadro dovrebbero modificarsi a favore delle ferrovie

Non è una constatazione nuova che le condizioni quadro dovrebbero modificarsi a favore della ferrovia per permettere la redditività economica dell'infrastruttura. Già nel messaggio FTP del 1996 e in tutti gli altri messaggi relativi all'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria è stato spiegato che i progetti possono avere successo economico soltanto se le condizioni quadro vengono modificate a favore delle ferrovie. Nel messaggio sul progetto FERROVIA 2000 del 1985²⁰ sottolineavamo che nei trasporti ferroviari sarebbe stato possibile raggiungere la copertura dei costi soltanto se quanto previsto nella politica coordinata dei trasporti sarebbe stato conseguentemente attuato. In tutti i successivi decreti e messaggi relativi alla NFTA, FERROVIA 2000 e FTP si è rilevata la scarsa redditività qualora le condizioni di competitività tra la strada e la ferrovia non fossero state riequilibrate.

Periodo deficitario iniziale

In tutti i nostri messaggi abbiamo fatto notare che dopo la messa in esercizio delle nuove infrastrutture vi sarebbe stato inizialmente un periodo di ristrettezze finanziarie: le ferrovie dovranno far fronte a maggiori costi senza poter inizialmente sfruttare appieno i nuovi investimenti. Per ogni miglioramento dell'offerta occorrono alcuni anni fino a che il mercato reagisca completamente alle nuove prestazioni. Nel messaggio sulla NFTA del 1990²¹ la durata di questo periodo deficitario per le ferrovie era stato stimato a 20 anni.

La svolta nei proventi dei trasporti non si è verificata e i redditi delle ferrovie non sono essenzialmente migliorati

Nel messaggio FTP del 1996 il pagamento degli interessi e il rimborso del 25 per cento degli investimenti vengono associati alla seguente condizione: «L'attuale tendenza nell'ambito dei proventi del traffico su rotaia non dovrebbe soltanto poter essere frenata, ma nei prossimi 10–15 anni dovrebbe addirittura subire una svolta»²². Per concepire la strategia di finanziamento si era partiti da questa tendenza: si riteneva che i costi conseguenti diretti dei progetti per l'esercizio e la manutenzione potessero essere coperti dalle ferrovie e che per di più queste ultime potessero assumere anche il 25 per cento dei costi d'investimento. Il presupposto era comunque un netto miglioramento dei proventi delle ferrovie in seguito a nuove condizioni quadro. In questa situazione, sarebbe stato necessario concedere alle ferrovie il 25 per cento al massimo degli investimenti sotto forma di mutui remunerati.

Condizioni quadro meno favorevoli di quanto presunto

La svolta nei proventi dei trasporti non si è verificata, anzi: i prezzi del trasporto delle merci sono ulteriormente diminuiti. Questa evoluzione è in gran parte riconducibile alle condizioni quadro internazionali, che la Confederazione può influenzare solo parzialmente. A questo proposito si può citare la liberalizzazione a livello europeo dei trasporti delle merci che ha creato una forte concorrenza nei trasporti stradali e tra strada e ferrovia. La concorrenza ha provocato una vera e propria

20 FF 1985 I 169

21 FF 1990 II 812

22 FF 1990 II 812

erosione dei prezzi dei trasporti internazionali. Ma anche una titubante attuazione di una concorrenza globale come pure la troppo lenta eliminazione dei problemi qualitativi nel trasporto di merci transfrontaliero sui binari pregiudicano la competitività delle ferrovie.

Ulteriori fattori di rischio per la redditività delle infrastrutture dei trasporti di lunga durata sono i costi finali dei singoli progetti, il momento della messa in esercizio come pure lo sviluppo del traffico e dell'economia. La pianificazione NFTA attuale si basa sulle previsioni del traffico elaborate nel 1995 dal centro di ricerche prospettive di San Gallo «Zentrums für Zukunftsforschung». Diversi dati sembrano indicare che in seguito alla generale flessione della crescita economica in Europa, la tendenza a trasportare merci meno pesanti ma di valore più elevato come pure le ripercussioni tuttora difficilmente stimabili dell'ampliamento a est dell'UE tali previsioni dovranno essere ridimensionate.

Conflitto di obiettivi tra la redditività della NFTA e l'obiettivo di trasferimento del traffico di merci attraverso le Alpi

Occorre inoltre rilevare che tra il trasferimento del traffico di merci attraverso le Alpi sancito nella legge sul trasferimento del traffico e la redditività della NFTA esiste un conflitto di obiettivi. La NFTA crea indubbiamente guadagni di produttività per le imprese di trasporto ferroviario. Queste incidenze positive sulla produttività potrebbero essere sfruttati dalla Confederazione per aumentare i prezzi dei tracciati e quindi massimizzare la redditività della NFTA.

Un aumento dei prezzi dei tracciati pregiudicherebbe tuttavia il trasferimento del traffico delle merci attraverso le Alpi, sancito nella Costituzione. D'altra parte, prezzi di tracciato più elevati indebolirebbero sensibilmente la competitività delle ferrovie rispetto alla strada. Anche i previsti aumenti della TTPCP, che intendono compiere ulteriori passi in direzione di condizioni di concorrenza più leali tra la strada e i binari, avranno su questa situazione solo un'incidenza relativa. Per raggiungere contemporaneamente l'obiettivo di trasferimento del traffico e la redditività della NFTA perseguita inizialmente occorreranno tuttavia sforzi più ampi a livello europeo.

Il Consiglio federale ritiene che occorra intervenire nonostante le buone opportunità a lungo termine dei progetti FTP

Le opportunità che grazie a un miglioramento delle condizioni quadro a medio e lungo termine si possano nuovamente praticare prezzi elevati e accrescere la redditività delle nuove infrastrutture ferroviarie sono intatte. Attualmente non si prevede tuttavia una svolta nell'evoluzione delle condizioni quadro dei trasporti. Per questa ragione riteniamo che occorra intervenire.

Le spese supplementari descritte al numero 1.1.4 per gli ammortamenti, l'esercizio e la manutenzione della nuova infrastruttura ferroviaria saranno effettivi quando questa sarà messa in esercizio (la prima volta negli anni 2005 o 2007). Con il presente progetto proponiamo per tempo soluzioni per le difficoltà finanziarie che stanno delineandosi.

1.1.6 Connessioni con altri progetti relativi ai trasporti pubblici

Messaggio concernente l'analisi delle capacità degli assi nord-sud della rete ferroviaria svizzera e la garanzia dei tracciati per le tratte rinviate della NFTA

Per aggiornare le basi della pianificazione relative all'asse nord-sud, parallelamente al presente messaggio presentiamo il messaggio concernente l'analisi delle capacità degli assi nord-sud della rete ferroviaria svizzera e la garanzia dei tracciati per le tratte rinviate della NFTA.

L'analisi della capacità comprende, oltre alle parti rinviate della NFTA, anche l'esame della variante montagna nel Cantone di Uri, fondamentale decisa dal nostro Collegio nel giugno 2002, come pure gli accessi nord e sud alla NFTA. Il credito necessario per l'aggiornamento delle basi di pianificazione è destinato a finanziare i seguenti lavori:

- localizzazione delle strozzature di capacità nell'asse di transito nord-sud della rete ferroviaria svizzera;
- analisi delle aree di confine di Basilea e Chiasso;
- rielaborazione del tracciato NFTA nel Cantone di Uri («dorsale lunga chiusa») con un livello di precisione di un progetto preliminare.

Inoltre viene finanziato l'acquisto di terreno per le tratte rinviate della NFTA.

Nell'autunno 2004 decideremo in merito al messaggio concernente l'analisi delle capacità degli assi nord-sud, che sarà trasmesso in seguito al Parlamento per esame fino alla primavera 2005.

Negli anni 2007/2008 metteremo in consultazione un progetto sul futuro sviluppo dei grandi progetti ferroviari, elaborato sulla scorta di un esame globale dell'ampliamento della rete ferroviaria svizzera (cfr. n. 1.2.4). La variante montagna della NFTA nel Cantone di Uri non sarà inclusa nell'esame poiché non fa parte del pacchetto FTP; essa esulerebbe dal limite di 30,5 miliardi fissato dal decreto FTP.

Le analisi delle aree di confine di Basilea e Chiasso e delle strozzature di capacità sull'asse nord-sud possono fornire indicazioni su importanti sviluppi della rete ferroviaria svizzera. Le conclusioni che ne risulteranno relative ai progetti eventualmente finanziabili con il Fondo FTP dovranno essere valutate nell'ambito dell'avamprogetto concernente il futuro sviluppo dei grandi progetti ferroviari 2007/08.

Riforma delle ferrovie 2

Con la seconda fase della riforma delle ferrovie s'intende disciplinare altrimenti il finanziamento ordinario dell'infrastruttura ferroviaria. Il Fondo FTP ne resta escluso, poiché costituisce una forma di finanziamento speciale. Gli altri obiettivi della riforma delle ferrovie sono un accesso alla rete ferroviaria senza discriminazioni di sorta e una parificazione giuridica delle imprese di trasporto. In questo senso, nella riforma delle ferrovie 2 si vuole introdurre per tutte le ferrovie lo strumento della convenzione sulle prestazioni.

La procedura di consultazione relativa a questo progetto è conclusa e il messaggio è in elaborazione. Prevediamo di trattare il messaggio nel corso del primo semestre del 2005.

La riforma delle ferrovie 2 non ha connessioni dirette con le modifiche nel finanziamento dei progetti FTP.

Convenzione sulle prestazioni Confederazione – FFS

Nella convenzione sulle prestazioni la Confederazione e le FFS pattuiscono ogni quattro anni gli obiettivi dell'impresa a medio termine e il quadro finanziario per lo sviluppo dell'infrastruttura (cfr. n. 1.1.2.2). Con la convenzione sulle prestazioni la Confederazione ordina alle FFS prestazioni nel settore dell'infrastruttura.

Attualmente vige la convenzione 2003–06, mentre la prossima concernerà gli anni 2007–2010. Le relative trattative tra la Confederazione e le FFS cominceranno all'inizio del 2005. La convenzione che sarà negoziata sarà sottoposta per decisione al Parlamento nel corso del 2006.

Lo sviluppo dell'infrastruttura da definire nella convenzione sulle prestazioni 2007–2010 costituisce una base per i progetti da considerare nell'avamprogetto per la consultazione in merito ai futuri grandi progetti ferroviari 2007/2008.

Dopo AVANTI, il traffico negli agglomerati

Dopo la reiezione del «Controprogetto AVANTI» le commissioni dei trasporti delle Camere hanno incaricato il DATEC di sottoporre proposte di soluzioni ai problemi di traffico più acuti, soprattutto negli agglomerati. Al centro delle riflessioni vi è la questione della necessità di mezzi finanziari supplementari per il traffico degli agglomerati e per la costruzione delle strade nazionali.

Un avamprogetto da porre in consultazione sarà elaborato nell'inverno 2004/05. Decideremo in merito al relativo messaggio nell'estate 2005 e l'entrata in vigore può essere prevista all'inizio del 2006.

Le decisioni circa il finanziamento dei progetti che dovranno essere prese nell'ambito delle soluzioni in preparazione potranno avere incidenze sui progetti presi in considerazione per il futuro sviluppo dei grandi progetti ferroviari 2007/2008.

1.2 La nuova normativa proposta

1.2.1 Obiettivi del progetto

Perseguire una soluzione equilibrata

L'obiettivo della nuova normativa qui proposta è una soluzione che possa conciliare in modo equilibrato le considerazioni della politica dei trasporti e quelle della politica finanziaria. Oltre alle ripercussioni finanziarie, il progetto mostra pertanto anche le conseguenze che le misure proposte esplicheranno sui trasporti: riteniamo che occorra presentare al Parlamento una base decisionale che consenta appunto di contemperare le due prospettive.

Sgravare il conto finanziario della Confederazione

L'obiettivo principale del progetto è di sgravare il conto finanziario della Confederazione, senza pregiudicare fundamentalmente l'attuazione di una politica dei trasporti sostenibile. Per finanziare i progetti FTP occorre creare un meccanismo solido a lungo termine che tenga conto anche delle ripercussioni delle nuove infrastrutture

sul conto finanziario della Confederazione. Occorre inoltre continuare ad assicurare la liquidità, ossia le basi finanziarie, delle ferrovie.

Garantire l'attuazione dei progetti prioritari

Nel rispetto degli obiettivi della politica svizzera dei trasporti, intendiamo in primo luogo garantire l'efficienza della rete ferroviaria del nostro Paese. D'altro canto, intendiamo rendere possibile la realizzazione dei progetti prioritari nell'ottica della politica dei trasporti, anche in un periodo di ristrettezze finanziarie.

1.2.2 Misure concernenti il finanziamento

Visto che nei prossimi 20 o 30 anni le ferrovie non riusciranno a garantire la remunerazione e il rimborso dei mutui FTP remunerati, proponiamo l'adozione delle seguenti misure:

Non concedere più mutui remunerati

Dal 1° gennaio 2005 la Confederazione non concede alle ferrovie più alcun prestito remunerato e rimborsabile per i progetti FTP. In futuro i mezzi finanziari raccolti sul mercato dei capitali ed equivalenti al massimo al 25 per cento degli investimenti (cfr. n. 1.1.2.3) non saranno più messi a disposizione. Per il Fondo ne risulterà una perdita di entrate di circa 6 miliardi di franchi tra il 2005 e il 2022. Soltanto nell'ambito del raccordo RAV si potranno in futuro concedere mutui a interesse variabile e rimborsabili per il prefinanziamento di provvedimenti in Germania²³.

Trasformare gli attuali mutui remunerati in anticipo

I mutui remunerati FTP concessi dalla Confederazione alle ferrovie fino al 1° gennaio 2005 per la NFTA e per la 1^a tappa di FERROVIA 2000 saranno assunti il 1° gennaio 2005 dal Fondo e trasformati in anticipo del Fondo. In tal modo la Confederazione libera i gestori dell'infrastruttura FFS e BLS dalla remunerazione e dal rimborso dei mutui FTP.

Stando alla pianificazione attuale, fino al 1° gennaio 2005 saranno stati concessi mutui remunerati FTP per circa 2,5 miliardi di franchi (livello dei prezzi 2004). All'entrata in vigore della nuova normativa verranno trasformati i prestiti effettivamente concessi. In questo senso, l'importo considerato nei calcoli seguenti si basa sulla pianificazione attuale e può differire dall'importo che sarà effettivamente trasformato.

Per le ferrovie la trasformazione avviene, a seconda della possibilità di iscrivere all'attivo i costi d'investimento, in mutui non remunerati o in contributi a fondo perso. Visto che lo scavo delle gallerie in futuro non sarà più iscritto all'attivo, i mutui FTP remunerati per le gallerie di base saranno trasformati in contributi a fondo perso. Su questi mezzi i costruttori non possono far valere una deduzione dell'imposta precedente, il che significa che occorrerà provvedere al pagamento di arretrati di IVA.

²³ Cfr. il messaggio del 26 maggio 2004 concernente la legge federale sul raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità, art. 8 lett. b del disegno di legge; FF 2004 3335.

Aumentare il limite di anticipo a 8,1 miliardi

Il limite di anticipo sarà aumentato complessivamente da 3,9 a 8,1 miliardi di franchi (livello dei prezzi 1995, cfr. la tabella 3). In tal modo la Confederazione garantisce che le misure proposte siano attuate, che i grandi progetti in corso (gallerie di base del Gottardo e del Lötschberg) siano portati a termine nei termini previsti e che i nuovi progetti prioritari (1^a fase del raccordo RAV, galleria di base del Ceneri) possano iniziare. Nel contempo si limita l'indebitamento del Fondo FTP. Il Fondo rimborserà questo anticipo supplementare ulteriormente.

Il nuovo importo del limite di anticipo si compone come segue (cfr. tabella 3).

Tabella 3

Misure e relativa incidenza sul limite di anticipo (livello dei prezzi 1995)

Misura	Incidenza sul limite di anticipo (in mia di fr.)
<i>Limite di anticipo attuale</i>	4,2
Trasformazione in anticipo dei mutui remunerati concessi fino al 1° gennaio 2005	+2,3
Pagamento di arretrati IVA per la trasformazione del mutuo remunerato in contributi a fondo perso	+0,2
Aumento del limite di anticipo per progetti in corso (galleria di base del Gottardo, galleria di base del Lötschberg)	+0,6
Aumento del limite di anticipo per la 1 ^a fase del raccordo RAV e della galleria di base del Monte Ceneri	+0,4
Rinuncia al rimborso degli apporti TTPCP ridotti con il PSg03	+0,2
Margine di sicurezza nel Fondo (Gap)	+0,2
<i>Nuovo limite di anticipo</i>	8,1

I calcoli tengono conto di un volume di investimenti per la 1^a fase del raccordo RAV di 665 milioni di franchi (livello dei prezzi 2003), come abbiamo previsto nel nostro messaggio del 26 maggio concernente la legge sul raccordo RAV. Secondo il credito aggiuntivo stanziato dal Parlamento il 10 giugno 2004 per la NFTA, per il Monte Ceneri sono preventivati costi finali presumibili di circa 2 miliardi di franchi (livello dei prezzi 1998).

Rispetto al rapporto del 7 aprile 2004 è necessario un limite di anticipo più elevato, essenzialmente per i seguenti motivi:

- i dati relativi alle entrate e ai prelievi sono stati aggiornati;
- è stato considerato il pagamento degli arretrati dell'IVA divenuto esigibile con il cambiamento dei meccanismi di finanziamento;
- si rinuncia al rimborso dei proventi TTPCP trattenuti nell'ambito del PSg03;
- nella simulazione del modello del Fondo sono stati adeguati alcuni parametri.

Rinuncia al rimborso dei proventi TTPCP trattenuti nell'ambito del PSg03

Nell'ambito del programma di sgravio 2003 (PSg03) il Parlamento ha deciso di destinare una parte dei proventi netti della quota spettante alla Confederazione della Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) per finanziare i costi non coperti dei trasporti stradali assunti dalla Confederazione. Di conseguenza, i versamenti al Fondo FTP negli anni 2004–2007 sono stati ridotti nel 2004 e nel 2006 di 325 milioni complessivamente. Nel contempo, il Parlamento ha tuttavia previsto che i fondi TTPCP trattenuti negli anni 2004 e 2006 debbano di nuovo accreditati al Fondo FTP entro il 2009.

Nonostante il PSg03, le finanze federali sono ancora gravate da deficit strutturali. I risanamenti necessari negli anni 2005–2008 ammontano a 1–2 miliardi all'anno. Nel programma di legislatura 2003–2007 abbiamo definito l'equilibrio delle finanze federali come un obiettivo prioritario, e a tal fine presenteremo al Parlamento entro fine anno il programma di sgravio 2004 (PSg04).

Il rimborso dei fondi ricavati dalla TTPCP trattenuti in virtù del PSg03 comporterebbe un onere supplementare per le finanze federali. Considerata l'attuale necessità di risanamento, riteniamo che l'obbligo di rimborso sarebbe insostenibile e proponiamo di abrogarlo. Pensavamo di proporre alle Camere l'abrogazione di questo obbligo nel PSg04, ma il relativo messaggio sarà trasmesso al Parlamento soltanto alla fine di quest'anno. Eppure la questione del rimborso incide direttamente sul nuovo importo del limite di anticipo. Di conseguenza, per poter decidere in base a dati completi, proponiamo l'abrogazione dell'obbligo di rimborso già con il presente messaggio.

Ridurre al minimo l'indebitamento del Fondo, disciplinare il rimborso

Dalla fine del 2010 la Confederazione rinuncerà ad adeguare il limite di anticipo al rincaro. Dal 2015 il 50 per cento delle entrate del Fondo saranno utilizzate per rimborsare gli anticipi.

Con la prima misura limitiamo ulteriormente nuovi indebitamenti del Fondo. Se il Fondo fosse indicizzato anche oltre il 2010, supponendo un rincaro annuale del 2 per cento, entro il 2015 l'aumento dei mezzi raggiungerebbe circa i 600 milioni di franchi, un importo non assolutamente necessario per la tempestiva realizzazione dei progetti FTP prioritari. Dalla fine del 2010 verrà pertanto posto un massimale al limite di anticipo, ossia esso non sarà più adeguato al rincaro. Di conseguenza, negli anni 2011–2014 il margine di azione per la realizzazione di altri progetti FTP diminuirà ulteriormente.

La seconda misura definisce una regolamentazione vincolante per il rimborso degli anticipi. Ne risulta una modifica della costruzione del Fondo applicata sinora: sino ad oggi l'indebitamento era limitato unicamente mediante il limite di anticipo. Se il Fondo è in perdita, può riscuotere anticipi fino a detto limite. Se realizza utili, rimborsa gli anticipi. La nuova regolamentazione prevede che a partire dal 2015 il limite di anticipo venga sostituito dai meccanismi di rimborso: le spese per i progetti devono essere obbligatoriamente sostenute mediante le entrate correnti del Fondo, e a partire da questa data gli anticipi vanno progressivamente rimborsati. Nuovi anticipi non saranno più possibili. In caso di ritardi nei lavori di costruzione o di altri eventi imprevedibili, il nostro Collegio può prorogare i termini summenzionati di due anni al massimo.

Contributi a fondo perso per finanziare in futuro lo scavo delle gallerie

La pratica attuale della registrazione all'attivo è di massima mantenuta. Al momento della messa in esercizio i gestori dell'infrastruttura sono tenuti a iscrivere all'attivo del bilancio tutte le spese dei progetti FTP che lo possono. Fanno eccezione le parti di installazioni finanziate con contributi a fondo perso.

La Confederazione specifica ora le regole di finanziamento applicabili alle gallerie ferroviarie: dal 1° gennaio 2005 la Confederazione finanzia a fondo perso tutte le spese dovute allo scavo delle gallerie o allo scavo dei profili. Questo concerne in particolare le gallerie di base della NFTA. Stando a stime dell'UFT, in futuro circa il 50 per cento di tutti gli investimenti dovranno essere finanziati a fondo perso. La struttura esatta di questa regolamentazione poggerà sui diversi tipi di costi definiti e sarà disciplinata nelle convenzioni con le società di costruttori.

Questa misura riduce il valore del capitale immobilizzato e dunque gli oneri dei gestori dell'infrastruttura per gli ammortamenti. Essa è giustificata, poiché la necessità di un nuovo scavo dei condotti della galleria probabilmente non sussiste. Per queste parti degli impianti non è pertanto necessario mettere a disposizione (mediate ammortamenti) mezzi finanziari destinati a futuri rinnovamenti.

Finanziare in futuro a fondo perso gli investimenti di FERROVIA 2000 che non possono essere iscritti all'attivo

Il presente progetto intende creare, mediante una modifica del decreto su FERROVIA 2000, la possibilità di mettere a disposizione contributi a fondo perso anche per la realizzazione di FERROVIA 2000. In tutti i progetti parziali di FERROVIA 2000 che saranno contabilizzati dal 1° gennaio 2005 la quota degli investimenti che non possono essere iscritti all'attivo sarà finanziata con contributi a fondo perso. Parimenti, gli interessi intercalari messi all'attivo e maturati fino alla fine del 2004 saranno finanziati successivamente a fondo perso sul prestito FTP rimborsabile, affinché il loro valore possa essere rettificato nel bilancio mediante ammortamento diretto.

Introdurre norme legislative relative ai fondi di ammortamento eccedentari non necessari per gli investimenti

La gestione capillare degli investimenti infrastrutturali nell'ambito del budget ordinario avviene come sinora mediante la convenzione sulle prestazioni con le FFS o, rispettivamente, mediante le convenzioni con le ferrovie private secondo l'articolo 56 Lferr. Con questi strumenti la Confederazione stabilisce gli investimenti necessari che finanzia ai gestori dell'infrastruttura. Qualora questi ultimi dispongano di più liquidità di quella necessaria per coprire il fabbisogno di investimenti, dovrebbero rimborsare i mutui assunti precedentemente dal conto finanziario della Confederazione. La struttura precisa di questi meccanismi è definita nelle convenzioni sulle prestazioni.

Con questa misura la Confederazione garantisce che per la pianificazione del budget ordinario continui ad essere determinante il fabbisogno di investimenti riconosciuto e non gli ammortamenti in forte aumento in seguito alla messa in esercizio dei progetti FTP. Per ragioni di trasparenza, riteniamo opportuno sancire questo meccanismo di compensazione nella Lferr e nella LFFS.

Ulteriori indicazioni circa l'attuazione di queste misure sotto il profilo della tecnica finanziaria come pure sulla concessione di mezzi finanziari dal 1° gennaio 2005 figurano nell'allegato 4.

1.2.3 Misure di controllo nel budget ordinario

Come rilevato, dai costi conseguenti delle nuove infrastrutture (esercizio e ammortamenti) risultano per la Confederazione oneri supplementari che pur essendo calcolabili possono essere influenzati soltanto condizionalmente. Ciononostante, la Confederazione può sgravare il conto finanziario mediante le seguenti misure:

Orientare maggiormente il fabbisogno d'investimenti mediante il budget ordinario sul mantenimento del valore netto e dell'efficienza della rete esistente

Il fabbisogno di investimenti finanziati mediante il budget ordinario deve essere stabilito in modo più restrittivo. In futuro di massima i grandi progetti che comportano un aumento delle prestazioni non saranno più finanziati mediante il budget ordinario e le convenzioni sulle prestazioni. Con lo strumento della convenzione sulle prestazioni occorrerà orientare maggiormente il finanziamento ordinario verso il mantenimento del valore netto dell'infrastruttura esistente e dell'efficienza. Tuttavia, estensioni puntuali della rete e piccoli progetti destinati ad accrescere l'efficienza (soprattutto progetti tecnologici come l'European Train Control System) potranno anche in futuro essere parte integrante della convenzione sulle prestazioni. Questa misura interessa soprattutto le FFS. Proponiamo di adeguare corrispondentemente la definizione di limite di spesa nella LFFS.

Intensificare il controllo del finanziamento delle infrastrutture

Intendiamo intensificare il controlling del finanziamento delle infrastrutture nell'ambito delle norme legislative esistenti. La Confederazione rivaluterà inoltre la vigilanza sul mantenimento del valore netto mediante revisioni contabili mirate e verifiche per campionatura. Le attuali competenze della Confederazione lo consentono. Questa misura mira a garantire un sufficiente mantenimento del valore netto anche in periodi di ristrettezze finanziarie. I costi che ne risulteranno a carico della Confederazione e delle ferrovie resteranno ragionevoli.

Prelevare le maggiori entrate del settore dei trasporti

La messa in esercizio di gran parte della 1ª tappa di FERROVIA 2000 il 12 dicembre 2004 consente un netto miglioramento dell'offerta di trasporti a lunga distanza. Ne risulteranno maggiori entrate per questo tipo di trasporti. Con il contributo di copertura quale parte integrante del prezzo del tracciato esiste la possibilità di fatturare alle imprese di trasporto, oltre al prezzo minimo, un contributo a copertura dei costi di infrastruttura fissi.

In base ai possibili miglioramenti dei risultati dei vettori di trasporti a lunga distanza il 12 dicembre 2004 l'UFT stabilirà l'importo del contributo di copertura.²⁴ A tal fine tiene conto delle disponibilità finanziarie a medio termine dei trasporti interessati. Questa misura sgrava il budget ordinario della Confederazione grazie a una

²⁴ Conformemente all'art. 9b cpv. 3 Lferr (RS 742.101) e all'art. 20 cpv. 2 lett. b dell'ordinanza sull'accesso alla rete ferroviaria (OARF, RS 742.122) .

riduzione delle indennità all'infrastruttura, ma provoca nel contempo una riduzione delle opportunità di guadagno e dei margini di investimento delle imprese di trasporto a lunga distanza. In caso di ulteriori miglioramenti dell'offerta, occorrerà riesaminare l'importo del contributo di copertura per i diversi trasporti.

1.2.4 Controllo del Fondo FTP

Il Fondo FTP sarà pesantemente gravato dal pacchetto di misure

Il Fondo FTP sarà pesantemente gravato dal pacchetto di misure qui proposto. La soppressione dei mutui remunerati dal 2005 comporta anche la perdita di una fonte di entrate. D'altra parte, i mutui remunerati e rimborsabili ottenuti sinora saranno convertiti in anticipi, creando un indebitamento supplementare che il Fondo dovrà in seguito assumere.

Entrambe le misure restringono il margine finanziario del Fondo. I dettagli della situazione finanziaria del Fondo figurano nel numero 1.3.2. Di conseguenza, proponiamo la seguente misura per migliorare il controllo del Fondo.

Esame globale dei progetti FTP non ancora decisi o ancora immaturi; avamprogetto 2007/2008

Tutti i restanti progetti FTP non ancora maturi per la costruzione (NFTA 1, 2^a fase [gallerie dello Zimmerberg e dell'Hirzel], 2^a fase del raccordo RAV e 2^a tappa di FERROVIA 2000) saranno sottoposti a un esame globale. Nel 2007/2008 metteremo in consultazione un nuovo progetto sul futuro sviluppo dei grandi progetti ferroviari in cui saranno valutati tutti i progetti ferroviari citati. Il quadro finanziario complessivo previsto inizialmente per i progetti FTP di circa 30,5 miliardi di franchi (livello dei prezzi 1995) costituisce la base di pianificazione per il progetto 2007/2008.

Attualmente i seguenti progetti non sono finanziati mediante il conto finanziario della Confederazione: il collegamento Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA) a Ginevra, la linea di transito Zurigo Löwenstrasse (Tiefbahnhof Zürich, DML) e il progetto Ferrovia Mendrisio–Varese FMV (raccordo Stabio–Arcisate). Qualora il loro finanziamento mediante il conto finanziario non possa essere garantito, occorre includere anche questi progetti nell'esame globale. Essi potrebbero poi essere finanziati mediante il Fondo FTP. Gli adeguamenti legislativi necessari a tal fine dovrebbero essere proposti nell'avamprogetto concernente il futuro sviluppo dei grandi progetti ferroviari 2007/2008.

I lavori per l'elaborazione dell'avamprogetto concernente il futuro sviluppo dei grandi progetti ferroviari 2007/2008 possono essere finanziati con i fondi di pianificazione per la 2^a tappa di FERROVIA 2000, per il raccordo RAV e per l'analisi delle capacità degli assi nord-sud.

Un avamprogetto 2007/2008 conseguente

La data prevista per svolgere la procedura di consultazione è giustificata sia nell'ottica finanziaria sia nell'ottica della politica dei trasporti. In primo luogo, con le misure proposte il Fondo FTP disporrà soltanto a partire dal 2010/2011 circa nuovamente di un margine finanziario per nuovi progetti. Secondariamente, una nuova valutazione negli anni 2007/2008 potrà tenere conto di importanti sviluppi nell'ambito dei trasporti:

- ripercussioni dello sviluppo europeo (ad es. allargamento a est, patti ferroviari dell'UE, processi di concentrazione nel mercato dei trasporti ferroviari);
- effetti della messa in esercizio della 1ª tappa di FERROVIA 2000;
- effetti della politica di trasferimento del traffico e dell'aumento della TTPCP;
- eventualmente primi effetti della messa in esercizio della galleria di base del Lötschberg;
- sviluppi nel cantiere della galleria di base del Gottardo (data di messa in esercizio, rischi geologici, evoluzione dei costi);
- entrata in vigore della riforma delle ferrovie 2;
- eventuali nuove tendenze nel traffico negli agglomerati;
- entità e tenore delle convenzioni sulle prestazioni tra Confederazione e FFS o altre imprese di trasporto 2007–2010 (adozione da parte delle Camere nel 2006);
- evoluzione nei settori stradale e aereo.

Obiettivi dell'avamprogetto 2007/2008

Nell'avamprogetto 2007/2008 intendiamo sottoporre tutti i progetti FTP non ancora maturi come pure altri progetti ferroviari non ancora finanziati (trasporto viaggiatori e merci) ad una valutazione uniforme sotto il profilo economico, aziendale e di politica dei trasporti. L'esame si concentrerà sull'utilità dei singoli progetti. In base a questo esame complessivo sottoporremo al Parlamento una proposta relativa ai progetti realizzabili con i mezzi ancora disponibili del Fondo FTP. Indicheremo quali progetti sono prioritari e a quali altri occorre rinunciare, accludendo le necessarie basi giuridiche.

Tenere conto del contesto economico, finanziario e dei trasporti

L'avamprogetto concernente lo sviluppo futuro dei grandi progetti ferroviari terrà conto del futuro contesto economico, finanziario e della politica dei trasporti. Assumeranno particolare importanza a tal fine le interconnessioni con le convenzioni sulle prestazioni per gli anni 2007–2010, le ulteriori misure della Confederazione per il sostegno finanziario di misure infrastrutturali negli agglomerati e per l'attuazione dell'articolo costituzionale sulla protezione delle Alpi, come pure la realizzazione dei progetti FTP in corso come la NFTA, la 1ª fase del raccordo RAV, la 1ª tappa di FERROVIA 2000 e il risanamento fonico delle ferrovie.

L'avamprogetto poggerà sulla politica globale dei trasporti della Confederazione. Sarà elaborato in una prospettiva che includerà tutti i vettori e sarà impostata in funzione degli obiettivi, dei principi e delle strategie del piano settoriale trasporti attualmente in elaborazione. Per la valutazione delle misure saranno considerati gli aspetti dei costi conseguenti e gli elementi regionali e di sistemazione del territorio. Qualora i costi conseguenti e quelli d'esercizio delle nuove infrastrutture non possano essere finanziati a lungo termine dalla Confederazione, occorrerà provvedere a un ridimensionamento del volume globale del FTP.

1.2.5 Altre misure

Un'altra possibilità di ridurre gli oneri finanziari a carico della Confederazione per indennizzi dell'infrastruttura è di prevedere un'infrastruttura più snella. Nella costruzione di future infrastrutture occorre valutare quali infrastrutture esistenti sono ancora necessarie nonostante i nuovi progetti e dove è eventualmente possibile operare disinvestimenti (ad es. tratte parallele a nuove infrastrutture). Occorre inoltre valutare se sulle tratte poco frequentate possano essere applicati standard semplificati.

1.3 Giustificazione e valutazione delle misure proposte

Le misure proposte consentono di raggiungere obiettivi sia finanziari sia di politica dei trasporti

Con le misure proposte possiamo raggiungere gli obiettivi descritti al numero 1.2.1. La proposta tiene conto in modo equilibrato degli obiettivi della Confederazione in materia di trasporti e di finanze. La proposta:

- sgrava il conto finanziario della Confederazione;
- limita i nuovi indebitamenti della Confederazione e garantisce la diminuzione dell'indebitamento grazie a nuovi meccanismi di rimborso;
- garantisce gli investimenti necessari per il mantenimento del valore netto e dell'efficienza della rete ferroviaria esistente;
- consolida la liquidità delle ferrovie;
- stabilisce un meccanismo di finanziamento sostenibile a lungo termine per i progetti FTP;
- assicura che i progetti in corso di costruzione non vengano pregiudicati e che i progetti prioritari, come la 1^a fase del raccordo RAV e la galleria di base del Monte Ceneri, siano realizzati per tempo;
- crea le premesse affinché, mediante un ampliamento moderato e mirato, i trasporti pubblici possano adempiere anche in futuro la loro funzione nell'interesse di una politica dei trasporti sostenibile.

Nel contempo, la nuova regolamentazione qui proposta comporta, sia a livello dei trasporti che in quello finanziario, differimenti nel tempo e rinunce quanto al raggiungimento di determinati obiettivi: il decreto FTP viene in parte attuato su tempi più lunghi (risanamento fonico escluso) e la Confederazione deve temporaneamente assumere nuovi debiti, di entità ragionevole. I differimenti avranno come conseguenza che i trasporti pubblici non saranno in grado di adempiere nella misura prevista inizialmente la loro funzione nel far fronte all'ulteriore crescita della mobilità; il nuovo indebitamento provocherà invece una proroga di 5–8 anni della durata del Fondo FTP.

1.3.1 Ripercussioni sul conto finanziario della Confederazione

Il conto finanziario sarà sgravato ...

Per il conto finanziario della Confederazione sono rilevanti le nuove regolamentazioni relative al rimborso e alla remunerazione dei mutui FTP, gli adeguamenti della prassi di ammortamento per la costruzione di gallerie e l'aumento dei contributi di copertura per il traffico viaggiatori a lunga distanza. Tutte le misure sgravano il conto economico dei gestori dell'infrastruttura e riducono in tal modo la necessità di indennizzi da parte della Confederazione. Inoltre, la rinuncia al rimborso dei proventi trattenuti della TTPCP allevia pure il conto finanziario della Confederazione.

... mediante la remunerazione e il rimborso dei mutui remunerati attingendo al Fondo FTP

Invece di attingere al conto corrente delle imprese di costruzione, per la remunerazione e il rimborso dei mutui FTP si farà capo al Fondo FTP. Grazie a questa misura gli oneri vengono trasferiti dal conto finanziario al Fondo FTP. In tal modo nel 2005 il conto finanziario sarà sgravato di 35 milioni di franchi e nel 2010 di circa 75 milioni all'anno e con la messa in esercizio della galleria di base del Gottardo di circa 110 milioni di franchi supplementari all'anno.

... mediante modifiche nella prassi di finanziamento dello scavo delle gallerie

Un'ulteriore riduzione degli oneri risulta dalla rinuncia a iscrivere all'attivo gli oneri finanziari per lo scavo delle gallerie. Il capitale investito diminuisce, e con esso gli oneri d'ammortamento a carico dei gestori delle infrastrutture. I costi infrastrutturali non coperti, e quindi le indennità dovute dalla Confederazione, diminuiscono.

... mediante un aumento dei prezzi dei tracciati

Le indennità dovute dalla Confederazione diminuiscono anche grazie alle maggiori entrate che i gestori dell'infrastruttura possono generare aumentando i prezzi dei tracciati nel trasporto viaggiatori a lunga distanza. Dal 2005 questa misura sgrava il conto finanziario della Confederazione di circa 25 milioni di franchi all'anno.

... mediante la rinuncia al rimborso dei proventi TTPCP trattenuti in virtù del programma di sgravio 2003

Gli apporti della TTPCP, trattenuti in virtù del programma di sgravio 2003, non vanno rimborsati al Fondo FTP. Questo permetterà di sgravare il conto finanziario della Confederazione negli anni 2008 e 2009 di circa 325 milioni di franchi.

Queste misure sono parte integrante del Programma di sgravio 2004

Le misure summenzionate sono parte integrante del Programma di sgravio 2004. Le relative decisioni materiali non saranno tuttavia adottate con detto programma, bensì nel quadro del presente progetto, ad eccezione dello sfruttamento delle entrate supplementari dovute all'aumento del contributo di copertura per il trasporto di viaggiatori. Gli sgravi che ne risulteranno per le finanze della Confederazione saranno comunque computati nel programma di sgravio 2004. Saranno concretamente interessate le seguenti rubriche delle uscite (per le modifiche rispetto al piano finanziario, stato il 20 luglio 2004 cfr. la tabella 4):

Modifiche rispetto al piano finanziario

Rubrica uscite	PF 2006	PF 2007	PF 2008	Osservazioni
	in mio di fr.			
CP FFS contribuito all'esercizio infrastrutturata	-35	-35	-35	Eliminazione degli interessi a carico delle FFS per la 1ª tappa di FERROVIA 2000
Indennità al traffico regionale		-50	-90	Eliminazione degli interessi e riduzione delle indennità di ammortamento per le BLS per la linea del Lötschberg
Rimborso dei proventi TTPCP secondo il PSg03			-150	Rinuncia al rimborso dei proventi TTPCP in virtù del PSg03
Totale	-35	-85	-275	

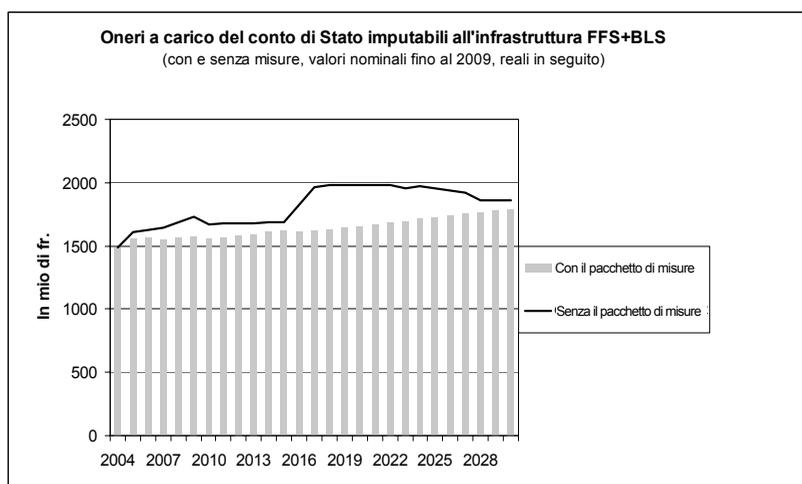
L'indennizzo dell'offerta infrastrutturale d'importanza nazionale ordinata esclusivamente dalla Confederazione avviene per le imprese di trasporto concessionarie (ITC) mediante imputazione alla rubrica «indennità al traffico regionale». Vi è incluso l'esercizio dell'asse del Lötschberg. Nell'ambito della pianificazione finanziaria sono stati inoltre stanziati gli importi menzionati nella riga «indennità al traffico regionale» per l'apertura della galleria di base del Lötschberg.

Conseguenza: crescita moderata dell'onere a carico della Confederazione per le nuove infrastrutture

Il pacchetto di misure proposto permette di sgravare il conto finanziario della Confederazione di 60 milioni nel 2005 e di circa 120 milioni all'anno nel 2010 (cfr. figura 7). Dopo la messa in esercizio della galleria di base del Gottardo, l'effetto di sgravio rispetto allo scenario di riferimento aumenta complessivamente a 350 milioni di franchi all'anno.

Con la messa in esercizio di nuove tratte e impianti aumenta pure (differito nel tempo) il fabbisogno di mezzi finanziari per mantenere il valore netto. Questo bisogno di investimenti, di esigua entità ma in costante crescita secondo le previsioni (cfr. allegato 2), farà aumentare l'onere a carico del conto finanziario della Confederazione di circa 1 per cento all'anno anche dopo l'attuazione delle misure qui proposte.

Oneri a carico del conto finanziario con e senza le misure fino al 2030

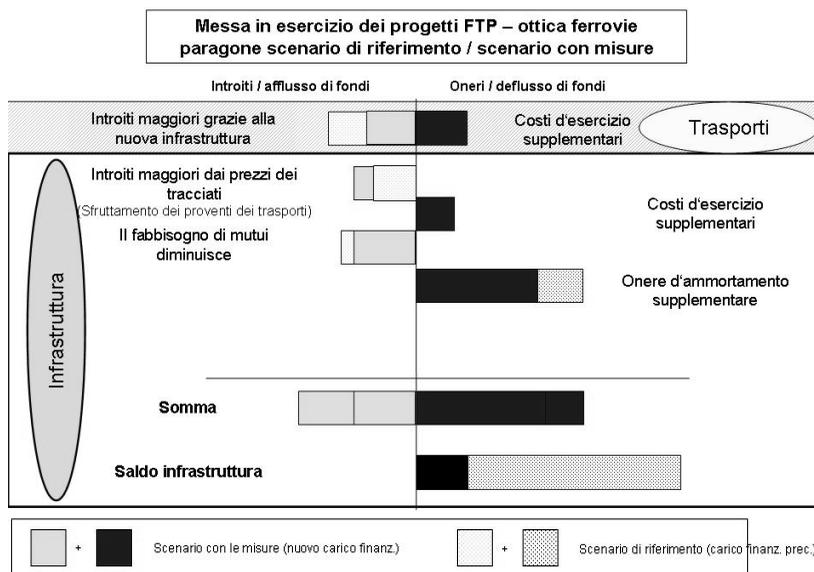


Fonte: Modello di simulazione a cura dell'UFT e dell'AFF.

Le cifre summenzionate mostrano lo sviluppo fino al 2030 dell'onere gravante la Confederazione, ossia nei primi 10–25 anni dopo la messa in esercizio dei progetti FTP. In questi anni vi saranno presumibilmente soltanto pochi investimenti per sostituzioni. Dopo il 2030 l'onere a carico della Confederazione aumenterà probabilmente più fortemente di quanto illustrato qui, visto che gli investimenti per sostituzione della nuova infrastruttura cresceranno.

Quando le misure saranno attuate, i proventi e le spese della messa in esercizio dei progetti FTP si presenteranno come segue (cfr. figura 8).

Schema dei proventi e degli oneri relativi alla messa in esercizio dei progetti FTP (nel caso in cui le misure siano adottate)



Fonte: UFT

Le ripercussioni finanziarie, distinte per ogni singolo progetto FTP, figurano nell'allegato 6.

1.3.2 Ripercussioni sul Fondo FTP

Netta riduzione del margine finanziario del Fondo FTP

Le misure proposte gravano fortemente il Fondo FTP e di conseguenza il margine finanziario per i progetti FTP nei prossimi anni si restringerà. I progetti attualmente in corso di costruzione, la 1^a fase del raccordo RAV come pure la galleria di base del Monte Ceneri, potranno essere realizzati. Nel 2008 il Fondo FTP disporrà ancora di un Gap (margine di garanzia) di 192 milioni di franchi (cfr. figura 9).

Dal 2011 margine finanziario disponibile per i progetti FTP non ancora realizzati

A partire dagli anni 2010/2011 il Fondo FTP disporrà nuovamente di margine finanziario per realizzare i progetti che saranno esaminati nell'avamprogetto concernente il futuro sviluppo dei grandi progetti ferroviari 2007/2008 (cfr. tabella 4 e n. 1.2.4). La tabella 5 mostra i mezzi a disposizione calcolati con un livello di prezzi 2003 e i mezzi che saranno effettivamente a disposizione.

Margine finanziario del Fondo FTP per nuovi progetti negli anni 2010–2025
in milioni di franchi/anno (cifre arrotondate, stato: luglio 2004)

Livello dei prezzi 2003

Anno	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mio CHF	250	250	300	300	450	180	300	350
Anno	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Mio CHF	350	400	450	475	500	540	575	600

Livello dei prezzi effettivo

Anno	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mio CHF	300	310	380	380	590	240	410	490
Anno	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Mio CHF	500	580	660	710	770	840	920	980

Fonte: Simulazione del Fondo, calcoli UFT.

Dalla tabella si evince che negli anni 2010–2015 il margine finanziario del Fondo è relativamente esiguo. Ciò è dovuto al fatto che fino al 2015 molti mezzi finanziari sono ancora vincolati per progetti in corso. Dal 2015 inizia il rimborso dell'anticipo, il che restringe temporaneamente il margine del Fondo. Detto margine continua però a crescere poiché vi saranno meno mezzi finanziari vincolati da progetti già avviati. D'altra parte, il pagamento degli interessi per gli anticipi diminuiranno progressivamente poiché il continuo rimborso ridurrà l'entità degli anticipi. Il Fondo ne risulterà sgravato e il margine per nuovi progetti aumenterà.

La figura 9 mostra l'evoluzione degli anticipi necessari per l'attuazione dei progetti FTP (linea relativa agli anticipi del Fondo) come pure il margine del Fondo (scarto tra l'anticipo e il limite di anticipo, fino al 2015). La simulazione si fonda sull'ipotesi che tra il 2010/2011 e il 2015 vengano effettuati investimenti fino al limite di anticipo. A partire dal 2015 il 50 per cento delle entrate, stimate a circa 1,5 miliardi di franchi, sarà utilizzato per il rimborso degli anticipi e si potranno effettuare investimenti per un importo pari al 50 per cento delle entrate (meno la detrazione dei costi degli interessi), conformemente a quanto figura nella tabella 4.

D'altro lato il prelievo delle maggiori entrate limita le possibilità delle ferrovie

Le maggiori entrate nel settore dei trasporti a lunga distanza attese dalla messa in esercizio della 1ª tappa di FERROVIA 2000 saranno prelevate dalla Confederazione a favore dell'infrastruttura aumentando i prezzi dei tracciati. Il margine di manovra del settore dei trasporti delle ferrovie ne risulterà diminuito rispetto ad oggi.

Il proposto potenziamento del controlling della convenzione sulle prestazioni Confederazione–FFS continuerà a indurre le FFS a presentare in modo trasparente l'impiego mirato dei mezzi pubblici.

D'altro canto, la questione di eventuali fondi d'ammortamento eccedentari sarà in gran parte risolta. Qualora tuttavia i mezzi delle ferrovie destinati all'ammortamento superassero momentaneamente il loro fabbisogno d'investimento – le simulazioni non offrono in proposito che alcuni indizi –, i mezzi che non sono necessari per gli investimenti saranno prelevati a favore del budget ordinario della Confederazione. Grazie al meccanismo di compensazione descritto nel numero 1.2.2 e sancito nella legge la Confederazione può garantire che le ferrovie ottengano soltanto i mezzi di cui hanno bisogno per coprire gli investimenti necessari stabiliti dalla Confederazione.

1.3.4 Ripercussioni sulla politica finanziaria

Sgravio del conto finanziario, temporaneo nuovo indebitamento della Confederazione

La soluzione qui proposta consente alla Confederazione di ottimizzare il sistema di finanziamento esistente per l'infrastruttura ferroviaria e di ridurre le imminenti punte massime di uscite. Rispetto al caso di riferimento, il conto finanziario della Confederazione nell'ambito dell'infrastruttura ferroviaria sarà sgravato nel 2005 di 60 milioni di franchi all'anno e nel 2010 di 120 milioni di franchi all'anno. Dopo la messa in esercizio della galleria di base del Gottardo l'effetto di sgravio ammonterà a circa 350 milioni di franchi all'anno.

Il nuovo indebitamento della Confederazione crescerà momentaneamente di 1,6 miliardi di franchi. Parallelamente si stabilisce tuttavia quando e in che misura il Fondo rimborserà questo debito. Le misure proposte limitano per quanto possibile il rischio di interesse. Visto che in seguito al differimento della realizzazione dei progetti la durata del Fondo si protrae di 5–8 anni, le imposte riscosse per gli apporti al Fondo (TTPCP, uno per mille dell'IVA) saranno utilizzate per la stessa durata per alimentare il Fondo FTP.

Misure compatibili con il freno all'indebitamento

Le misure proposte e la regolamentazione speciale dell'anticipo imputato al conto capitale sono secondo il nostro Collegio compatibili con il freno all'indebitamento in senso lato. Da un punto di vista meramente formale il freno all'indebitamento concerne unicamente il conto finanziario, il quale deve essere equilibrato sull'arco di un ciclo congiunturale. Ora, l'anticipo al Fondo FTP viene concesso mediante imputazione al conto capitale e quindi non sottostà ai criteri del freno all'indebitamento. La concessione di anticipi imputati al conto capitale provoca tuttavia un temporaneo aumento della quota d'indebitamento. Gli anticipi saranno rimborsati dalle entrate del Fondo secondo il modo di rimborso proposto. Alla scadenza del progetto

d'investimento il livello della quota d'indebitamento sarà dunque pari a quello iniziale e in questo senso il principio materiale del freno all'indebitamento viene rispettato.

La compatibilità delle misure proposte con il freno all'indebitamento è descritta in dettaglio nell'allegato 7.

1.3.5 Ripercussioni sulla politica dei trasporti

L'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria è un elemento importante di una politica dei trasporti sostenibile. I trasporti pubblici e ferroviari devono poter permettere il trasferimento dalla strada alla rotaia del traffico di merci attraverso le Alpi e sgravare gli assi stradali dal traffico individuale. In questo modo i trasporti pubblici possono fornire un contributo determinante ad una gestione ecologica delle esigenze di mobilità in continua crescita.

I progetti infrastrutturali vanno differiti o ridimensionati

In questa prospettiva, l'entità delle ripercussioni sulla politica dei trasporti delle misure proposte è considerevole: i progetti infrastrutturali necessari votati dal Popolo sono differiti e devono anzi, ove necessario, essere ridimensionati. Rispetto alle pianificazioni effettuate sinora (scenario di riferimento) i progetti FTP avranno a disposizione tra il 2010 e il 2020 annualmente 450 milioni di meno (quota dei mutui remunerati concessi sinora rispetto al volume d'investimenti). Stando alla simulazione del Fondo, a partire dal 2022 vi saranno a disposizione più mezzi di quanto pianificato sinora. Vista la minore disponibilità di mezzi, l'ultimazione dei grandi progetti FTP sarà differita dal 2022 agli anni 2027–2030. Inoltre, anche altri progetti infrastrutturali urgenti non potranno più essere finanziati attraverso il budget ordinario quale conseguenza del programma di sgravio 2003. Ne sono interessati in particolare il raccordo Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA) a Ginevra, la linea di transito Zurigo Löwenstrasse (Tiefbahnhof Zürich, DML) e la ferrovia Mendrisio–Varese FMV (Stabio–Arcisate).

Le strozzature sono imminenti – l'ampliamento del traffico ferroviario è necessario

La rete ferroviaria svizzera è già oggi fortemente sollecitata. I limiti della capacità sono stati segnatamente raggiunti negli agglomerati e nell'area tra Berna, Basilea e Zurigo. Gli auspicati progetti di ampliamento per il traffico regionale e quello delle merci mettono in evidenza già oggi strozzature nella capacità dei tracciati.

In seguito ai differimenti citati precedentemente le strozzature di capacità esistenti diventeranno più acute. In un sistema fortemente interconnesso come la rete ferroviaria svizzera, le strozzature in alcuni punti nevralgici hanno ripercussioni su ampie aree. Le strozzature nella regione di Zurigo pregiudicano ad esempio tutto lo sviluppo svizzero del traffico viaggiatori a lunga distanza. Anche nelle regioni densamente abitate dell'Altopiano i ritardi nell'eliminazione di strozzature della capacità indeboliscono il sistema dei trasporti pubblici, poiché anche qui il potenziale della domanda è elevato.

I differimenti incidono poi anche sull'apertura di nuovi potenziali per i trasporti pubblici, ad esempio la CEVA a Ginevra o il raccordo Stabio–Arcisate.

In definitiva, i trasporti pubblici saranno in grado di soddisfare la crescente domanda di mobilità meno bene di quanto scontato inizialmente. Visto che esistono strozzature anche nel traffico stradale, le comunicazioni tra i centri del Paese o tra la campagna e i centri potrà peggiorare. Particolarmente colpiti da questo sviluppo risulteranno gli agglomerati, il che potrebbe in definitiva pregiudicare l'attrattiva della Svizzera quale piazza economica e Paese di insediamento.

Il differimento dello sviluppo dei trasporti ferroviari ostacolerà l'attuazione di una politica dei trasporti sostenibile. La riduzione delle capacità acuirà ulteriormente i conflitti di utenza tra il trasporto merci e il traffico viaggiatori. Attualmente non si può ancora stimare se e in che misura l'auspicato trasferimento del trasporto delle merci attraverso le Alpi ne risulterà pregiudicato. Le relative analisi saranno disponibili al più tardi per l'avamprogetto 2007/2008.

Ritardi nell'attuazione dei progetti nel settore dei trasporti – necessità di definire le priorità

Le minori disponibilità di mezzi da investire per l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria avranno ripercussioni anche su precedenti progetti regionali della Confederazione, in particolare quelli nell'ambito di FERROVIA 2000. L'obiettivo centrale del progetto originario di FERROVIA 2000 del 1986 erano una serie di progetti intesi ad aumentare a livello nazionale l'attrattiva dei trasporti pubblici. Adottando lo scaglionamento della realizzazione nel 1994, la Confederazione ha differito diversi progetti regionali. La decisione concerneva segnatamente la realizzazione degli snodi di Bienne, Losanna, Lucerna e San Gallo come pure un miglior raccordo della Svizzera occidentale e orientale alla rete europea ad alta velocità.

L'attuazione di questi propositi subirà – nella migliore delle ipotesi – un ulteriore differimento. Nella peggiore delle ipotesi occorre addirittura considerare l'eventualità che per ragioni economiche la Confederazione non riesca a realizzare tutti i progetti regionali.

I progetti summenzionati assumono grande importanza nell'ottica della coesione della Svizzera. Di questo occorrerà tenere conto nella valutazione complessiva dei progetti in materia di trasporti che saranno discussi nel quadro dell'avamprogetto relativo al futuro sviluppo dei grandi progetti ferroviari 2007/2008.

1.3.6 Soluzioni alternative

Sono state esaminate diverse altre varianti alla normativa qui proposta.

Aumentare il budget ordinario

Si potrebbe pensare di aumentare il budget della Confederazione destinato ai trasporti pubblici in modo tale da permetterle di finanziare gli oneri cagionati dalla messa in esercizio dei progetti FTP. Questa ipotesi corrisponderebbe in gran parte allo scenario di riferimento. Un onere supplementare di tali proporzioni a carico del conto finanziario non sarebbe tuttavia sopportabile e contraddirebbe gli sforzi attualmente in atto per risanare le finanze federali. Si è pertanto rinunciato ad esaminare più approfonditamente questa alternativa.

Aumentare il limite di anticipo a 9,3 miliardi di franchi

La Confederazione potrebbe aumentare il limite di anticipo in modo che tutti i progetti FTP possano essere realizzati entro i termini previsti inizialmente. A tal fine – attuando nel contempo le misure proposte – sarebbe necessario disporre di un limite di anticipo di circa 9,3 miliardi di franchi (livello dei prezzi 1995).

Tale onere finanziario di 9,3 miliardi di franchi a carico del FTP implicherebbe alcuni rischi finanziari: gli interessi più elevati dovuti per questo anticipo graverebbero ulteriormente il Fondo. Un anticipo di un importo nominale di 12 miliardi di franchi ad un interesse del 4 per cento comporta interessi annuali di 480 milioni di franchi. Questo importo corrisponde alla quota dei proventi TTPCP spettante oggi al Fondo FTP. Inoltre, la Confederazione dovrebbe indebitarsi ulteriormente per 2,8 miliardi di franchi.

Aumentare il limite di anticipo a 7,3 miliardi di franchi

Un'altra alternativa consisterebbe nell'aumentare il limite di anticipo quanto basta per trasformare i mutui remunerati concessi sinora in un anticipo del Fondo e per poter realizzare i progetti in corso delle gallerie di base del Gottardo e del Lötschberg. A tal fine sarebbe necessario un limite di anticipo di 7,3 miliardi di franchi (livello dei prezzi 1995).

Qualora il limite di anticipo fosse aumentato soltanto a 7,3 miliardi, l'importo massimo di anticipo sarebbe raggiunto già nel 2006. I programmi di costruzione dovrebbero essere dilazionati e importanti progetti parziali differiti di anni. Ne sarebbero interessati soprattutto la 1^a fase del raccordo RAV e la costruzione della galleria di base del Monte Ceneri; entrambi i progetti potrebbero essere realizzati solo molto più tardi. Secondo questa alternativa, il nuovo indebitamento temporaneo della Confederazione sarebbe limitato a un minimo.

Alternative inopportune

Il nostro Collegio reputa queste alternative inopportune. Esse pregiudicherebbero o contraddirebbero gli obiettivi chiaramente formulati e approvati dal Popolo e dai Cantoni. Un aumento del budget ordinario è praticamente impossibile nel regime del freno all'indebitamento. Un aumento del limite di anticipo a 9,3 miliardi raddoppierebbe l'indebitamento del Fondo rispetto a quanto previsto inizialmente. Sarebbe invece possibile definire determinate priorità tra i grandi progetti tenuto conto della situazione delle finanze federali. La limitazione del limite di anticipo a 7,3 miliardi di franchi comprometterebbe tuttavia il raggiungimento di importanti obiettivi della politica dei trasporti, come il trasferimento sulle rotaie del traffico delle merci attraverso le Alpi.

Per questi motivi abbiamo respinto dette alternative.

1.4 Rinuncia ad una consultazione

Abbiamo rinunciato a svolgere una procedura di consultazione in quanto il presente messaggio è compatibile con il decreto FTP. Ci siamo attenuti al credito complessivo di 30,5 miliardi (livello dei prezzi 1995) approvato dal Popolo con il decreto FTP del 1998.

Le modifiche proposte sono di mera tecnica finanziaria: esse implicano che alcuni progetti non potranno essere realizzati entro i termini previsti. Il decreto FTP non contempla tuttavia scadenze determinate per la realizzazione dei progetti. Il presente messaggio chiarisce che le modifiche proposte rappresentano un equo compromesso tra gli obiettivi della politica dei trasporti e quelli della politica finanziaria del nostro Paese, entrambi sorretti da chiare decisioni popolari.

Con il presente messaggio annunciamo inoltre la nostra intenzione di sottoporre a una nuova valutazione complessiva i progetti FTP non ancora decisi o finanziati. In merito presenteremo un nuovo progetto negli anni 2007/2008. Soltanto con questo progetto si porranno le basi del futuro sviluppo e realizzazione dei grandi progetti ferroviari. Il fatto di svolgere la relativa procedura di consultazione negli anni 2007/2008 è, come rilevato nel numero 1.2.4, giustificato da numerosi motivi di politica dei trasporti e di politica finanziaria.

Le società direttamente interessate, ossia le FFS e le BLS come pure le società di costruzione di Alptransit (ATG e BLS AT), sono state consultate e i loro pareri sono stati ampiamente considerati. Abbiamo inoltre tenuto conto delle osservazioni formulate nell'ambito della discussione parlamentare, in sede commissionale, del nostro rapporto del 7 aprile 2004²⁵.

1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Dall'adozione dei decreti federali menzionati nel messaggio FTP, nel diritto europeo non sono state adottate prescrizioni che possano essere rilevanti per il presente messaggio. Pure le qui proposte modifiche dei decreti federali, della legge sulle ferrovie e della legge sulle FFS non interessano il diritto europeo.

1.6 Attuazione

Per attuare le modifiche legislative proposte occorre adeguare le convenzioni relative ai progetti FTP stipulate con le ferrovie e con le imprese di costruzione. Inoltre, il competente ufficio federale elaborerà istruzioni concernenti il finanziamento delle gallerie. Le modifiche del regolamento del Fondo non implicano grandi modifiche a livello di attuazione.

1.7 Interventi parlamentari

Per quanto possibile nella situazione attuale, le esigenze avanzate dai postulati 03.3582 e 03.3583 sono soddisfatte con il presente messaggio. Le rimanenti richieste saranno concretizzate nell'avamprogetto concernente il futuro sviluppo dei grandi progetti ferroviari 2007/2008 (cfr. n. 1.2.4). Proponiamo pertanto di togliere dal ruolo i due postulati citati.

²⁵ Rapporto del 7 aprile 2004 concernente i costi supplementari relativi al credito aggiuntivo e la liberazione parziale dei fondi bloccati della seconda fase della NFTA 1, FF 2004 2347.

2.3

Legge federale che modifica il decreto federale concernente il progetto FERROVIA 2000

Art. 3a

La modifica del decreto federale del 19 dicembre 1986²⁷ concernente il progetto FERROVIA 2000 è volta a introdurre, dal 1° gennaio 2005, la possibilità di concedere contributi a fondo perso per la realizzazione di FERROVIA 2000. Occorre inoltre adeguare la convenzione sul sistema di concessione dei fondi destinati a FERROVIA 2000 alle nuove condizioni. Tale convenzione sarà modificata in modo che, per tutti i progetti settoriali della 1ª tappa di FERROVIA 2000 non ancora contabilizzati al momento dell'entrata in vigore della nuova regolamentazione, la quota degli investimenti non iscrivibili all'attivo sarà finanziata mediante contributi a fondo perso. Unica eccezione: gli interessi intercalari iscritti all'attivo maturati sui mutui rimborsabili. Nel bilancio delle ferrovie tali mutui subiranno una rettificazione del valore mediante ammortamenti diretti e dovranno pertanto pure essere finanziati a fondo perso.

*Modifica del diritto previgente: legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali*²⁸

Come visto nel numero 1.2.2 il nostro Collegio si fonda sulla necessità di risanare le finanze federali per chiedere l'abrogazione dell'obbligo di rimborsare i fondi TTPCP trattenuti in virtù del programma di sgravio 2003²⁹. Occorre pertanto stralciare l'articolo 4a capoverso 4 della legge federale a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali, entrato in vigore il 1° aprile 2004.

Le considerazioni di carattere finanziario relative al nuovo limite di anticipo tengono conto del programma di sgravio 2003. In altri termini il limite di anticipo presentato nel numero 1.2.2 sarà effettivamente aumentato dell'importo menzionato.

2.4

Ordinanza dell'Assemblea federale concernente la modifica del decreto federale relativo al regolamento del Fondo per i grandi progetti ferroviari

Art. 6

Dal 1° gennaio 2005 il limite di anticipo deve essere aumentato a 8,1 miliardi di franchi (livello dei prezzi 1995) affinché vi siano fondi sufficienti per il finanziamento continuo dei grandi progetti ferroviari più urgenti. Si tratta di una misura limitata nel tempo; il limite di anticipo sarà sostituito dal 2015 dalla regolamentazione per il rimborso descritta nel capoverso 3. Quest'ultima consentirà da un lato di sormontare la mancanza di liquidità nel Fondo e, dall'altro, di impedire che gli anticipi diventino la principale fonte di finanziamento per la realizzazione dei progetti.

²⁷ RS 742.100

²⁸ RS 611.010

²⁹ Legge federale del 19 dicembre 2003 sul programma di sgravio 2003, RU 2004 1633

Conformemente all'articolo 6 capoverso 2 del regolamento del Fondo vigente, l'Assemblea federale è competente per decidere adeguamenti del limite di anticipo, in funzione di vincoli tecnici, dell'evoluzione dei costi, del calendario nonché del livello d'indebitamento generale della Confederazione. Tali criteri sono stati presi in considerazione per il calcolo dell'aumento del limite di anticipo a 8,1 miliardi di franchi proposto all'Assemblea federale nel presente progetto. Non è previsto di aumentare nuovamente il massimale delle spese per la realizzazione dei grandi progetti ferroviari; tale misura è pertanto esplicitamente esclusa.

L'indicizzazione del limite di anticipo è prevista sino alla fine del 2010. Se continuasse oltre tale data, nel 2015 risulterebbe una crescita dei mezzi finanziari di 600 milioni all'anno (con un rincaro stimato al 2% annuo). Tale importo non è verosimilmente necessario per realizzare nei termini previsti i progetti FTP che saranno allora in costruzione. Limitando la durata dell'indicizzazione al 2010 si assicura la messa a disposizione dei mezzi finanziari necessari per terminare i progetti iniziati o decisi dal Consiglio federale. Il limite di anticipo sarà fisso dal 2010; da allora neppure il rincaro andrà ad aumentare l'indebitamento del Fondo.

Dal 2015, per favorire il rapido abbassamento del livello del Fondo FTP nonché dell'onere degli interessi, occorre impiegare per il rimborso degli anticipi almeno il 50 per cento degli introiti previsti. I fondi rimanenti (50% degli introiti meno gli interessi) serviranno al finanziamento dei veri e propri lavori di costruzione. Per lavori di costruzione si intendono sia i progetti in costruzione e quelli decisi sia i nuovi progetti o nuove parti di progetti per cui i lavori non sono ancora cominciati. Il progetto esclude dunque – come già accade attualmente – la possibilità di applicare condizioni di rimborso meno restrittive per la realizzazione di siffatti progetti. I primi rimborsi sono previsti per il 2015. Da allora si presume che l'impiego delle attribuzioni a destinazione vincolata per il rimborso degli anticipi non dovrebbe più causare ritardi nei progetti di costruzione (cpv. 3).

La regolamentazione del capoverso 3 si riferisce al budget e non al consuntivo alla fine dell'esercizio. A titolo di esempio per 1,4 miliardi di franchi di introiti pianificati nel 2015 occorrerà iscrivere 700 milioni nel preventivo per il rimborso degli anticipi e 700 milioni per il versamento di interessi. Se alla fine dell'anno contabile gli introiti dovessero rivelarsi inferiori a quanto previsto e se i mezzi destinati ai progetti fossero invece stati impiegati interamente – così come previsto dal preventivo – il rimborso degli anticipi verrebbe ridotto di conseguenza. Se gli introiti fossero invece maggiori di quanto previsto anche il rimborso sarebbe aumentato.

Anche l'imposta sugli oli minerali fa parte delle attribuzioni al Fondo a destinazione vincolata. Essa varia in funzione delle spese e copre il 25 per cento dei costi delle linee di base della NFTA. L'importo del prelievo varia anche in funzione del tempo. Se il programma di costruzione subisse modifiche si dovrebbero eventualmente trasferire i crediti rimanenti da un anno contabile all'altro. Una simile operazione contabile avrebbe tuttavia conseguenze indesiderabili (introiti maggiori nell'anno successivo con conseguente aumento dell'importo da rimborsare). Il nostro Collegio propone pertanto di limitare il calcolo dell'importo da rimborsare alle due fonti di reddito, ossia la TTPCP e l'IVA.

Considerato che non è possibile escludere imprevisti nella realizzazione di progetti di tale ampiezza occorre prevedere una certa flessibilità per quanto concerne il rimborso da parte del Fondo. Se la regolamentazione del rimborso dovesse ritardare

i progetti in corso di realizzazione potremo indicizzare gli anticipi per al massimo due altri anni, differendo così dello stesso periodo anche il rimborso (cpv. 4).

Art. 10

Dall'introduzione del Fondo FTP (1998) il 25 per cento delle spese (inclusi i costi del capitale) per i progetti settoriali della NFTA nonché per i progetti della 1^a tappa di FERROVIA 2000 è stato finanziato mediante mutui rimborsabili remunerati al tasso di mercato. Poiché attualmente si può ritenere che tali mutui non saranno probabilmente rimborsati, dal 1° gennaio 2005 le ferrovie non riceveranno più mutui rimborsabili per la realizzazione di progetti FTP.

Il 1° gennaio 2005 i mutui rimborsabili remunerati a interessi di mercato concessi tra 1998 e 2004 saranno trasformati in contributi a fondo perso o in mutui a tasso d'interesse variabile rimborsabili condizionalmente. Considerato che non tutti i progetti possono essere iscritti all'attivo nello stesso modo (lo scavo delle gallerie non sarà portato all'attivo) i mutui remunerati destinati agli investimenti per le gallerie di base sono trasformati in contributi a fondo perso, mentre i mutui concessi per gli altri progetti diventano mutui rimborsabili condizionalmente. Per quanto concerne gli investimenti per il raccordo della Svizzera orientale all'asse di transito del San Gottardo i mutui remunerati sono stati concessi in ragione del 25 per cento contro il 75 per cento di mutui senza interessi. Per raggiungere la quota necessaria del 50 per cento di contributi a fondo perso occorre trasformare 25 per cento dei mutui rimborsabili condizionalmente in contributi a fondo perso. Le ferrovie e i costruttori non dovranno più pagare interessi e rimborsare i mutui. L'insieme del finanziamento dei grandi progetti ferroviari sarà così trasferito integralmente sul Fondo FTP. L'IVA esigibile in seguito in virtù della nuova regolamentazione sarà finanziata dal Fondo FTP sotto forma di contributi a fondo perso.

2.5 Legge federale sulle ferrovie

Art. 49 cpv. 4 Lferr

I costi dell'offerta di trasporto ordinata rappresentano tra l'altro spese infrastrutturali. I committenti possono concedere mutui secondo l'articolo 56 Lferr tramite il conto finanziario; le ferrovie devono di regola ammortizzare tali mutui annualmente a una determinata percentuale³⁰. Detta necessità di ammortamento è integrata nella pianificazione dei conti e può in tal modo causare un aumento dei costi scoperti. I committenti hanno finora già tenuto conto dei fondi di ammortamento eccedentari per l'indennizzo dei costi scoperti, nel senso che hanno ridotto questi ultimi dall'importo eccedentario. Questo equivale al rimborso del mutuo imputato al conto finanziario in ragione dello stesso importo. Per ragioni di trasparenza tale meccanismo sarà previsto nella legge. La formulazione ad hoc è integrata nell'articolo 49 poiché i fondi di ammortamento eccedentari sono previsti in relazione con la pianificazione finanziaria (art. 49 cpv. 3 Lferr).

³⁰ Ordinanza del DATEC del 18 dicembre 1995 sulla contabilità delle imprese concessionarie (OCITC), RS 742.221.

2.6 Legge federale sulle Ferrovie federali svizzere

Art. 8 cpv. 5 LFFS

La presente disposizione indica che il limite di spesa concerne soprattutto gli «affari quotidiani» delle FFS-Infrastruttura. Essa disciplina il finanziamento ordinario dell'infrastruttura, ossia l'esercizio della rete, il mantenimento della qualità delle installazioni esistenti e le estensioni puntuali. I grandi ampliamenti della rete necessitano di regola di crediti speciali concessi dalla Confederazione e dai Cantoni. Tali crediti possono per esempio provenire dal Fondo. Esiste sempre la possibilità di impiegare mezzi finanziari ottenibili mediante la convenzione sulle prestazioni per migliorie importanti della rete, sempreché detta possibilità sia espressamente stata prevista e sia stata decisa.

Art. 20 cpv. 4 LFFS

Considerato che l'indennizzo dei costi scoperti delle FFS non è stabilito mediante una convenzione rinnovabile ogni anno ma mediante la convenzione sulle prestazioni (valida quattro anni), occorre disciplinare nel pertinente articolo della legge federale sulle Ferrovie federali svizzere (art. 20) il rimborso mediante fondi di ammortamento eccedentari dei mutui imputati al conto finanziario della Confederazione.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni sulla Confederazione

Ripercussioni finanziarie

Le ripercussioni finanziarie dirette sulla Confederazione delle misure proposte sono presentate in dettaglio nel numero 1.3. Poiché la maggior parte degli investimenti è finanziata a fondo perso e pertanto soggetta all'imposta sul valore aggiunto, le entrate derivanti da quest'ultima aumenteranno lievemente per la Confederazione. L'insieme delle misure non avrà altre conseguenze finanziarie.

Ripercussioni sull'effettivo del personale

Le modifiche proposte non causano spese supplementari per il personale.

3.2 Ripercussioni sui Cantoni e i Comuni

La nuova regolamentazione del finanziamento dei progetti FTP non avrà ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale su Cantoni e Comuni.

3.3 Ripercussioni sull'economia

3.3.1 Necessità e possibilità di un intervento statale

Il mantenimento della regolamentazione attuale del finanziamento, in particolare per i progetti FTP, genererebbe un importante sovraccarico finanziario per la Confederazione. La necessità di prendere tempestivamente provvedimenti ci ha indotti a presentare il presente progetto.

La Confederazione ha la possibilità di sgravare le finanze federali mediante alcune misure. Il nostro Collegio propone pertanto di attuare l'insieme delle misure descritte nel numero 1.2.

3.3.2 Ripercussioni sui diversi gruppi sociali

Il presente progetto interessa le ferrovie (cfr. n. 1.3.3) e in particolare gli utenti dei trasporti pubblici e il settore della costruzione in Svizzera. Grazie al finanziamento di una nuova infrastruttura ferroviaria i trasporti pubblici, malgrado la difficile situazione finanziaria della Confederazione, potranno beneficiare di una considerevole estensione della rete ferroviaria nazionale. Tuttavia non tutti i progetti FTP potranno essere realizzati nei tempi e nei modi previsti. Questo può ridurre provvisoriamente l'attrattiva dei trasporti pubblici per gli utenti e indebolire la politica di trasferimento del traffico dalla strada alla ferrovia.

Per le imprese attive nel settore della costruzione ci si attende un differimento nel tempo del volume dei mandati. Il volume finanziario previsto rimarrà tuttavia probabilmente costante: il progetto consente di ampliare moderatamente l'infrastruttura nonostante le difficoltà finanziarie.

3.3.3 Ripercussioni macroeconomiche

Le regolamentazioni previste nel presente progetto dovrebbero contribuire alla stabilizzazione nonché alla sicurezza del sistema svizzero dei trasporti pubblici. La garanzia della mobilità di base e il conseguente alleggerimento del traffico sulle strade vanno a beneficio dell'economia in generale. Vi è la possibilità di evitare un indebitamento della Confederazione gravido di conseguenze.

Le ripercussioni sull'attrattiva sono descritte nel numero 1.3.5.

Il presente progetto non concerne incide né sull'accesso al mercato ferroviario né sulle questioni inerenti la concorrenza.

3.3.4 Altre regolamentazioni in questione

Le alternative alla nuova regolamentazione qui proposta sono descritte e valutate dal nostro punto di vista nel numero 1.3.6. Poiché tali alternative presentano chiari inconvenienti rispetto alle proposte, il nostro Collegio raccomanda di non attuarle.

3.3.5 Aspetti dell'applicazione

Le misure proposte non comportano modifiche per quanto concerne l'esecuzione.

Le ferrovie e le imprese attive nel settore della costruzione dovranno assumersi una lieve spesa per l'effettuazione delle necessarie modifiche del bilancio. Le modifiche proposte contribuiscono altrimenti alla trasparenza e alla chiarezza delle regolamentazioni attuali, in particolare per quanto concerne i fondi di ammortamento eccedentari e gli investimenti iscrivibili all'attivo.

Le regolamentazioni proposte concernenti il Fondo FTP sono limitate alla durata di funzionamento dello stesso. Le altre regolamentazioni sono di durata indeterminata.

3.4 Ripercussioni sulla politica regionale della Confederazione

Il presente progetto non concerne la realizzazione della 1^a fase della NFTA 1, che è stata già decisa. Secondo il decreto federale del 10 giugno 2004, oltre alle gallerie di base del Lötschberg e del San Gottardo, saranno realizzate anche la galleria di base del Monte Ceneri e il resto degli ampliamenti della tratta San Gallo–Arth-Goldau (previsti nella 2^a fase della NFTA 1). Le gallerie dello Zimmerberg e dell'Hirzel nonché gli ampliamenti di altre tratte della rete saranno sottoposti a valutazione nell'ambito dell'avamprogetto concernente lo sviluppo futuro dei grandi progetti ferroviari che sarà posto in consultazione nel 2007/2008. L'attuazione di progetti urgenti del raccordo RAV è garantita dal presente progetto. Al momento in cui la realizzazione della 1^a fase del raccordo RAV sarà decisa dal Parlamento saranno realizzati tutti i progetti FTP, almeno per quanto concerne la loro prima fase.

Tutte le regioni della Svizzera beneficeranno pertanto dei progetti FTP. Il presente progetto non cambia tale situazione. Solo la realizzazione ritardata di taluni progetti potrà avere ripercussioni sulla politica regionale della Confederazione. Queste potranno essere descritte con precisione soltanto nell'avamprogetto summenzionato che sarà posto in consultazione nel 2007/2008. Le ripercussioni sulla politica regionale della Confederazione saranno integrate nella valutazione.

3.5 Altre ripercussioni

Il presente progetto non ha ripercussioni particolari sulle città, le agglomerazioni, le regioni di montagna né sull'ambiente o il paesaggio.

4 Programma di legislatura

Il presente progetto non è annunciato nel rapporto sul programma di legislatura 2003–2007. Considerata l'urgenza delle misure da prendere descritte nei numeri 1.1.3 e 1.1.4 è nondimeno necessario trattarlo.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Le modifiche proposte si situano tutte nell'ambito stabilito dalla Costituzione federale negli articoli 87 e 196 numero 3 (disposizione transitoria dell'art. 87).

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La riorganizzazione del finanziamento per la realizzazione dei grandi progetti non interessa il diritto europeo. Considerato che il limite di anticipo è temporaneamente portato a 8,1 miliardi di franchi (livello dei prezzi 1995) sarà possibile realizzare e mettere in esercizio per tempo i progetti prioritari. Il nostro Paese può pertanto rispettare gli obblighi derivanti dall'accordo del 2 maggio 1992³¹ tra la CEE e la Confederazione Svizzera sul trasporto di merci su strada e per ferrovia (accordo sul transito) e dall'accordo del 21 giugno 1999³² tra Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (accordo sui trasporti terrestri). Neppure le convenzioni³³ sulla costruzione e il finanziamento del raccordo della Svizzera alla rete ferroviaria ad alta velocità europea con i Paesi limitrofi – firmate nel frattempo conformemente al messaggio³⁴ concernente il regolamento del Fondo per i grandi progetti ferroviari (regolamento del Fondo) – saranno interessate dalla modifica del decreto federale concernente il progetto FERROVIA 2000 e il regolamento del Fondo (accordo del 6 settembre 1996 tra il Capo del Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie e il Ministro dei trasporti della Repubblica federale di Germania sulla garanzia della capacità delle linee d'accesso nord alla nuova ferrovia transalpina [NFTA]³⁵; convenzione del 5 novembre 1999³⁶ tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica francese relativa al raccordo della Svizzera alla rete ferroviaria francese e in particolare alle linee ad alta velocità; convenzione del 2 novembre 1999³⁷ tra il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni e il Ministero dei trasporti e della navigazione della Repubblica Italiana concernente la garanzia della capacità delle principali linee che collegano la nuova ferrovia transalpina svizzera [NFTA] alla rete italiana ad alta capacità [RAC]).

5.3 Forma dell'atto normativo ed entrata in vigore

Nel presente caso si tratta di modifiche di atti normativi in vigore. Le modifiche che concernono unicamente i progetti FTP sono limitate nel tempo, come questi ultimi. Da un lato tali modifiche di durata determinata sono sottoposte a referendum facolt-

³¹ RS 0.740.71

³² RS 0.740.72

³³ RS 742.140

³⁴ FF 1998 I 227

³⁵ RS 0.742.140.313.69

³⁶ RS 0.742.140.334.97

³⁷ RS 0.742.140 345.43

tativo (decreto federale concernente il progetto FERROVIA 2000 e legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali) e sono riunite nella legge federale che modifica il decreto concernente il progetto FERROVIA 2000. Dall'altro, si tratta di modifiche di un decreto federale di obbligatorietà generale (secondo il diritto previgente) non sottostante a referendum (decreto federale concernente il regolamento del Fondo per i grandi progetti ferroviari) che attualmente corrisponde alla forma giuridica dell'«ordinanza dell'Assemblea federale». Tali modifiche non sottostanti a referendum sono presentate separatamente sotto forma di ordinanza dell'Assemblea federale.

La regolamentazione del rimborso dei mutui mediante i fondi di ammortamento eccedentari e la precisazione della convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS non sono limitate nel tempo e non si applicano unicamente ai grandi progetti ferroviari. Le nuove disposizioni sono pertanto inserite in una modifica della Lferr e della LFFS.

Vista l'estrema urgenza le modifiche entreranno in vigore il 1° gennaio 2005, come detto nel numero 2. Poiché non è possibile ottenere l'adozione del progetto da parte dell'Assemblea federale in tempo utile, le modifiche entreranno in vigore retroattivamente.

5.4 Subordinazione al freno alle spese

Le decisioni da prendere non sono subordinate al freno alle spese.

5.5 Conformità alla legge sui sussidi

Le modifiche proposte non concernono i principi formulati nel secondo capitolo della legge federale del 5 ottobre 1990³⁸ sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi, LSu).

5.6 Delega di competenze giuridiche

La competenza di prorogare l'indicizzazione del limite di anticipo in valore cumulato e di differire l'inizio del rimborso al Fondo è stabilita nell'articolo 6 capoverso 4 dell'ordinanza dell'Assemblea federale relativa al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari. Si tratta di una mera competenza d'esecuzione.

³⁸ RS 616.1

Glossario

AFF	Amministrazione federale delle finanze
Decreto FTP	Il 29 novembre 1998 Popolo e Cantoni hanno accettato il decreto federale concernente la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici (FTP) che disciplina il finanziamento di quattro grandi progetti di infrastruttura per la modernizzazione delle ferrovie svizzere: FERROVIA 2000, NFTA, raccordo RAV, risanamento fonico.
Budget ordinario	Cfr. conto finanziario
Conto capitale (Bilancio)	Parte integrante del conto di Stato. Il bilancio presenta lo stato del patrimonio (attivi) e gli impegni (passivi) della Confederazione alla fine dell'anno. Gli attivi comprendono i beni patrimoniali (liquidità, crediti, risorse di tesoreria), i beni amministrativi (costruzioni, mutui e partecipazioni ecc.) e il disavanzo di bilancio. I passivi comprendono i fondi di terzi e gli impegni risultanti da un finanziamento speciale.
Conto finanziario	Parte integrante del conto di Stato. Il conto finanziario comprende le uscite e i ricavi di un esercizio e il relativo risultato. Il conto finanziario è il principale strumento di controllo per la gestione globale delle finanze federali.
Convenzione sulle prestazioni	Convenzione tra il Consiglio federale e tra la FFS SA che funge da strumento di gestione dei settori traffico e infrastruttura per determinare l'orientamento strategico, gli obiettivi e l'offerta di prestazioni che le FFS devono fornire per quattro anni; essa è finanziata dal budget federale ordinario per mezzo di un credito quadro determinato di conseguenza.
Costi susseguenti	Costi d'esercizio e di manutenzione nonché ammortamenti derivanti dalla realizzazione di un progetto.
Credito d'impegno	Se gli impegni finanziari eccedono il budget annuo occorre chiedere un credito d'impegno. Questo vale in particolare per i progetti di costruzione e gli acquisti di immobili, per i progetti di sviluppo e di acquisto, per la garanzia di contributi che genereranno pagamenti negli anni successivi, per la ripresa di fidejussioni e di altre garanzie.
Credito di pagamento	Per effettuare una determinata spesa è necessario che il Parlamento abbia autorizzato il relativo credito di pagamento.
Credito quadro	Il credito quadro è un credito d'impegno con uno scopo definito genericamente. L'autorizzazione a ripartire il credito stanziato tra singoli crediti d'impegno è delegata dalle Camere federali al Consiglio federale o alle unità amministrative.

Fondo FTP	Fondo per il finanziamento dei progetti FTP (decreto federale e regolamento del Fondo del 9 ottobre 1998). Il Fondo è alimentato mediante quote dell'imposta sul valore aggiunto, della TTPCP, dell'imposta sugli oli minerali e attualmente anche da risorse di tesoreria. Sotto il profilo del budget, il Fondo FTP non è un fondo speciale, ma un finanziamento speciale. Esso è gestito fuori dal conto finanziario, anche se le entrate e le uscite sono contabilizzate in tale conto.
Gap	Differenza tra gli anticipi in valore cumulato al Fondo e il limite di anticipi per l'anno civile; riserva di liquidità del Fondo nell'anno civile in questione.
Indennità	Le indennità sono prestazioni finanziarie della Confederazione a terzi. Esse servono a ridurre o a compensare gli oneri dovuti allo svolgimento di compiti prescritti dal diritto federale o di compiti di diritto pubblico e assegnati dalla Confederazione.
Limite di anticipo	Limitazione della concessione di anticipi al Fondo FTP provenienti dal conto capitale della Confederazione.
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
UFT	Ufficio federale dei trasporti
PSgr03, PSgr04	Programma di sgravio 2003, rispettivamente 2004 della Confederazione
Limite di spesa	Importo massimo dei crediti di pagamento per un periodo pluriennale che deve essere approvato dal Parlamento. Nell'ambito della convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS: fissazione del quadro finanziario del finanziamento dell'infrastruttura FFS per quattro anni.
Mutui remunerati	Anche: mutui rimborsabili remunerati a tassi di mercato. La Confederazione contrae mutui sul mercato dei capitali al massimo a concorrenza del 25 per cento delle spese totali per la NFTA, FERROVIA 2000 e il raccordo RAV e li mette a disposizione delle ferrovie. I mutui remunerati devono essere rimborsati e gli interessi corrisposti dai gestori dell'infrastruttura.
Mutui senza interessi	Anche: mutui a interesse variabile, rimborsabili condizionalmente. Tali mutui sono concessi alle ferrovie p. es. per investimenti necessari all'esercizio che non è possibile effettuare con fondi d'ammortamento. I mutui senza interessi devono essere rimborsati dai gestori dell'infrastruttura senza corresponsione di interessi; sono fatti salvi casi eccezionali chiaramente stabiliti.

Principio di ordinazione	La Confederazione ed eventualmente i Cantoni interessati ordinano presso le imprese di trasporto i servizi da offrire (le prestazioni) per i trasporti merci, i trasporti regionali passeggeri e per la gestione dell'infrastruttura, in base ad un'offerta con indennità finanziarie precedentemente convenute pari ai costi scoperti previsti. Queste indennità sono indicate come contributi d'esercizio.
Prezzo di tracciato	Il prezzo che l'impresa ferroviaria deve pagare al gestore dell'infrastruttura (ferrovia) per poter utilizzare un tracciato determinato.
Progetti FTP	I grandi progetti ferroviari menzionati nel decreto FTP: FERROVIA 2000, NFTA, raccordo RAV, risanamento fonico delle ferrovie svizzere.
Raccordo RAV	Raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità.
TFTP	Tassa forfetaria sul traffico pesante (dal 2001 sostituita dalla TTPCP).
TTPCP	Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni: tassa stradale applicata su tutto il territorio e riscossa sugli automezzi pesanti in base alla distanza coperta, al peso ed alle emissioni inquinanti.
Tracciato	Lasso di tempo inserito nell'orario durante il quale un treno può percorrere una tratta determinata.
Simulazione del Fondo	Strumento per l'allestimento del budget del Fondo FTP per la vigilanza del limite di anticipo, per la simulazione delle variazioni delle entrate (analisi di sensibilità), delle spese o dei parametri del Fondo FTP.
Traffico combinato	Trasporto bimodale (con diversi vettori di trasporto) di merci e unità di carico (contenitori, casse mobili, semirimorchi); processo di trasporto in una catena ininterrotta.
Traffico a lunga distanza	Traffico nazionale e internazionale tra grandi centri autofinanziato, ossia che non fruisce di indennità.
Traffico regionale	Traffico all'interno di una regione (fatto salvo il traffico esclusivamente locale) e traffico con regioni vicine (anche estere). Le linee del traffico regionale devono rimanere in esercizio tutto l'anno. Il traffico regionale si svolge su binari, strada (bus, bus a richiesta), battelli o funivia.

Panoramica del volume degli investimenti dei progetti FTP (stato: giugno 2004)

Le cifre seguenti forniscono una panoramica del volume di investimenti dei progetti FTP. La prima tabella contiene indicazioni sullo stato attuale e presenta anche differenti livelli dei prezzi, poiché i grandi progetti sono stati adottati in momenti diversi. La seconda contiene tutte le indicazioni convertite sulla base del livello dei prezzi del 1995, per consentire il confronto del volume di investimenti attuale rispetto al progetto FTP del 1995.

Si raccomanda di considerare di volta in volta la base dei prezzi! Le indicazioni seguenti si riferiscono a periodi diversi.

Panoramica del volume di investimenti dei vari progetti FTP

Tutti gli importi sono espressi in migliaia di franchi

Progetti FTP con DF e con mezzi finanziari liberati	Credito d'impegno (CI)	«sunk costs» (costi prima del '98)	Fondi residui	A carico del Fondo FTP
	1	2	3	(4=1-2-3)
NFTA 1, 1^a fase [1]	11 320 000	622 859		10 697 141
Vigilanza del progetto	76 000	27 563		48 437
Asse Lötschberg	3 789 000	208 707		3 580 293
Asse Gottardo	6 526 000	350 140		6 175 860
Ampliamento Surselva	123 000	28 859		94 141
Raccordo Svizzera orientale	151 000	6 668		144 332
Ampliamenti SG – Arth Goldau	57 000	922		56 078
Ampliamenti resto della rete	230 000	0		230 000
Riserve	368 000	0		368 000
NFTA 1, 2^a fase (liberaz. parziale)	2 243 000			2 243 000
Asse Gottardo (Ceneri)	1 403 000			1 403 000
Ampliamenti SG – Arth Goldau	34 000			34 000
Riserve	806 000			806 000
Credito aggiuntivo; riserve NFTA [1]	900 000			900 000
FERROVIA 2000 1^a tappa [2]	7 400 000	1 591 401	1 500 000	4 308 600
Risanamento fonico [3]	1 854 000	0		1 854 000

Progetti FTP con DF	Crediti d'impegno previsti		
1 ^a fase racc. RAV [4]	665 000		665 000
1 ^a fase invest. in CH (incl. riserve)	360 000		360 000
1 ^a fase invest. in F e D	305 000		305 000

Progetti FTP soggetti a valutazione nella panoramica 2007/2008		
NFTA 1, 2^a fase (parte bloccata) [1]	1 141 000	1 141 000
Racc. Svizzera orient. GBZ e Hirzel	841 000	841 000
Ampliamenti resto della rete	300 000	300 000
2^a fase raccordo RAV [4]	635 000	635 000
FERROVIA 2000 2^a tappa [5]	5 900 000	5 900 000
Fondi residui FERROVIA 2000 1^a tappa [2]	1 500 000	1 500 000

[1] Livelli dei prezzi 1998; decreto federale dell'8 dicembre 1999 sul nuovo credito complessivo per la NFTA.

[2] Livelli dei prezzi 1993; decreto federale del 17 dicembre 1986 concernente un credito d'impegno per la realizzazione del progetto FERROVIA 2000; rapporto dell'11 maggio 1994 concernente la 1^a tappa di FERROVIA 2000.

[3] Livelli dei prezzi 1998; decreto federale del 6 marzo 2000 concernente il finanziamento del risanamento fonico delle ferrovie.

[4] Livelli dei prezzi 2003; messaggio del 26 maggio 2004 la legge federale sul raccordo alle RAV.

[5] Livelli dei prezzi 1995; messaggio del 26 giugno 1996 sul FTP, pag. 685.

Grande progetto	1	2	3	4	5	6	7	8	9 = 8-6
	Cifre FTP, incl. ICA; rincarato NFTA calcolato con ZIW	tot. grande progetto	Cifre FTP, incl. ICA; rincarato NFTA calcolato con IRN	tot. grande progetto	Cifre FTP, escl. ICA; rincarato NFTA calcolato con IRN	tot. grande progetto	Costi finali probabili il 30.6.2004, escl. IVA	tot. grande progetto	Differenza col. 6 a col. 8
Opera	Investimenti decreto FTP						Costi finali probabili		
FERROVIA 2000									
1ª tappa	7.50	13.40	7.50	13.40	7.25	12.95	5.77	11.47	-1.47
2ª tappa	5.90		5.90		5.70		5.70		
NFTA									
Vigilanza del progetto	0.07		0.08		0.07		0.09		
Asse Löttschberg	2.98		3.22		3.11		4.05		
Asse Gottardo (Cottardo & Ceneri)	7.16		7.75		7.47		9.36		
Ampliamento Surseiva	0.11	13.60	0.12	14.69	0.12	14.19	0.11	15.40	1.20
Racc. Svizzera orientale	0.92		0.99		0.96		0.92		
Ampliamenti SG - Arth Goldau	0.08		0.09		0.08		0.10		
Ampliamento resto del tracciato	0.51		0.55		0.53		0.77		
Riserva	1.77		1.91		1.85				
Raccordo RAV		1.20	1.20	1.20	1.16	1.16	0.61	1.16	0.00
2ª fase		2.25	2.25	2.25	2.17	2.17	0.55	1.38	-0.79
Risanamento fonico		30.45	31.54	31.54	30.47	30.47	29.41	29.41	-1.06
Tot. pacchetto FTP									

Osservazioni in merito alla tabella

- 1) Tabella fondata sul messaggio FTP, FF 1996 IV 551, in part. pag. 685 (accordo Svizzera orientale completato tramite "Hirzeli" [+200 mio. Fr.], riserva quale posizione separata, compresa riserva per Hirzeli [+20 mio. Fr.]).
- 2) Tutti gli investimenti in miliardi di franchi, livello dei prezzi 1995.
- 3) Conversione delle colonne 1/2 nelle colonne 3/4; gli investimenti della NFTA sono stati calcolati inizialmente sulla base dei prezzi del 1991. Con il messaggio FTP gli investimenti sono stati aggiornati al 1995 per mezzo di una nuova stima sulla base dello ZIW. Da allora il rincarato è stato calcolato con l'IRN, che riflette meglio l'evoluzione dei prezzi di costruzione delle gallerie.
- 4) Risanamento fonico: la differenza è dovuta in parte alle nuove soluzioni tecniche; il credito d'impegno "risanamento fonico" è stato fissato a 1,854 miliardi di franchi (prezzi su base 1998) e dunque ridotto rispetto al messaggio FTP del 1995.
- 5) Il calcolo del rincarato si fonda sugli indici seguenti:
Indice zurighese dei costi della costruzione delle abitazioni (ZIW)
1991 (ott. 91) = 119,3 (ICA)
1995 (ott. 94) = 113,2 (ICA)
1998 (ott. 98) = 111,4 (ICA)
Indice di rincarato della NFTA (IRN)
1991 = 100,0
1993 = 175,7
1995 = 176,7
1998 = 105,9

Tasso ICA = 3,5%

Indice di rincarato RAV
1995 (ott. 94) = 100,0
2003 (ott. 03) = 109,6

Indice di rincarato B21
1993 = 175,7
1995 = 176,7

Principi del modello di simulazione

Il modello di simulazione dell'effetto delle misure sviluppato dall'UFT e dall'AFF è composto dagli elementi seguenti:

- conto economico semplificato dei settori FFS-Infrastruttura e BLS-Infrastruttura,
- conto investimenti semplificato dei settori FFS-Infrastruttura e BLS-Infrastruttura,
- ripercussioni sul conto finanziario della Confederazione.

Il modello consente di simulare approssimativamente (per il periodo 2004-2030) le conseguenze della messa in esercizio dei progetti FTP sul conto economico e sul conto investimenti per i casi di riferimento e per le misure. I risultati ottenuti si fondano su un grande numero di ipotesi e comportano pertanto incertezze difficilmente quantificabili. Per una migliore classificazione dei risultati tutte le ipotesi adottate sono presentate in modo trasparente.

I calcoli si basano sui dati e sulle ipotesi seguenti:

- stessi input/ipotesi per i casi di riferimento e per le misure
 - conto economico FFS-Infrastruttura: piano a medio termine 2004–2009 delle FFS (= valori nominali), dal 2010 aggiornamento reale,
 - conto economico BLS-Infrastruttura: per la rete attuale delle BLS aggiornamento delle indennità d'infrastruttura 2004–2010 con 1,5 per cento di rincaro (= valori nominali), per il Lötschberg – tratta di base «piano aziendale per l'asse del Lötschberg» delle BLS (= valori nominali), dal 2010 aggiornamento reale,
 - conto investimenti FFS e BLS-Infrastruttura: a partire dal 2010 crescita annua (reale) del fabbisogno di investimenti dell'uno per cento per mantenere il livello di sicurezza e di efficienza della rete malgrado la crescita della domanda di traffico,
 - finanziamento del fabbisogno di investimenti mediante fondi d'ammortamento e mutui senza interessi; se gli ammortamenti eccedono il fabbisogno di investimenti i fondi in esubero sono impiegati per il rimborso dei mutui concessi in precedenza,
 - proventi/costi supplementari dell'infrastruttura dovuti alla messa in esercizio della nuova tratta FERROVIA 2000: 25 milioni di franchi annui di proventi supplementari utilizzabili; costi supplementari inclusi nel totale dei costi d'esercizio conformemente al piano a medio termine delle FFS,
 - proventi/costi supplementari dell'infrastruttura dovuti alla messa in esercizio della galleria di base del Lötschberg (GBL): 8 milioni di franchi annui di proventi supplementari; 11 milioni di franchi annui di costi supplementari (indicazione conforme al piano aziendale GBL della BLS),

- proventi/costi supplementari dell'infrastruttura dovuti alla messa in esercizio della galleria di base del Gottardo (GBG): 35 milioni di franchi annui di proventi supplementari; 20 milioni di franchi annui di costi supplementari (in mancanza di dati ad hoc disponibili, p. es. un piano aziendale della GBG, i proventi/costi supplementari sono stati stimati mediante calcoli del piano aziendale GBL della BLS: proiezione in base ai proventi/costi medi per km di tratta),
- proventi/costi supplementari dell'infrastruttura dovuti alla messa in esercizio della galleria di base del Monte Ceneri e dello Zimmerberg: 12 milioni di franchi annui di proventi supplementari; 10 milioni di franchi annui di costi supplementari (anche tale stima è stata effettuata per analogia con i calcoli del piano aziendale GBL della BLS),
- previsione dei costi finali più recente e data della messa in esercizio dei progetti FTP,
- iscrizione all'attivo conforme alle raccomandazioni del manuale «Accounting» delle FFS conforme allo SWISS-GAP-FER, tasso d'ammortamento: sovrastruttura 4 per cento, infrastruttura 1,5 per cento.
- Input/ipotesi soltanto per i casi di riferimento
 - programma di costruzione FTP conforme alla pianificazione, ossia realizzazione di FERROVIA 2000 2^a tappa 2011–2020, 2^a fase del raccordo RAV entro il 2014, 2^a fase della NFTA comprese gallerie di base dello Zimmerberg e dell'Hirzel entro il 2020 (cfr. figura 6),
 - corresponsione degli interessi e rimborso dei mutui FTP da parte dei gestori dell'infrastruttura (durata dei mutui: 10 anni).
- Input/ipotesi soltanto per le misure
 - programma di costruzione FTP: conclusione risp. realizzazione dei progetti in corso FERROVIA 2000 1^a tappa, 1^a fase della NFTA (GBL, GBG), raccordo LGV conformemente al messaggio del federale del 26 maggio 2004, decreto federale del 10 giugno 2004 NFTA sulla liberazione parziale della 2^a fase (contiene anche la galleria di base del Ceneri),
 - dal 1° gennaio 2005, non saranno più concessi mutui remunerati alle ferrovie, trasformazione dei mutui precedentemente concessi in mutui senza interessi condizionalmente rimborsabili e in contributi a fondo perso,
 - i costi di scavo della galleria sono finanziati a fondo perso, ossia non sono più iscritti all'attivo.

Le variazioni puntuali rispetto al rapporto sui costi del 7 aprile 2004 si fondano su un aggiornamento di taluni dati input e su un esame generale della plausibilità delle ipotesi e dei calcoli.

Principi della simulazione del fondo

La simulazione del Fondo impiegata dall'UFT e dall'AFF è composta dagli elementi seguenti:

- bilancio e conto economico del Fondo FTP,
- entrate e prelievi per i progetti FTP,
- ripercussioni sugli anticipi necessari del Fondo, dichiarazione concernente il rispetto del limite degli anticipi,
- valutazione per i singoli progetti FTP.

Con l'aiuto del modello sono state simulate approssimativamente le problematiche finanziarie rilevanti del Fondo FTP per il periodo 1998–2030. Inoltre la simulazione del Fondo contiene gli indici finanziari esatti dei singoli progetti FTP per gli anni già trascorsi (2003 compreso). I risultati della simulazione per i prossimi anni si fondano da un lato sulle entrate e sulle spese conformemente al budget o al piano finanziario e, dall'altro, su varie ipotesi. Essi comportano necessariamente incertezze difficilmente quantificabili. Per una migliore classificazione dei risultati tutte le ipotesi adottate sono presentate in seguito.

I calcoli si fondano sui dati e sulle ipotesi seguenti:

- chiusura dei conti del Fondo FTP dal 1998 al 2003,
- entrate e prelievi, tasso d'interesse, rincaro ecc. nel 2004 conformemente al budget,
- entrate e prelievi, tasso d'interesse, rincaro ecc. dal 2005 al 2008 conformemente al budget e al piano finanziario del Consiglio federale,
- stima delle entrate dal 2009 al 2030,
- stima dei prelievi dal 2009 al 2030 per i singoli progetti FTP conformemente alla pianificazione,
- previsione dei costi finali più recente per ogni progetto.

La simulazione del Fondo si basa sulle ipotesi seguenti:

- tasso d'interesse dal 2009: 4,5 per cento,
- rincaro dal 2009: 2 per cento,
- sviluppo del PIL nominale: 3,5 per cento; PIL reale: 1,5 per cento,
- imposta sul valore aggiunto fino al 2006: 7,6 per cento,
- imposta sul valore aggiunto dal 2007 al 2009: 8,4 per cento,
- imposta sul valore aggiunto dal 2010: 9,4 per cento.

Il tasso d'interesse e il rincaro sono in particolare soggetti a fluttuazioni. In caso di variazioni rispetto ai valori ipotizzati adottati attualmente, la situazione finanziaria del Fondo FTP potrebbe cambiare profondamente.

Per le modifiche rispetto al rapporto del 7 aprile 2004 si rinvia al numero 1.2.2.

Tecnica finanziaria: attuazione delle misure per quanto concerne il Fondo FTP, concessione dei fondi dal 1° gennaio 2005

Nuova regolamentazione per FERROVIA 2000

Il Consiglio federale determina il sistema di concessione dei fondi alle ferrovie per il finanziamento dei progetti FTP fondandosi sull'articolo 3 del decreto su FERROVIA 2000 e sull'articolo 14 del decreto sul transito alpino sottoforma di convenzioni tra la Confederazione e le ferrovie o i costruttori. La convenzione vigente per FERROVIA 2000 prevede che i fondi concessi alle FFS per la realizzazione di FERROVIA 2000 saranno trasformati alla fine dell'anno in mutui a interesse variabile rimborsabili condizionalmente in ragione di tre quarti e in mutui rimborsabili remunerati a tasso di mercato in ragione di un quarto.

Il Consiglio federale prevede di adeguare alle nuove condizioni la convenzione sul sistema di concessione dei fondi per FERROVIA 2000. L'adeguamento consiste nel finanziare tutti i progetti settoriali della 1^a tappa di FERROVIA 2000 che non erano ancora stati contabilizzati al momento dell'entrata in vigore della nuova regolamentazione mediante contributi a fondo perso fino a concorrenza della quota di investimenti non iscrivibile all'attivo. Il resto dei fondi sarà concesso alle ferrovie sotto forma di mutui senza interessi. La sola eccezione concerne gli interessi intercalari iscritti all'attivo e maturati sui mutui rimborsabili. Nel bilancio delle ferrovie tali mutui subiranno una rettificazione del valore mediante ammortamenti diretti e dovranno pertanto essere finanziati a fondo perso.

Nuova regolamentazione per la NFTA

Anche le convenzioni con i costruttori della NFTA per le opere dell'asse del Lötschberg, del San Gottardo, del raccordo della Svizzera orientale e degli ampliamenti del resto della rete saranno adeguate al sistema di concessione dei fondi. Anche in questo caso si applicherà il principio secondo il quale tutti gli investimenti che non possono essere iscritti all'attivo saranno finanziati mediante contributi a fondo perso, mentre quelli che possono essere iscritti all'attivo saranno finanziati mediante mutui senza interessi. Nelle convenzioni di finanziamento per la NFTA i tipi di costi per le ferrovie non iscrivibili all'attivo sono enumerati esplicitamente. Gli investimenti non iscrivibili all'attivo comprendono le spese per lo scavo delle gallerie nonché le spese per le costruzioni provvisorie. Considerata tale limitazione, per la galleria di base le spese per gli ammortamenti raggiungono circa il 50 per cento dei costi di investimento.

Quando si disporrà del conteggio finale e dei conteggi parziali degli investimenti NFTA l'importo dei contributi a fondo perso sarà armonizzato definitivamente in funzione della quota di investimenti che non può essere iscritta all'attivo. Le eventuali variazioni potranno essere compensate mediante trasferimenti tra contributi a fondo perso e mutui rimborsabili condizionalmente.

Trasformazione dei mutui rimborsabili remunerati al 1° gennaio 2005

Tutti gli importi in migliaia di franchi; cifre secondo pianificazione, livello dei prezzi: effettivo

Progetti FTP	Mutui remunerati concessi prima del 1° gen. 2005	Trasformazione mutui rimborsabili remunerati dal 1° gen. 2005 in...		Trasformazione mutui senza interessi dal 1° gen. 2005 in...
		... contr. a fondo perso	... mutui senza interessi	
NFTA 1, totale 1ª fase	1 501 800	1 473 700	28 100	25 100
Vigilanza sul progetto	0			
Asse Lötschberg	784 000	784 000		
Asse Gottardo	664 600	664 600		
Ampliamento Surselva	0			
Raccordo Svizzera orientale	25 100	25 100		25 100
Ampliamenti San Gallo - Arth Goldau	0			
Ampliamenti del resto della rete	28 100		28 100	
Riserve	0			
FERROVIA 2000 1ª tappa	988 100	0	988 100	0
Totale	2 489 900	1 473 700	1 016 200	25 100

Considerate le varie possibilità di iscrivere all'attivo i diversi investimenti FTP, la trasformazione di mutui rimborsabili remunerati a tasso di mercato non avviene nello stesso modo per tutti i progetti. Poiché non è previsto di iscrivere all'attivo i costi per lo scavo delle gallerie di base, i mutui per tali progetti saranno trasformati in contributi a fondo perso. Poiché prima del 1° gennaio 2005 non è stato concesso nessun contributo a fondo perso per il raccordo della Svizzera orientale (contrariamente alla GBL e alla GBG con ognuna 25%), un ulteriore 25 % dei costi di investimento sarà convertito in contributi a fondo perso (cfr. n. 2.4.).

Effetti dell'aumento degli ammortamenti sulla liquidità dal punto di vista del conto investimenti dei gestori dell'infrastruttura

Osservando il conto investimenti dei gestori dell'infrastruttura si constata che sono significativi soprattutto gli effetti dell'aumento degli ammortamenti sulla liquidità.

Il fabbisogno d'investimenti è decisivo per la concessione di fondi: se le indennità aumentano, i mutui senza interesse diminuiscono di conseguenza

Per i loro investimenti nell'infrastruttura le ferrovie ricevono da un lato fondi d'ammortamento e dall'altro, di regola, mutui senza interessi. Il fabbisogno di mutui, per esempio nella convenzione sulle prestazioni FFS, è il saldo del fabbisogno d'investimenti convenuto per quattro anni e le spese di ammortamento (compresi gli investimenti che non possono essere iscritti all'attivo, INA) dello stesso periodo conformemente alla pianificazione dei conti. In concreto significa che se le indennità per compensare le spese di ammortamento aumentano, il fabbisogno di investimenti supplementari sotto forma di mutui senza interessi diminuisce.

Se le indennità superano il fabbisogno di investimenti, i mutui concessi in precedenza saranno rimborsati

Se la quota di mutui di una ferrovia è già attualmente molto bassa, l'iscrizione all'attivo di grandi progetti finanziati dal Fondo FTP può avere come conseguenza che gli ammortamenti superano il fabbisogno di investimenti. In tal caso risulta un fabbisogno di mutui quasi negativo.

Per la Confederazione questo significa che il versamento di indennità per gli ammortamenti deve essere diminuito dell'importo non impiegato per gli investimenti. A livello contabile tale compensazione equivale al rimborso dei mutui precedenti.

Ripercussioni finanziarie suddivise per progetto FTP

Nelle condizioni quadro attuali il traffico ferroviario non può coprire interamente i propri costi, come menzionato nel numero 1.1.2. Conformemente all'articolo 49 della legge federale sulle ferrovie (Lferr, RS 742.101), la Confederazione ha l'obbligo di indennizzare i costi scoperti per l'ammortamento e l'esercizio di nuove infrastrutture. Questa situazione grava viepiù sul conto finanziario della Confederazione.

Il pacchetto di misure previsto è destinato a ovviare a tale problema in tre modi:

- in primo luogo, il fabbisogno di indennità della Confederazione per costi scoperti aumenterà in misura minore poiché i conti d'infrastruttura delle imprese ferroviarie non saranno gravati da interessi supplementari;
- in secondo luogo, l'adeguamento delle regole di finanziamento per le gallerie ferroviarie – in futuro lo scavo delle gallerie sarà infatti finanziato da contributi a fondo perso – arginerà la crescita del fabbisogno di indennità della Confederazione per gli ammortamenti;
- in terzo luogo, l'adeguamento delle regole di finanziamento per FERROVIA 2000 – la parte non iscrivibile all'attivo dei progetti non ancora contabilizzati sarà finanziata dal 2005 con contributi a fondo perso – ridurrà il fabbisogno di indennità della Confederazione per gli ammortamenti.

Concretamente le modifiche proposte nel paragone tra lo scenario di riferimento e misure – suddivise per i grandi progetti ferroviari NFTA (galleria di base del Lötschberg [GBL], galleria di base del San Gottardo [GBG] e galleria di base del Monte Ceneri [TBC]), per la 1^a tappa di FERROVIA 2000 e la 1^a fase del raccordo RAV – si ripercuoteranno nel modo seguente. Le indicazioni sono date in valori arrotondati, in considerazione delle ipotesi menzionate nell'allegato 1.

Paragone tra scenario di riferimento e misure, ripercussioni sul conto finanziario

Costi susseguenti ripartiti sui grandi progetti ferroviari seguenti	Caso di riferimento, senza pacchetto di misure (in mio fr. all'anno), valori arrotondati	Differenza tra caso di riferimento e misure (in mio fr. all'anno), valori arrotondati	Misure con pacchetto di misure (in mio fr. all'anno), valori arrotondati
	sgravio (-) aggravio (+)	sgravio (-) aggravio (+)	sgravio (-) aggravio (+)
FERROVIA 2000 1^a tappa	(2005/2004)	(2005/2004)	(2005/2004)
Costi d'esercizio	-39	-	-
- interessi	35	- 35	-
- ammortamenti	125	-	125
- impiego dei maggiori introiti (aumento del contributo di copertura al prezzo di tracciato)	-	- 25	- 25
Totale FERROVIA 2000 1^a tappa	160	- 60	100
Galleria di base du Lötschberg	(2008/2006)	(2008/2006)	(2008/2006)
Costi d'esercizio	10 ⁴⁰	-	10
- interessi	40	- 40	-
- ammortamenti	90	- 30	60
- impiego dei maggiori introiti (aumento del contributo di copertura al prezzo di tracciato)	- 10	-	- 10
Totale intermedio GBL (effetti diretti)	130	- 70	60
- concessione di mutui dal conto finanziario	- 75	20	- 55
Totale GBL	55	- 50	5
Gallerie di base del Gottardo e del Ceneri	(2017/2015)	(2017/2015)	(2017/2015)
Costi d'esercizio	30	-	30
- interessi	110	-110	-
- ammortamenti	230	- 90	140
- impiego dei maggiori introiti (aumento del contributo di copertura al prezzo di tracciato)	- 40	-	- 40
Totale intermedio GBG (effetti diretti)	330	-200	130
- concessione di mutui dal conto finanziario	- 25	- 85	-110
Totale GBG/GBC	305	-285	20

³⁹ Considerato il grande numero di progetti e le loro diverse date di messa in esercizio non è possibile specificare esattamente i costi di esercizio supplementari.

⁴⁰ Conformemente al piano aziendale della galleria di base del Lötschberg si prevede che, se il tasso di utilizzo è buono, i costi d'esercizio supplementari saranno interamente coperti mediante l'aumento del traffico e del prezzo di tracciato.

FERROVIA 2000 1^a tappa

Scenario di riferimento

Il limite di spesa delle FFS per la convenzione sulle prestazioni 2003–2006 comprende le indennità per i costi d'esercizio non coperti e pianificati, aumentate in seguito alla messa in esercizio della 1^a tappa de FERROVIA 2000 (dal 2005). Anche gli interessi dei mutui remunerati sono compresi nei costi d'esercizio. Per questo lo sgravio dovuto al pacchetto di misure presentato nella tabella appare inferiore, in confronto agli altri grandi progetti ferroviari, rispetto a quanto lasciasse presagire il calcolo di redditività per FERROVIA 2000 1^a tappa.

Misure

Nell'ambito delle misure previste l'onere degli interessi viene a cadere; il risultato del settore Infrastruttura migliora pertanto di 35 milioni di franchi. Inoltre è previsto di realizzare introiti supplementari per circa 25 milioni all'anno mediante l'aumento del contributo di copertura dei costi del prezzo di tracciato nel traffico viaggiatori a lunga distanza. Il risultato delle FFS-Infrastruttura migliorerà nettamente grazie agli introiti supplementari dei prezzi di tracciato. Complessivamente, risulta una riduzione del fabbisogno di indennità per le FFS-Infrastruttura di circa 60 milioni di franchi all'anno. I crediti di pagamento 2005 e 2006 del limite di spesa FFS possono pertanto essere diminuiti di 60 milioni di franchi ognuno.

Considerata la riduzione dei crediti di pagamento 2005 e 2006, non sarà necessario adeguare il limite di spesa FFS. A questo proposito il messaggio concernente la convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS precisa nel commento dell'articolo 19 (modifica della convenzione sulle prestazioni), che: «Nel caso in cui si renda comunque necessaria una riduzione dei crediti [da parte del Parlamento] bisogna esaminare l'eventuale necessità di adeguare la convenzione e il limite di spesa». Considerato che la prestazione definita non è modificata (non vi è riduzione delle prestazioni), non è necessario modificare la convenzione sulle prestazioni. A prestazioni uguali, soltanto i costi d'esercizio non coperti diminuiscono di pari passo con le misure previste. Sono in tal modo necessarie meno indennità. Infine l'articolo 32 capoverso 1 LFC definisce il limite di spesa come un importo massimo di crediti di pagamento per compiti determinati, fissato per più anni dall'Assemblea federale. Tale importo massimo non deve forzatamente essere esaurito né adeguato se i crediti di pagamento diminuiscono. L'importo concesso ogni anno concretizza di volta in volta il credito di pagamento.

Galleria di base del Lötschberg (GBL)

Scenario di riferimento

Senza il pacchetto di misure previsto, la messa in esercizio della galleria di base del Lötschberg comporterebbe nel 2008 l'aumento delle indennità per i costi di esercizio non coperti (+10 mio di fr. all'anno), per gli interessi (+40 mio di fr. all'anno) e per gli ammortamenti (+90 mio di fr. all'anno). Conformemente al piano aziendale della galleria di base del Lötschberg, le BLS-Infrastruttura potranno coprire integralmente i costi d'esercizio supplementari non coperti di 10 milioni di franchi con i maggiori introiti ricavati fino al 2010 in virtù dell'aumento del traffico e di un aumento moderato del prezzo del tracciato (equiparazione dei prezzi della tratta di base e della tratta di montagna). Inoltre risulta uno sgravio (–75 mio di fr. all'anno) dal fatto che i fondi di ammortamento concessi tramite indennità possono sostituirsi ai mutui

finora necessari per gli investimenti (effetto indiretto del pacchetto di misure). Anche i mutui concessi in precedenza possono essere rimborsati al conto finanziario (effetto indiretto); cfr. anche l'allegato 7. Senza contromisure vi sarebbe invece un fabbisogno supplementare annuo effettivo di circa 55 milioni di franchi.

La differenza rispetto all'ordine di grandezza di circa 100 milioni di franchi, pure discusso in questo contesto, si spiega con il fatto che quest'ultimo corrisponde unicamente al fabbisogno d'indennità supplementare. L'effetto inverso – possibilità di rinunciare alla concessione di mutui d'investimento necessari finora (circa 50 mio di fr. all'anno) e compensazione delle indennità tramite il rimborso di mutui concessi in precedenza (circa 25 mio di fr. all'anno) – non è stato preso in considerazione in questa ottica.

Misure

Le misure previste consentono di evitare il pagamento di 40 milioni di franchi di interessi. Inoltre, grazie alla nuova concessione di fondi per lo scavo delle gallerie (finanziato in futuro da contributi a fondo perso), l'onere di ammortamento si riduce di circa 30 milioni di franchi. Questo consente di ridurre le indennità di conseguenza. Malgrado tali modifiche parziali della modalità di iscrizione all'attivo, il fabbisogno di ammortamenti delle BLS-Infrastruttura aumenterà di circa 60 milioni di franchi all'anno dopo la messa in esercizio della GBL. La riduzione dell'onere d'ammortamento ha anche l'effetto di indurre una diminuzione più contenuta dei mutui d'investimento altrimenti necessari alle BLS-Infrastruttura (circa -55 invece di -75 mio di fr. all'anno). Dopo l'attuazione delle misure resterà un fabbisogno supplementare di circa 5 milioni di franchi rispetto al 2004. Complessivamente, rispetto allo scenario di riferimento, gli sgravi dovrebbero raggiungere un ordine di grandezza di 50 milioni di franchi all'anno.

Gallerie di base del Gottardo (GBG) e del Monte Ceneri (GBC)

Scenario di riferimento

Con l'apertura dell'asse del San Gottardo e la messa in esercizio delle gallerie di base del Gottardo (GBG) e del Monte Ceneri (TBC) la Confederazione dovrebbe versare nel 2017 – senza pacchetto di misure – circa 330 milioni di franchi all'anno in più rispetto al 2015. Tale importo risulterebbe dall'aumento delle indennità per costi d'esercizio non coperti (+30 mio di fr. all'anno), dall'aumento degli ammortamenti (+230 mio di fr. all'anno) e dal maggiore onere degli interessi (+110 mio di fr. all'anno). È possibile tuttavia dedurre da tale somma i maggiori introiti dell'infrastruttura previsti (circa 40 mio di fr.) in virtù del maggiore traffico e dell'aumento del prezzo di tracciato. Inoltre è possibile dedurre la concessione di mutui in ragione di 25 milioni di franchi all'anno. Senza contromisure il fabbisogno supplementare effettivo annuo sarebbe di circa 305 milioni di franchi.

Misure

L'attuazione delle misure proposte consente uno sgravio di circa 285 milioni di franchi. La trasformazione dei mutui rimborsabili remunerati a tasso di mercato fa risparmiare 110 milioni di franchi di interessi. Le nuove condizioni di finanziamento dello scavo delle gallerie comportano risparmi dell'ordine di circa 90 milioni per quanto concerne le indennità per gli ammortamenti. Poiché nessuno dei mutui FTP remunerati deve essere rimborsato vi è la possibilità, oltre alla riduzione summenzionata dei mutui d'investimento (-60 mio di fr. all'anno), di rimborsare i mutui

senza interesse provenienti dal conto finanziario (- 50 mio di fr. all'anno circa) con i fondi per gli ammortamenti non utilizzati per gli investimenti. In tal modo il fabbisogno supplementare dovuto alla messa in esercizio delle gallerie di base del Gottardo e del Monte Ceneri si riduce a circa 20 milioni di franchi rispetto al livello del 2015.

1ª fase del raccordo LGV

Il raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete europea ad alta velocità (raccordo RAV) è l'unico progetto FTP per il quale non esiste ancora un decreto federale; di conseguenza non è stato effettuato alcun investimento. Il 26 maggio 2004 il Consiglio federale ha licenziato un messaggio nel quale prevede un volume di investimenti di 665 milioni di franchi.

Alcune misure previste possono essere attuate direttamente, per esempio evitare la concessione di mutui rimborsabili remunerati a tasso di mercato. Lo sgravio è in tal modo immediato.

Le ripercussioni finanziarie della 1ª fase del raccordo RAV sui conti dei gerenti dell'infrastruttura sono trascurabili rispetto a quelle su altri progetti FTP. Da un lato questo è riconducibile al fatto che gran parte dei fondi previsti sarà impiegata per progetti all'estero e che pertanto non vi saranno costi susseguenti per la Svizzera. Dall'altro i calcoli di redditività per gli ampliamenti in Svizzera attestano che i risultati della Divisione Infrastruttura cambierà molto poco. Dal 2009 si prevede che gli investimenti di 285 milioni di franchi previsti per la Svizzera comporteranno due milioni di franchi di costi infrastrutturali supplementari non coperti.

Compatibilità delle misure con il freno all'indebitamento

Scopo: equilibrare le eccedenze e i disavanzi sull'arco di un ciclo congiunturale

Lo scopo del freno all'indebitamento consiste nell'«equilibrare approssimativamente le eccedenze e i deficit del conto finanziario sull'arco di un ciclo congiunturale completo» per evitare un ulteriore incremento del debito federale nominale. In altri termini: il debito federale deve stabilizzarsi sull'arco di un ciclo congiunturale.

La crescita dell'indebitamento non è tuttavia esclusa

Nel messaggio sul freno all'indebitamento si sottolinea però anche che «nonostante il freno all'indebitamento, l'aumento del debito non può essere escluso a priori, segnatamente in caso di operazioni concernenti unicamente il conto capitale oppure se le Camere federali decidono a maggioranza qualificata di derogare al freno all'indebitamento».

Formalmente gli anticipi al Fondo non sono subordinati al freno all'indebitamento

Sotto il profilo formale il freno all'indebitamento si riferisce unicamente al conto finanziario, il quale deve risultare equilibrato sull'arco di un ciclo congiunturale. È esplicitamente fatto salvo un aumento del debito dovuto a un fabbisogno finanziario eccezionale ai sensi dell'articolo 126 capoverso 3 Cost. o a mutui di tesoreria.

Gli anticipi al Fondo FTP sono imputati al conto capitale e non al conto finanziario. Non sono pertanto soggetti alle prescrizioni del freno all'indebitamento. Il Fondo può ricevere anticipi dal conto capitale della Confederazione anche se in tal modo risulta un aumento temporaneo del tasso di indebitamento (art. 6 cpv. 1 del regolamento del Fondo; RS 742.140).

Sotto il profilo puramente formale tale modo di procedere non è esente da problemi: secondo l'articolo 5 capoverso 2 lettera b LFC «Le uscite sono pagamenti a terzi che creano valori patrimoniali direttamente destinati a scopi amministrativi (patrimonio amministrativo)». Per quanto concerne il diritto in materia finanziaria il Fondo per i grandi progetti ferroviari, per via della sua autonomia contabile, deve essere considerato alla stregua di un terzo rispetto alla Confederazione. Inoltre gli anticipi servono a creare valori pubblici e fanno pertanto parte della gestione del patrimonio. In tale contesto gli anticipi concessi al Fondo dovrebbero essere addebitati al conto finanziario a titolo di spese. Per analogia con l'articolo 46a OFC (Prestiti e anticipi ad aziende e istituti federali) il regolamento del Fondo prevede invece di addebitarli direttamente al conto capitale. Materialmente tale regolamentazione speciale si giustifica per il fatto che gli anticipi sono concessi sistematicamente alle condizioni di mercato e sono integralmente rimborsabili. Essi rappresentano pertanto una mera operazione di tesoreria. A differenza dei mutui remunerati concessi alle ferrovie, gli anticipi al Fondo non comportano rischi di perdita, poiché il Fondo è sostenuto dalle entrate provenienti dalla TTPCP e dall'IVA. In altri termini il rimborso degli anticipi e le entrate rimangono proporzionati. Il rimborso può tuttalpiù richiedere maggior tempo di quanto previsto secondo l'evoluzione delle entrate.

