



23.031

Messaggio

concernente la concessione alla Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali di un mutuo destinato a finanziare la ristrutturazione dell'edificio della sede dell'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia a Berna

del 22 febbraio 2023

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale concernente la concessione alla Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali di un mutuo di 3 826 976 franchi, gravato da interessi e rimborsabile in 30 anni, destinato a finanziare la ristrutturazione dell'edificio della sede dell'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia a Berna.

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

22 febbraio 2023

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Il Consiglio federale chiede alle Camere federali di accordare alla Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI) un mutuo, sotto forma di credito d'impegno, di 3 826 976 franchi, gravato da interessi, destinato a finanziare la ristrutturazione dell'edificio della sede dell'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia (OTIF) a Berna.

Situazione iniziale

Il Consiglio federale intende portare avanti la politica volta a rafforzare la posizione della Svizzera quale Stato ospite di organizzazioni internazionali e centro di primaria importanza della governance mondiale. Da oltre 160 anni la Svizzera ospita sul proprio territorio organizzazioni e conferenze internazionali. Il ruolo di Stato ospite è profondamente radicato nella tradizione del nostro Paese e nella sua politica dei buoni uffici. Oltre a essere parte integrante della sua identità, garantisce una notevole visibilità sulla scena internazionale. Questo successo è da ascrivere in gran parte alla politica attiva che la Confederazione persegue in questo ambito e alla stretta collaborazione con i Comuni, le città e i Cantoni coinvolti.

Questa posizione privilegiata non è tuttavia scontata. Considerate le sfide a cui deve far fronte, in particolare l'agguerrita concorrenza di altri Stati ospiti e l'elevato costo della vita, la Svizzera deve fare in modo di restare interessante e competitiva. Un'altra sfida è rappresentata dal fatto che una parte del patrimonio immobiliare delle organizzazioni internazionali con sede in Svizzera versa in cattivo stato e necessita di importanti interventi di ristrutturazione.

In risposta a queste sfide, il 19 novembre 2014 il Consiglio federale ha presentato per la prima volta al Parlamento un messaggio concernente le misure per rafforzare il ruolo della Svizzera quale Stato ospite, nel quale illustrava la strategia e chiedeva lo stanziamento dei mezzi finanziari necessari per attuarla, nel quadro di un limite di spesa relativo al periodo 2016–2019. Il decreto oggetto di un secondo messaggio, che copre il periodo 2020–2023, è stato adottato dal Parlamento il 17 settembre 2019. In questo messaggio il Consiglio federale ha sottolineato l'importanza di sostenere i progetti immobiliari delle organizzazioni internazionali con sede in Svizzera.

Contenuto del disegno

Scopo del presente messaggio è la concessione alla FIPOI di Ginevra di un mutuo dell'importo massimo di 3 826 976 franchi a favore dell'OTIF. Il mutuo servirà a finanziare la ristrutturazione dell'edificio della sede dell'OTIF a Berna.

Il credito d'impegno di cui si chiede l'approvazione, destinato a finanziare il mutuo gravato da interessi e rimborsabile in 30 anni, corrisponde per la Confederazione a un onere finanziario di 3 826 976 franchi. Il versamento dell'importo è ripartito su due anni (2024–2025). Il Consiglio federale fissa il tasso d'interesse applicabile al mutuo.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Il ruolo della Svizzera come Stato ospite

Da oltre 160 anni la Svizzera ospita sul proprio territorio numerose organizzazioni internazionali. Attualmente le organizzazioni internazionali con sede in Svizzera sono 45, di cui la maggior parte nella Ginevra internazionale. Il ruolo di Stato ospite conferisce alla Svizzera un peso nettamente superiore alle sue reali dimensioni geografiche o demografiche. Non solo permette alle autorità svizzere di avere più facilmente contatti con queste organizzazioni, ma offre anche al nostro Paese una tribuna eccezionale attraverso la quale veicolare i propri messaggi. Oltre all'importanza politica, la presenza sul suolo svizzero di numerosi attori internazionali ha ricadute economiche positive su tutto il Paese. Questa politica di Stato ospite vincente è riconducibile in ampia misura anche alla stretta collaborazione con i Comuni, le città e i Cantoni coinvolti.

D'altro canto le attività delle organizzazioni internazionali presenti in Svizzera contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi della nostra politica estera, sanciti dall'articolo 54 della Costituzione federale¹ (Cost.). Offrendo a queste organizzazioni condizioni di accoglienza ottimali, la Svizzera contribuisce in modo efficace al buon funzionamento delle relazioni internazionali e alla ricerca di soluzioni alle grandi sfide del nostro tempo. Il ruolo di Stato ospite rafforza la sua posizione di Stato membro all'interno di queste organizzazioni e viceversa.

Sebbene la maggior parte degli attori internazionali presenti nel nostro Paese si concentri a Ginevra, il ruolo della Svizzera come Stato ospite non è circoscritto alla Ginevra internazionale, ma interessa anche i Cantoni di Basilea, Berna e Vaud. Berna ospita dal 1874 la sede dell'Unione postale universale (UPU) e quella dell'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia (OTIF), fondata nel 1893. Insieme al corpo diplomatico di stanza nella capitale federale e alle organizzazioni internazionali non governative che vi hanno sede, queste due organizzazioni conferiscono a Berna un carattere internazionale. Rappresentano inoltre un fattore economico da non sottovalutare: affittano sale per le loro conferenze e attirano relatori e partecipanti che alloggiano negli alberghi della città e fruiscono dell'offerta gastronomica locale. I collaboratori dell'UPU e dell'OTIF risiedono nella capitale, dove pagano affitti per gli alloggi che occupano e danno un impulso al turismo locale. Inoltre le due organizzazioni traggono vantaggio dalle sinergie logistiche risultanti dalla prossimità geografica tra le loro sedi.

Ciononostante, la posizione della Svizzera quale Stato ospite si trova ad affrontare varie sfide, tra cui la concorrenza internazionale per accogliere nuove organizzazioni e organizzare conferenze internazionali che negli ultimi anni si è accentuata, in particolare tra Paesi europei. Numerosi Paesi hanno adottato normative simili alla legge

¹ RS 101

svizzera del 22 giugno 2007² sullo Stato ospite (LSO) e offrono condizioni generose per attirare sul proprio territorio nuove organizzazioni o conferenze internazionali. Da qui l'importanza per la Svizzera di migliorare la propria attrattiva per restare competitiva, anche alla luce della frammentazione della governance globale ancora più marcata che in passato.

Anche Berna deve fare i conti con la concorrenza internazionale. Qualche anno fa la minaccia di trasferire la sede dell'OTIF in un altro Paese non si è concretizzata grazie agli sforzi politici messi in campo dalle autorità svizzere e dagli Stati membri. Per Berna il trasferimento dell'organizzazione avrebbe significato una perdita sul piano sia simbolico sia economico.

Per far fronte alle attuali sfide che minacciano il ruolo di Stato ospite della Svizzera, nel 2019 il Consiglio federale ha adottato il secondo messaggio concernente le misure per rafforzare il ruolo della Svizzera quale Stato ospite nel periodo 2020–2023³, nel quale sottolinea la necessità di sostenere finanziariamente i progetti immobiliari delle organizzazioni internazionali con sede in Svizzera. Una parte importante del patrimonio immobiliare di queste organizzazioni versa infatti in cattivo stato e necessita di importanti interventi di ristrutturazione.

1.2 La politica immobiliare e la Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI)

La manutenzione del parco immobiliare delle organizzazioni internazionali con sede in Svizzera garantisce il proseguimento di attività multilaterali di elevata qualità e promuove l'immagine che la Svizzera veicola attraverso questi edifici. Gli investimenti in edifici moderni e funzionali contribuiscono inoltre a vincolare le organizzazioni internazionali alla Svizzera e consolidano la posizione del nostro Paese vista la crescente concorrenza di altri Stati ospiti in Europa e nel mondo.

Per rafforzare questo asse della politica di Stato ospite, il 26 giugno 2013 il Consiglio federale ha deciso di permettere alla Confederazione di sostenere i progetti di ristrutturazione immobiliare delle organizzazioni internazionali concedendo, per il tramite della FIPOI, mutui a tassi d'interesse preferenziale rimborsabili in 30 anni. La concessione di un mutuo è subordinata a un contributo sostanziale del Cantone o della città in cui ha sede l'organizzazione internazionale. Questa condizione è stata motivata adducendo, da un lato, i vantaggi economici risultanti dalla presenza di organizzazioni internazionali sul territorio e, dall'altro, il fatto che nel caso di una ristrutturazione il Cantone e la città non devono mettere a disposizione dell'organizzazione terreni edificabili. In seguito alla decisione adottata dal Consiglio federale nel 2013, le Camere federali hanno approvato sette domande di sostegno presentate da organizzazioni internazionali con sede a Ginevra, per un importo complessivo di circa 680 milioni di franchi. Le domande riguardano i progetti dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), dell'ONU e dell'Organizzazione mondiale della sanità⁴ (OMS),

² RS 192.12

³ FF 2019 1985

⁴ FF 2016 1219

della Federazione internazionale delle società nazionali di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa (FICR)⁵, dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT)⁶ e dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM). Il Cantone e la città di Ginevra hanno contribuito versando ulteriori 200 milioni di franchi.

La politica di Stato ospite in materia immobiliare si è dimostrata efficace. L'interesse delle organizzazioni internazionali a realizzare progetti di ristrutturazione della loro sede o di costruzione di nuovi edifici dimostra che questa misura risponde a un bisogno effettivo. Il fatto di investire in edifici moderni e funzionali contribuisce a trattenerne le organizzazioni internazionali e il loro personale nel nostro Paese e rafforza quindi l'attrattiva della Svizzera rispetto a Paesi ospiti concorrenti in Europa e nel mondo. I progetti contribuiscono inoltre a ridurre l'impronta energetica di questi immobili e hanno un impatto positivo sull'ambiente.

La concessione di mutui in qualità di Stato ospite è uno strumento molto vantaggioso per la Svizzera poiché le organizzazioni internazionali restano proprietarie degli edifici e si assumono così la piena responsabilità dei progetti di costruzione e di ristrutturazione. I mutui sono rimborsati attraverso i contributi versati dagli Stati membri dell'organizzazione internazionale interessata. Questo modello si differenzia da quello di altri Stati ospiti, che cedono alle organizzazioni internazionali edifici chiavi in mano e restano responsabili della loro manutenzione e ristrutturazione. Il modello svizzero è più vantaggioso anche perché gran parte dei lavori finanziati sono eseguiti da imprese svizzere, con ricadute positive sull'economia nazionale e locale.

In ogni caso le organizzazioni internazionali sono mutuatarie molto affidabili. Negli ultimi 56 anni hanno sempre rimborsato integralmente e puntualmente alla Svizzera i mutui e gli interessi, anche in periodi di inflazione elevata e di crisi finanziaria. Finora non è mai successo che non adempissero i propri obblighi di pagamento.

La FIPOI è uno strumento efficace della politica svizzera di Stato ospite. Istituita nel 1964 dalla Confederazione e dal Cantone di Ginevra per consolidare il ruolo della città di Ginevra come sede di organizzazioni internazionali⁷, la fondazione di diritto privato si occupa della ricerca di superfici e siti che possano accogliere organizzazioni internazionali quali beneficiari istituzionali ai sensi della LSO. Gestisce anche due centri congressuali, il Centro internazionale di conferenze di Ginevra e il Centro conferenze di Varembe, facenti parte dell'infrastruttura offerta dalla Svizzera in qualità di Stato ospite. La FIPOI mette inoltre a disposizione delle organizzazioni internazionali edifici in affitto. Infine, permette alla Confederazione di avere una buona visione d'insieme dello sviluppo dei progetti immobiliari e dell'impiego corretto dei prestiti concessi.

La FIPOI è sottoposta alla sorveglianza dell'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni e al controllo finanziario federale e cantonale. In qualità di membri fondatori, la Confederazione e il Cantone di Ginevra sono rappresentati ciascuno da tre persone nel Consiglio di fondazione e ne assumono a turno la presidenza. Uno dei seggi del

⁵ FF 2015 3005

⁶ FF 2020 3865

⁷ Decreto federale dell'11 dicembre 1964 concernente la concessione di mutui alla FIPOI (FF 1964 II 1544, soltanto in francese e tedesco).

Cantone è stato ceduto alla città di Ginevra. Secondo l'articolo 2 capoverso 6 dello Statuto, la FIPOI può esercitare le sue attività anche al di fuori del Cantone di Ginevra.

Finora la politica di Stato ospite nel settore immobiliare si è concentrata su Ginevra. Alla luce del progetto di ristrutturazione oggetto del presente messaggio si è però avvertita la necessità di estenderla al Cantone di Berna. Il presente messaggio si inquadra pertanto negli sforzi previsti nel messaggio concernente le misure per rafforzare il ruolo della Svizzera quale Stato ospite nel periodo 2020–2023, che prevede la possibilità di estendere la politica di Stato ospite anche ad altri Cantoni, oltre a quello di Ginevra.

1.3 L'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia

Fondata nel 1893, agli albori del multilateralismo, con il nome di Ufficio centrale dei trasporti internazionali ferroviari (*Office central des transports internationaux par chemins de fer à Berne*), l'OTIF è una delle prime organizzazioni internazionali. La Svizzera è stata scelta come Paese ospite anche perché, grazie alla sua tradizione nel trasporto ferroviario, incarna i valori e gli obiettivi dell'organizzazione.

L'OTIF mira a promuovere, migliorare e agevolare il traffico ferroviario internazionale. In questo senso, offre ai suoi 50 Stati membri (tra cui la Svizzera) un quadro di cooperazione nel settore dei trasporti ferroviari, impegnandosi in particolare a concordare un regime globale uniforme in materia di diritto ferroviario e a progettare e supportare i sistemi per la compatibilità e l'armonizzazione tecnica. Per raggiungere l'obiettivo di collegare tra loro i continenti Europa, Asia e Africa grazie a un sistema giuridico uniforme, l'OTIF ha concluso accordi di collaborazione (*Memorandum of Understanding*, MoU) con Paesi chiave per la globalizzazione del trasporto su rotaia, tra cui gli Stati del Golfo e la Cina.

La Convenzione del 9 maggio 1980⁸ relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) è il testo giuridico fondamentale dell'OTIF. Stabilisce le modalità di funzionamento, gli obiettivi e i compiti dell'organizzazione come pure i rapporti con gli Stati membri e le attività in generale. Dall'adesione dell'Unione europea (UE) alla COTIF nel 2011, l'OTIF ha rafforzato il proprio ruolo di collegamento tra i Paesi membri dell'UE e quelli non membri, garantendo la coerenza tra le normative dei propri Stati membri a prescindere dalla loro appartenenza all'UE.

La Svizzera è membro dell'OTIF dal 1985 – anno di istituzione dell'organizzazione – e versa ogni anno un contributo obbligatorio che nel 2022 è ammontato a 88 394 franchi.

La governance dell'OTIF è garantita da tre organi: l'Assemblea generale, il Comitato amministrativo e il Segretariato generale. L'Assemblea generale rappresenta l'organo decisionale supremo e si compone di rappresentanti di tutti gli Stati membri. Il Comitato amministrativo supervisiona gli affari amministrativi e finanziari del segretario generale ed è composto da un terzo degli Stati membri designati dall'Assemblea

⁸ RS 0.742.403.1

generale per un periodo di tre anni. La Svizzera è stata nominata membro del Comitato per il periodo 2021–2024. Il segretario generale è responsabile della direzione operativa dell'organizzazione e assume la funzione di depositario e di rappresentante dell'OTIF. Dall'aprile 2019 la carica di segretario generale dell'OTIF è ricoperta dal tedesco Wolfgang Küpper. Il Segretariato dell'OTIF occupa venti collaboratori, oltre al segretario generale.

Lo statuto giuridico dell'OTIF in Svizzera è definito dall'accordo del 10 febbraio 1988⁹: l'organizzazione è considerata organizzazione intergovernativa ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 lettera a LSO.

2 Ristrutturazione della sede dell'OTIF

2.1 Situazione iniziale

L'OTIF è proprietaria dell'edificio che ospita la sua sede a Berna e che è stato costruito tra il 1964 e il 1965. L'immobile di quattro piani e con una superficie di 1235 metri quadri non è mai stato ristrutturato e non è più conforme alle norme vigenti, in particolare quelle antisismiche e termiche.

Inizialmente erano state considerate varie opzioni, tra cui il trasferimento della sede in un'altra ubicazione a Berna oppure in un'altra città svizzera o addirittura all'estero. Durante la 133^a sessione tenutasi il 3 e 4 novembre 2020 il Comitato amministrativo dell'OTIF ha però deciso, su proposta del segretario generale, di mantenere la sede a Berna e di ristrutturare la sede attuale.

Il 29 settembre 2021, in occasione della sua 15^a sessione, l'Assemblea generale dell'OTIF ha approvato il progetto di ristrutturazione e ha stanziato, nel quadro di bilancio 2022–2027, un tetto di spesa pari a 7 400 000 franchi per la ristrutturazione e il trasloco temporaneo. Dopo l'approvazione del progetto da parte degli Stati membri, l'organizzazione è stata messa in contatto con la FIPOI, che nel frattempo aveva ricevuto dal Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) un mandato di accompagnamento del progetto. Con il supporto della FIPOI, l'OTIF ha elaborato un progetto di ristrutturazione e il 5 settembre 2022 ha presentato al DFAE una richiesta formale per la concessione di un mutuo nel quadro della politica di Stato ospite. È la prima volta che un'organizzazione internazionale presenta una richiesta di questo tipo al di fuori del Cantone di Ginevra.

Il sostegno finanziario al progetto di ristrutturazione di cui nel presente messaggio rientra nell'interesse nazionale. Garantisce all'OTIF condizioni quadro ottimali per portare avanti le proprie attività in un edificio funzionale, sicuro e conforme alle norme vigenti. Questo sostegno è fondamentale anche per l'immagine della Svizzera quale Stato ospite e rafforza la piazza bernese. Il mutuo permette di radicare stabilmente nella città di Berna un'organizzazione internazionale carica di tradizione, presente da decenni nella capitale e il cui campo di attività simboleggia come nessun altro la Svizzera e garantisce posti di lavoro ben retribuiti. Inoltre, i lavori di ristruttu-

⁹ RS 0.192.122.742

zione, che in ultima analisi saranno pagati dagli Stati membri dell'OTIF, garantiranno un ritorno, in quanto saranno eseguiti da imprese locali (Bauspektrum, Emch+Berger).

Il rischio che l'OTIF non rimborsi il mutuo è estremamente ridotto: l'organizzazione gode di una situazione finanziaria solida e contribuisce al progetto con mezzi propri. Inoltre la Svizzera, che fa parte del Comitato amministrativo dell'OTIF, dispone di importanti competenze di vigilanza in materia di budget, quindi anche in relazione al progetto di ristrutturazione in oggetto.

2.2 Il progetto di ristrutturazione

Il progetto prevede la ristrutturazione della sede attuale dell'OTIF. L'infrastruttura verrà adeguata in modo da rispettare le norme vigenti; gli spazi di lavoro e gli impianti esterni verranno ristrutturati. Gli spazi di lavoro verranno progettati in modo da tener conto anche dei nuovi metodi di lavoro («co-working», telelavoro ecc.).

Il progetto tiene conto dei bisogni a lungo termine dell'OTIF, ma consente anche di ottimizzare le condizioni di esercizio e di ridurre i costi, segnatamente grazie a installazioni moderne. Parallelamente, permette all'OTIF di adeguare l'edificio alle vigenti norme locali, in particolare a quelle antincendio, come pure agli standard ecologici e di accessibilità per le persone a mobilità ridotta. Il nuovo edificio soddisferà gli standard Minergie ECO, con pompe di calore e un impianto geotermico. Il progetto prevede anche di preservare e valorizzare le opere d'arte di proprietà dell'OTIF, in particolare l'affresco di Hans Erni che si trova nell'atrio dell'edificio. Dopo i lavori, la facciata esterna sarà ripristinata nel suo aspetto originario e il giardino ridisegnato in modo da ospitare uno spazio di convivialità. Il parcheggio verrà elettrificato e modernizzato in modo da garantire maggiore sicurezza.

Il progetto prevede inoltre l'ampliamento dell'attuale sala conferenze. Attualmente, per le riunioni dei suoi organi e gruppi di lavoro, l'OTIF è costretta ad affittare delle sale esterne, dato che in quelle di cui dispone non è possibile offrire servizi di interpretariato nelle tre lingue di lavoro (francese, inglese, tedesco). Sono in corso colloqui con altri Stati interessati ad aderire alla COTIF, tra cui gli Stati del Consiglio di cooperazione del Golfo, che potrebbero sfociare in un allargamento dell'OTIF e richiedere l'integrazione di una quarta lingua di lavoro. L'ampliamento della sala conferenze contempla pertanto la realizzazione di quattro cabine di traduzione simultanea nel caso in cui venisse introdotta una quarta lingua di lavoro.

La ristrutturazione dell'edificio e la possibilità di tenere le riunioni in sede permetteranno di rafforzare i legami con le delegazioni e conferiranno maggiore visibilità all'organizzazione. L'OTIF potrà inoltre risparmiare sulle spese per l'affitto di sale o addirittura conseguire ricavi supplementari, visto che potrà affittare la sua sala conferenze ad altre istituzioni o organizzazioni con sede a Berna.

Il contratto per la direzione dei lavori è stato sottoscritto nel gennaio del 2022 con un'impresa bernese. L'OTIF ha presentato la domanda di costruzione alla città di Berna il 24 giugno 2022. Poiché l'inizio dei lavori è previsto per gennaio del 2024, l'OTIF dovrebbe disporre del mutuo oggetto del presente messaggio entro tale data. I lavori dovrebbero concludersi nel febbraio del 2025.

Fase	Periodo
Progetto preliminare e fasi progettuali	gennaio 2022 – giugno 2022
Inoltro/esame della domanda di costruzione	giugno 2022 – febbraio 2023
Finalizzazione dei capitolati d'oneri per i lavori di costruzione	aprile 2023 – novembre 2023
Gara d'appalto e scelta dell'impresa di costruzione	luglio 2023 – agosto 2023
Esecuzione dei lavori	febbraio 2024 – marzo 2025
Messa in servizio dell'edificio ristrutturato	aprile – maggio 2025

Durante i lavori l'edificio dovrà essere completamente sgomberato. L'OTIF sta valutando diverse opzioni per sistemare i collaboratori, tra cui quella di affittare uffici nella sede dell'Unione postale universale (UPU) che si trova anch'essa a Berna. Per le riunioni con molti partecipanti, come l'Assemblea generale in programma a settembre del 2024, l'organizzazione sta considerando la possibilità di utilizzare le sale conferenze dell'UPU come soluzione transitoria.

2.3 Costi del progetto

I costi della ristrutturazione dell'edificio dell'OTIF, incluse le spese di trasloco, sono stimati a 7 333 885 franchi; senza le spese di trasloco ammontano a 6 833 885 franchi. I lavori richiesti dall'OTIF in qualità di committente non sono soggetti all'imposta sul valore aggiunto (IVA). Il mutuo concesso dalla Svizzera (Confederazione, Cantone e città di Berna) ammonta al massimo a 5 467 108 franchi, ossia all'80 per cento del totale finanziabile con il mutuo, dedotte le spese di trasloco. Il resto dei costi è coperto dalle riserve proprie dell'organizzazione. La tabella seguente riassume i costi previsti.

Distinta dei costi secondo il Codice dei costi di costruzione (CCC)

CCC	Categorie Gruppi principali	Costi (in fr.)	%
1	Lavori preparatori	471 300	6,4
2	Edificio	3 962 200	54,0
3	Attrezzature d'esercizio	151 950	2,0
4	Lavori esterni	244 900	3,3
5	Costi secondari	83 300	1,1
6	Onorari	1 140 200	15,5
7	Onorari non coperti dal mutuo	–	–
8	Conti transitori/riserva	780 035	10,6
9	Attrezzature mobili non coperte dal mutuo	500 000	6,8
Totale (IVA esclusa)		7 333 885	100,0
Totale coperto dal mutuo – escluso CCC 9 (senza IVA)		6 833 885	93,1

Mutuo della Svizzera**5 467 108 franchi**

Le voci del CCC riportate nella tabella comprendono in particolare le seguenti posizioni:

Lavori preparatori (CCC 1)

Lavori che vanno svolti prima dell'avvio della costruzione vera e propria, compresa l'installazione del cantiere.

Edificio (CCC 2)

Lavori che mirano a garantire l'agibilità a lungo termine dell'edificio (opere edili, impianti elettrici, di riscaldamento e di ventilazione, impianti sanitari e architettura d'interni).

Attrezzature d'esercizio (CCC 3)

Impianti fissi che hanno una particolare funzione nell'edificio, attrezzature ausiliarie e impianti necessari per il suo funzionamento.

Lavori esterni (CCC 4)

Costi delle strutture e degli impianti che si trovano all'esterno dell'edificio ma entro il perimetro del fondo (p. es. lavori di giardinaggio).

Costi secondari (CCC 5)

Costi per autorizzazioni ed emolumenti, riproduzioni e modelli, assicurazioni e altre spese.

Onorari dei mandatari (CCC 6)

Gli onorari rappresentano il 15,5 per cento del costo totale del progetto e sono quindi in linea con i costi di un progetto di questa complessità. Di regola gli onorari per progetti analoghi si situano tra il 14 e il 18 per cento.

Onorari non coperti dal mutuo (CCC 7)

Non sono previste spese per onorari non coperti dal mutuo.

Riserva per imprevisti (CCC 8)

Questa posizione comprende una riserva destinata a coprire le spese impreviste dopo l'inizio dei lavori come pure il rincaro.

Attrezzature mobili non coperte dal mutuo (CCC 9)

Trasloco, affitto temporaneo di uffici, mobili, apparecchi di illuminazione, tessuti, apparecchiature e macchinari come pure elementi non intrinseci all'edificio.

3 Finanziamento della ristrutturazione

3.1 Contributo finanziario della Confederazione

Nel settembre del 2022 l'OTIF ha chiesto alla Confederazione un mutuo di 5 467 108 franchi gravato da interessi per la ristrutturazione della sua sede. Conformemente alla prassi adottata con le autorità della Ginevra internazionale, le autorità bernesi hanno concordato una chiave di ripartizione in base alla quale la Confederazione copre il 70 per cento del prestito, mentre il restante 30 per cento è a carico del Cantone/della città ospite. L'importo massimo del mutuo concesso dalla Confederazione ammonta pertanto a 3 826 976 franchi. L'importo residuo, pari a 1 640 132 franchi, sarà messo a disposizione dal Cantone e dalla città di Berna, che hanno accettato di ripartirsi l'onere in parti uguali.

L'OTIF riveste una grande importanza simbolica per la Confederazione e il Cantone di Berna. Per dare maggiore visibilità internazionale alla capitale federale e nel contempo promuovere e rafforzare l'asse tematico rappresentato dal traffico ferroviario internazionale, la Svizzera ha interesse a offrire all'OTIF condizioni vantaggiose affinché quest'organizzazione mantenga la sua sede a Berna. Essendo uno dei modi di trasporto più ecologici, è probabile che il trasporto ferroviario – e di rimando anche l'OTIF – assumeranno ancora più rilevanza in futuro.

3.2 Contributo del Cantone e della città di Berna

Come indicato al numero 1.1, il Cantone e la città ospiti sono stati invitati a contribuire in misura sostanziale al sostegno fornito dalla Confederazione in quanto anch'essi beneficiano delle ricadute economiche e politiche che risultano dalla presenza sul loro territorio di organizzazioni internazionali.

Nel caso presente, se il Gran Consiglio e il Consiglio comunale approveranno il prestito, il Cantone e la città di Berna contribuiranno ai costi del progetto con 1 640 132 franchi, ovvero 820 066 franchi ciascuno. Il 31 agosto 2022 il Consiglio di Stato bernese ha accettato di partecipare finanziariamente al mutuo concesso dalla Svizzera in qualità di Stato ospite. La decisione definitiva della città di Berna è tuttora attesa.

3.3 Effetti del rincaro

A copertura del rincaro legato a eventuali aumenti dei costi dei materiali e dell'inflazione è stato stanziato un importo di 297 000 franchi, pari a circa il 5 per cento del costo totale del progetto, inclusi gli onorari. Trattandosi di un mutuo fisso, l'importo del credito d'impegno non sarà adeguato all'inflazione.

4 Riperussioni

4.1 Riperussioni per la Confederazione e per il Cantone di Berna

4.1.1 Riperussioni finanziarie per la Confederazione

La concessione alla FIPOI di un mutuo destinato a finanziare la ristrutturazione della sede dell'OTIF a Berna comporterà per la Confederazione un onere finanziario complessivo di 3 826 976 franchi. Il versamento dell'importo verrà ripartito su due anni (2024 e 2025).

Nell'ambito della politica di sostegno ai progetti immobiliari delle organizzazioni internazionali, il nostro Collegio intende concedere un mutuo, gravato da interessi e rimborsabile in 30 anni, per la ristrutturazione dell'edificio dell'OTIF. Propone quindi alle vostre Camere di approvare un credito d'impegno pari a 3 475 576 franchi destinato a cofinanziare il progetto di ristrutturazione descritto.

I mezzi finanziari necessari sono integrati nel credito A235.0108 «Mutui FIPOI» e i pagamenti verranno suddivisi come segue: 3 475 576 franchi nel 2024 e 351 400 franchi nel 2025.

Il nostro Collegio fisserà il tasso d'interesse in tempo utile, poco prima della conclusione del contratto di mutuo tra l'OTIF e la FIPOI. Il tasso d'interesse sarà fissato in funzione dei costi di rifinanziamento della Confederazione.

Spetta al nostro Collegio decidere in merito alla concessione del mutuo.

	2024	2025	Totale	%
Confederazione	3 475 576	351 400	3 826 976	70
Cantone	744 766	75 300	820 066	15
Città	744 766	75 300	820 066	15
Totale	4 965 108	502 000	5 467 108	100%

4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

La realizzazione del progetto non inciderà sul personale della Confederazione.

4.2 Ripercussioni finanziarie per i Cantoni e i Comuni

La domanda di mutuo genererà un onere finanziario complessivo di 1 640 132 franchi per il Cantone e la città di Berna, ripartito in ragione di metà ciascuno (820 066 franchi). I pagamenti saranno suddivisi come segue: 744 766 franchi nel 2024 e 75 300 franchi nel 2025.

4.3 Ripercussioni sull'economia

Il progetto di costruzione in oggetto non ha ripercussioni economiche dirette. Come già accennato, il mantenimento in buono stato degli edifici delle organizzazioni internazionali con sede a Berna contribuisce a rafforzare l'attrattiva e la competitività della Svizzera quale Stato ospite. Va rilevato inoltre che le aziende locali possono partecipare alle gare d'appalto indette dall'OTIF e questo può generare ricadute economiche positive supplementari. La rappresentanza del committente e la progettazione generale della ristrutturazione dell'OTIF sono state affidate a imprese locali.

5 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale

Il rafforzamento dell'attrattiva e della competitività della Svizzera quale Stato ospite rientra nelle priorità tematiche della Strategia di politica estera 2020–2023 del Consiglio federale¹⁰. Come descritto al numero 1.2, il mantenimento in buono stato degli immobili delle organizzazioni internazionali con sede in Svizzera è un elemento importante della politica di Stato ospite del nostro Paese.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e legalità

Conformemente all'articolo 18 lettera a LSO la Confederazione può accordare aiuti finanziari e altre misure di sostegno allo scopo di migliorare le condizioni di accoglienza, di lavoro, di integrazione e di sicurezza in Svizzera dei beneficiari di cui all'articolo 19 LSO, tra cui rientrano organizzazioni come l'OTIF, che è considerata un'organizzazione intergovernativa ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 lettera a LSO. L'articolo 20 lettera b LSO prevede che la Confederazione può accordare alla FIPOI

¹⁰ Consultabile nel sito: www.eda.admin.ch > Politica estera > Strategia e principi fondamentali > Strategia di politica estera.

mutui edilizi a interesse zero, rimborsabili in 50 anni. Anche lo strumento dei mutui destinati alla ristrutturazione di immobili di organizzazioni internazionali, approvato dal Consiglio federale nella summenzionata decisione del 26 giugno 2013, si fonda su questa disposizione. La proposta sottoposta all'Esecutivo il 19 giugno 2013 precisava infatti che, se la Confederazione è autorizzata a concedere mutui edilizi, deve anche poter accordare mutui destinati a interventi di ristrutturazione. L'articolo 22 LSO prevede del resto che, qualora debbano essere contratti impegni per oltre un anno contabile, come nel presente caso, vanno richiesti crediti d'impegno.

Conformemente all'articolo 167 Cost. la decisione concernente il presente decreto finanziario compete all'Assemblea federale.

6.2 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 163 capoverso 2 Cost. e all'articolo 25 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002¹¹ sul Parlamento, per l'atto da adottare è prevista la forma del decreto federale semplice non sottoposto a referendum.

6.3 Subordinazione al freno delle spese

Il disegno di decreto federale che vi presentiamo prevede all'articolo 1 la concessione di un credito d'impegno ai sensi dell'articolo 21 della legge federale del 7 ottobre 2005¹² sulle finanze della Confederazione, per un importo di 3 826 976 franchi a beneficio dell'OTIF. Trattandosi di una nuova spesa unica inferiore a 20 milioni di franchi, secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. l'articolo 1 del disegno di decreto non sottostà al freno delle spese.

6.4 Rispetto delle regole concernenti gli appalti pubblici e ruolo della FIPOI

Il presente progetto non sottostà alla legge federale del 21 giugno 2019¹³ sugli acquisti pubblici (LAPub). In questo caso, infatti, l'OTIF è sia committente sia aggiudicatrice. In quanto organizzazione intergovernativa ai sensi della LSO, l'OTIF non è un'aggiudicatrice ai sensi dell'articolo 4 LAPub. È tuttavia vincolata al rispetto delle sue norme e procedure interne, che si basano sugli stessi principi della LAPub, vale a dire il rafforzamento della libera concorrenza tra gli offerenti, la trasparenza delle procedure di aggiudicazione e l'impiego economico dei fondi. Nell'aggiudicazione e nella conclusione di contratti l'OTIF è però vincolata al rispetto delle sue norme e procedure interne definite nel regolamento finanziario e contabile adottato dal Comitato amministrativo dell'organizzazione. Inoltre la Svizzera, in qualità di Stato ospite, partecipando al Comitato di collegamento OTIF-Stato ospite ha la possibilità di seguire da

¹¹ RS 171.10

¹² RS 611.0

¹³ RS 172.056.1

vicino la gestione e lo sviluppo del progetto. Per di più, quale Stato membro dell'OTIF ha accesso ai rapporti e alle conclusioni delle verifiche interne ed esterne. Da ultimo, dal 2016 i contratti di mutuo conclusi tra la FIPOI e le organizzazioni internazionali prevedono una clausola sul diritto di consultazione e di informazione, in virtù della quale la FIPOI può richiedere informazioni sulla procedura di aggiudicazione relativa a progetti immobiliari delle organizzazioni internazionali.

6.5 Conformità alla legge sui sussidi

Il decreto sul finanziamento che sollecitiamo con il presente messaggio è retto dalle disposizioni della legge del 5 ottobre 1990¹⁴ sui sussidi (LSu) che, secondo l'articolo 2, si applica a tutti gli aiuti finanziari previsti dal diritto federale. L'articolo 3 precisa che un aiuto finanziario può prendere anche la forma di un mutuo concesso a condizioni preferenziali. Questo è il caso non soltanto dei mutui edilizi senza interessi accordati per la durata di 50 anni, ma anche dei mutui destinati a finanziare interventi di ristrutturazione, che sono concessi a tassi d'interesse inferiori a quelli praticati sul mercato. Questo tasso si basa sui costi di rifinanziamento della Confederazione, per analogia con quello applicabile ai mutui concessi dalla Tesoreria federale per una durata di 30 anni.

Secondo l'articolo 5 LSu il Consiglio federale è tenuto a riesaminare periodicamente gli aiuti finanziari e le indennità concessi dalla Confederazione. Nel rapporto del 30 maggio 2008¹⁵ concernente i sussidi il Consiglio federale ha proposto che l'Esecutivo riesamini sistematicamente i sussidi il cui finanziamento è sottoposto alle Camere federali con messaggi speciali, come nel presente caso.

6.5.1 Importanza degli aiuti finanziari per realizzare gli obiettivi previsti

La politica di Stato ospite è un elemento essenziale della politica estera della Svizzera. La Svizzera vanta una lunga tradizione di ospitalità nei confronti di organizzazioni internazionali, rappresentanze estere e conferenze internazionali, e come altri Paesi e secondo gli usi internazionali, accorda privilegi e immunità. La politica di Stato ospite prevede anche la concessione di contributi finanziari per sostenere questi organismi internazionali e promuovere il ruolo della Svizzera come Stato ospite. Come ricordato al capitolo 1, le diverse sfide strategiche e materiali che indeboliscono la nostra posizione rispetto ad altri Paesi e città ospiti rendono ancora più necessari gli interventi tesi a mantenere in buono stato il parco immobiliare delle organizzazioni internazionali con sede in Svizzera. I sussidi accordati sulla base della LSO consentono di mantenere e consolidare la nostra posizione di Stato ospite rispetto alla concorrenza internazionale. Questi aiuti finanziari sono concessi a titolo sussidiario, quali sovvenzioni e contributi esaminati caso per caso. Sottostanno ai criteri stabiliti dalla LSO e sono valutati in base alla loro pertinenza nell'ambito della politica di Stato ospite della

¹⁴ RS 616.1

¹⁵ FF 2008 5409

Svizzera. Secondo l'articolo 18 LSO gli aiuti finanziari e le altre misure di sostegno servono in particolare a migliorare le condizioni di accoglienza, di lavoro, d'integrazione e di sicurezza in Svizzera dei beneficiari di cui all'articolo 19 LSO, tra i quali figurano organizzazioni come l'OTIF, considerata organizzazione intergovernativa ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 lettera a LSO.

Le organizzazioni internazionali che beneficiano di un mutuo edilizio o di un mutuo destinato a interventi di ristrutturazione sono tenute a fornire a loro volta una prestazione commisurata alla loro capacità economica (art. 7 lett. c LSu). Nel presente caso, l'OTIF si farà carico di una parte del costo totale del progetto, per un importo pari a 1,86 milioni di franchi.

6.5.2 Gestione materiale e finanziaria del mutuo

Il mutuo per la ristrutturazione della sede dell'OTIF sarà concesso per il tramite della FIPOI. Secondo una prassi consolidata le condizioni di erogazione e di rimborso saranno specificate in un contratto sottoscritto dall'organizzazione interessata e dalla FIPOI, così da garantire un meccanismo efficace di gestione e di controllo dell'impiego dei mezzi stanziati. Conformemente a questo contratto la somma sarà versata dalla FIPOI in tranches successive, in funzione dei bisogni dell'organizzazione, per coprire i costi dei lavori in base a uno scadenziario dei pagamenti e delle spese già sostenute. Durante l'esecuzione dei lavori l'OTIF presenterà regolarmente alla FIPOI un rapporto sul loro avanzamento e farà trimestralmente il punto della situazione sui pagamenti effettuati e su quelli previsti per il trimestre successivo. Il rimborso del mutuo edilizio inizia alla fine dell'anno nel corso del quale l'opera verrà terminata, ma al più tardi un anno dopo la data fissata per la fine dei lavori. La somma sarà rimborsata dall'OTIF alla FIPOI in trenta annualità di pari importo versate al più tardi il 31 dicembre di ogni anno.

Se, per ragioni esclusivamente interne, l'OTIF decide di non realizzare il progetto di costruzione, il contratto prevede il rimborso della quota del mutuo già versata entro al massimo cinque anni. Qualora l'organizzazione dovesse vendere l'edificio prima di aver rimborsato il mutuo o dovesse procedere al proprio scioglimento o trasferire la propria sede in un altro Paese, il rimborso della somma prestata sarebbe esigibile immediatamente.

6.5.3 Procedura per la concessione di un mutuo edilizio

Le organizzazioni internazionali che intendono chiedere un aiuto finanziario per un progetto edilizio devono per prima cosa contattare il DFAE. Una volta ricevuta comunicazione da parte dell'organizzazione, la Segreteria di Stato del DFAE esamina la richiesta e consulta la FIPOI per le questioni tecniche. Se la valutazione preliminare ha esito positivo, prima dell'inoltro della richiesta formale la Segreteria di Stato del DFAE avvia una serie di discussioni con la FIPOI e l'organizzazione internazionale per valutare la situazione e il bisogno e verificare le opzioni e le possibilità di sostegno disponibili. La richiesta viene esaminata e sottoposta a vari organi interessati (Finanze

DFAE, Amministrazione federale delle finanze, FIPOI e Cantone ospite). Per questo esame la Segreteria di Stato del DFAE si basa sulla legislazione in vigore. Ogni richiesta di mutuo è valutata singolarmente, tenendo conto in particolare della plausibilità della domanda, ossia delle esigenze concrete di ristrutturazione, dell'importanza strategica dell'organizzazione internazionale per la politica di Stato ospite della Svizzera e della situazione delle finanze della Confederazione.

Se gli organi interessati ritengono all'unanimità che il progetto meriti di essere sostenuto, la Confederazione e il Cantone avviano negoziati sul potenziale importo dell'aiuto finanziario. Conformemente alla decisione del Consiglio federale del 26 giugno 2013, ci attendiamo che il Cantone ospite garantisca un contributo sostanziale. In questa fase si esaminano anche i modi per ridurre il costo totale del progetto o l'ammontare del mutuo, d'intesa con l'organizzazione interessata (p. es. tramite la vendita di terreni di proprietà di quest'ultima). Un gruppo di accompagnamento istituito per l'occasione e composto generalmente da rappresentanti della Segreteria di Stato del DFAE, del Cantone ospite, della FIPOI e dell'organizzazione internazionale si riunisce su base regolare per verificare lo stato di avanzamento dei lavori.

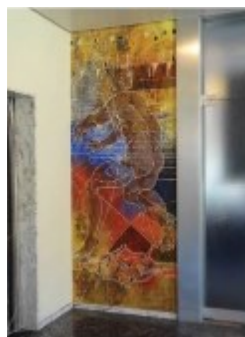
Se l'organizzazione internazionale non vi ha già provveduto, vengono effettuati studi preliminari al fine di determinare con maggiore precisione la portata del progetto, il suo costo e gli altri elementi che lo caratterizzano. Questi studi possono essere finanziati dall'organizzazione stessa o attraverso un mutuo concesso dallo Stato ospite. Il prestito concesso per gli studi preliminari viene poi integrato nel mutuo globale concesso dalla Confederazione per il progetto edilizio. Nel caso presente è l'organizzazione stessa, ossia l'OTIF, a finanziare autonomamente gli studi preliminari.

Dopo che tutte le parti si sono accordate sul finanziamento del mutuo, il DFAE elabora un messaggio e un disegno di decreto federale sottoposto prima all'approvazione del nostro Collegio e poi alle vostre Camere per una decisione definitiva. Poiché avete la possibilità di opporvi a un progetto, gli Stati membri dell'organizzazione internazionale devono decidere come procedere in caso di mancata concessione del mutuo da parte della Confederazione.

La concessione di mutui edilizi è una particolarità della politica di Stato ospite della Svizzera, che si distingue così dagli altri Paesi. Mentre altri Stati si fanno carico di ingenti oneri finanziari per costruire a proprie spese edifici con l'obiettivo di attirare le organizzazioni internazionali, la Svizzera adotta una politica edilizia diametralmente opposta e fa leva sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali in qualità di committenti e sulla loro capacità di realizzare progetti immobiliari realistici in grado di garantire l'utilizzo oculato dei fondi pubblici degli Stati membri ai quali, in ultima analisi, incombe l'obbligo di rimborsare il mutuo. Questo modello permette di evitare lo spreco di denaro pubblico e garantisce la permanenza delle organizzazioni internazionali in Svizzera attraverso i contatti regolari tra queste ultime e le autorità svizzere (comunali, cantonali e federali).

Allegato 2

Fotografie dell'edificio attuale



Affreschi murali di Hans Erni (atrio)



Esterno dell'edificio

Piano della ristrutturazione

