



23.063

**Messaggio
concernente la modifica della legge federale
sulle Ferrovie federali svizzere
(Finanziamento duraturo delle FFS)**

del 15 settembre 2023

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sulle Ferrovie federali svizzere e della legge sul traffico pesante.

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

2022 M 22.3008 Sostenere l'esecuzione degli investimenti delle FFS
e una visione a lungo termine in tempi di Covid-19
(S 16.3.22, Commissione delle finanze CS; N 16.6.22)

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

15 settembre 2023

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Il presente disegno di legge è volto a rafforzare la situazione finanziaria e la capacità d'investimento delle Ferrovie federali svizzere (FFS) nonché chiarire gli strumenti di finanziamento della Confederazione a favore dell'impresa. S'intende inoltre contribuire a garantire la liquidità del Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF) e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria.

Situazione iniziale

Prima della crisi pandemica, le FFS registravano risultati d'esercizio positivi. Ciononostante, il loro indebitamento netto aumentava costantemente già allora, in particolare per via di importanti investimenti. Nel contesto dei provvedimenti adottati per contenere la pandemia, le FFS hanno subito ingenti perdite nel traffico a lunga distanza che hanno aggravato la loro situazione finanziaria. A seguito di questi sviluppi, l'impresa non è più in grado di rispettare il limite fissato dalla Confederazione per l'indebitamento netto. Viste le prospettive finanziarie, è improbabile che le FFS riescano a risolvere questo problema nei prossimi anni senza il sostegno dell'ente proprietario.

Inoltre, in considerazione degli effetti della crisi pandemica, il Parlamento ha accolto la mozione 22.3008 «Sostenere l'esecuzione degli investimenti delle FFS e una visione a lungo termine in tempi di Covid-19», depositata dalla Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati. La mozione muove in particolare dalla preoccupazione che gli investimenti nel settore del trasporto pubblico non possano essere effettuati secondo la pianificazione.

Al fine di garantire i mezzi finanziari del FIF, il Consiglio federale vuole stabilire, a livello di legge, quale quota dei proventi della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni spettanti alla Confederazione deve essere versata nel FIF.

Contenuto del progetto

Il disegno di legge comprende due modifiche della legge federale del 20 marzo 1998 sulle Ferrovie federali svizzere. La prima modifica è volta a chiarire di quali strumenti dispone la Confederazione per finanziare le FFS. Attualmente la Confederazione concede alle FFS mutui di tesoreria destinati a coprire il fabbisogno di finanziamento. Tuttavia, questi mutui provocano un incremento dell'indebitamento della Confederazione al di fuori del freno all'indebitamento. Il progetto prevede che, a partire da un determinato livello di indebitamento, la Confederazione possa concedere mutui alle FFS solo attingendo al bilancio federale. Contrariamente ai mutui di tesoreria, infatti, quelli a carico del bilancio sottostanno alle direttive del freno all'indebitamento. In tal modo, in caso di superamento del livello di indebitamento, il rischio di eludere il freno all'indebitamento viene scongiurato e il Parlamento ha la possibilità di approvare i mutui nel quadro del bilancio federale.

La seconda modifica attua la mozione 22.3008. Il Consiglio federale propone un apporto unico e straordinario di capitale volto a ridurre l'indebitamento netto delle FFS e a migliorarne la capacità d'investimento. Tale apporto è calcolato sulla base delle

perdite subite nel traffico a lunga distanza durante gli esercizi 2020–2022 e ammonta a 1,15 miliardi di franchi.

Infine, per garantire la liquidità del FIF il progetto prevede anche una modifica della legge del 19 dicembre 1997 sul traffico pesante. Alla Confederazione spettano due terzi dei proventi netti della tassa. Con la modifica di legge, questa quota dovrà essere integralmente conferita al FIF finché le riserve di quest'ultimo non avranno raggiunto un livello adeguato (almeno fr. 300 mio.).

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	6
1.1 Necessità di agire e obiettivi	6
1.1.1 Finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria e del trasporto pubblico	6
1.1.2 Evoluzione finanziaria delle FFS	7
1.1.3 Finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria mediante il FIF	10
1.1.4 Redditività della cifra d'affari nel traffico a lunga distanza	12
1.1.5 Attuazione della mozione 22.3008 della Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati	14
1.2 Alternative esaminate e opzione scelta	14
1.2.1 Scaglionare l'ampliamento dell'offerta	14
1.2.2 Continuare come finora e accettare un maggiore indebitamento	15
1.2.3 Finanziamento sul mercato dei capitali	15
1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	16
1.4 Interventi parlamentari	16
2 Procedura di consultazione	16
2.1 Progetto posto in consultazione	16
2.2 Sintesi dei risultati della procedura di consultazione	17
2.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione	18
3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	18
4 Punti essenziali del progetto	19
4.1 La normativa proposta	19
4.1.1 Finanziare le FFS nel rispetto del freno all'indebitamento	19
4.1.2 Garantire la liquidità e le riserve del FIF	21
4.1.3 Apporto unico di capitale	22
4.1.4 Rappresentazione grafica delle misure previste	22
4.2 Compatibilità tra i compiti e le finanze	23
4.3 Attuazione	23
5 Commento ai singoli articoli	24
5.1 Legge federale sulle ferrovie federali svizzere	24
5.2 Legge sul traffico pesante	27
6 Ripercussioni	28
6.1 Ripercussioni per la Confederazione	28
6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	28

6.3	Ripercussioni sull'economia	29
6.4	Ripercussioni sulla società	29
6.5	Ripercussioni sull'ambiente	29
6.6	Altre ripercussioni	29
7	Aspetti giuridici	29
7.1	Costituzionalità	29
7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	30
7.3	Forma dell'atto	30
7.4	Subordinazione al freno alle spese	30
7.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	30
7.6	Conformità alla legge sui sussidi	30
7.7	Delega di competenze legislative	31
7.8	Protezione dei dati	31

Legge federale sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS) (Disegno) FF 2023 2205

Messaggio

- 1** **Situazione iniziale**
- 1.1** **Necessità di agire e obiettivi**
- 1.1.1** **Finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria e del trasporto pubblico**

Il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria è stato sottoposto a una revisione integrale nel 2012¹. Il decreto federale del 20 giugno 2013² concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria è stato accettato dal Popolo e dai Cantoni nel 2014. Lo scopo principale di tale revisione era colmare le lacune riscontrate nel finanziamento, nonché nell'esercizio e nella manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria.

La Confederazione destina ogni anno oltre 6 miliardi di franchi ai trasporti pubblici e al trasporto di merci per ferrovia. Di questo importo, circa 1 miliardo di franchi è destinato al traffico regionale viaggiatori e al trasporto ferroviario di merci. Le spese necessarie all'ampliamento e al mantenimento della qualità dell'infrastruttura ferroviaria sono coperte dal Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF) e ammontano a quasi 5 miliardi di franchi all'anno. Le fasi di ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria sono approvate dall'Assemblea federale. Per la fase di ampliamento 2035, nel 2019 il Parlamento ha approvato un importo di 12,89 miliardi di franchi, finalizzato segnatamente a migliorare l'offerta sulle tratte congestionate per evitare carenze di capacità. Il 22 giugno 2022 il nostro Collegio ha informato sullo stato dei programmi di ampliamento e ha svolto una procedura di consultazione sulla modifica di vari decreti federali concernenti le fasi di ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria, conclusasi il 14 ottobre 2022³. Il nostro messaggio relativo alla prossima fase di ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria è previsto per il 2026 e comprenderà in particolare un aggiornamento del programma d'offerta 2035 nonché gli elementi di grandi progetti a lungo termine.

Al fine di garantire in tutta la Svizzera i collegamenti con i trasporti pubblici, la Confederazione e i Cantoni ordinano congiuntamente le prestazioni del Traffico regionale viaggiatori (TRV) per il trasporto in treno, autobus e, in singoli casi, con impianti a fune o battelli. Mentre gli investimenti per l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria sono finanziati con mutui senza interessi, rimborsabili condizionalmente, erogati dal FIF, quindi in ultima analisi anche con entrate fiscali, gli investimenti per veicoli ferroviari e per le attrezzature necessarie alla loro manutenzione devono essere finanziati dalle stesse imprese di trasporto. Poiché i costi del capitale di terzi, diversamente

¹ Messaggio del 18 gen. 2012 concernente l'iniziativa popolare «Per i trasporti pubblici» e il controprogetto diretto (Decreto federale concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria, FAIF), FF **2012** 1283.

² FF **2013** 4003

³ Il progetto posto in consultazione è consultabile qui: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2022 > DATEC > procedura di consultazione 2022/43.

da quelli del capitale proprio, sono riconosciuti dai committenti come oneri che danno diritto a indennità, un ampliamento dell'offerta nei trasporti pubblici determina necessariamente anche un aumento dell'indebitamento delle imprese. La Confederazione non partecipa al finanziamento delle prestazioni del TRV che non hanno una funzione di collegamento (località con meno di 100 abitanti) e del trasporto locale (ad es. trasporto urbano); tali prestazioni sono finanziate dai singoli Cantoni o da questi insieme ai Comuni. Per quanto concerne l'offerta nel traffico nazionale viaggiatori, il cosiddetto «traffico a lunga distanza», questa deve essere gestita nell'insieme in modo finanziariamente autonomo.

1.1.2 Evoluzione finanziaria delle FFS

La pandemia di COVID-19 ha avuto un impatto significativo sull'esercizio e sulle entrate delle FFS, che hanno registrato perdite considerevoli soprattutto nel traffico a lunga distanza, dove il crollo della domanda è stato molto evidente. Il risultato del gruppo è passato da -617 milioni di franchi nel 2020 a -325 milioni di franchi nel 2021. Nell'esercizio 2022 è stata registrata una perdita dell'ordine di -245 milioni di franchi, attribuibile soltanto in parte ai minori ricavi dovuti alla pandemia. A titolo di confronto, nel 2019 le FFS avevano conseguito un utile consolidato di 463 milioni di franchi. Sebbene i risultati stiano migliorando e la struttura del bilancio sia solida, la situazione finanziaria delle FFS per gli anni a venire desta preoccupazione e richiede misure che assicurino il finanziamento duraturo dell'impresa e rafforzino la sua capacità d'investimento. Già prima della pandemia, malgrado i buoni risultati, le FFS avevano registrato un aumento costante dell'indebitamento netto (cfr. fig. 1 e tab. 1). A fine 2022 l'indebitamento netto di 11,4 miliardi di franchi è pressoché ritornato allo stesso livello del 1999, quando la Confederazione rinunciò ai suoi mutui nel quadro del bilancio di apertura della FFS SA (conversione di mutui di tesoreria per ca. fr. 11,6 mia. in capitale proprio delle FFS [fr. 8 mia.] e in mutui senza interessi, rimborsabili condizionalmente [fr. 3,6 mia]).

Figura 1

Evoluzione dell'indebitamento netto, dei mutui di tesoreria e dei risultati, periodo 1999–2022

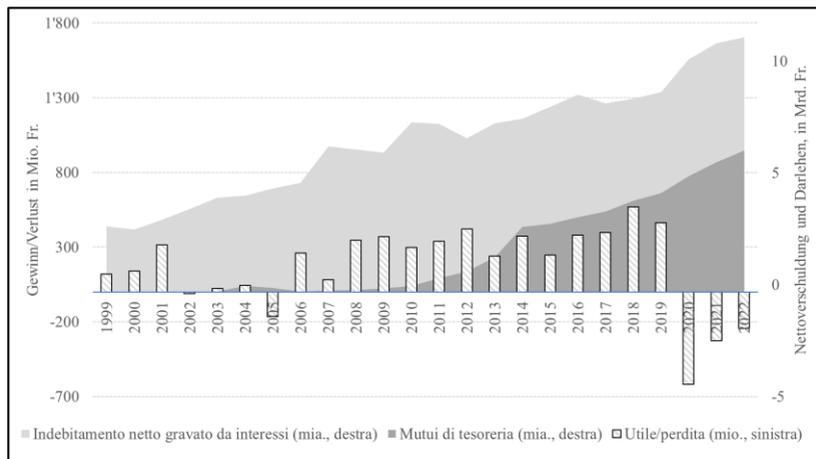


Tabella 1

Indebitamento netto delle FFS (valore commerciale), in miliardi di franchi

	31.12.2022	31.12.2021	Delta
Confederazione (rimunerazione al tasso d'interesse usuale sul mercato)	6,3	5,8	0,5
Banche e altri istituti (ad es. cassa pensioni, Cassa del personale ecc.)	5,2	5,4	-0,2
Totale impegni finanziari (indebitamento lordo)	11,5	11,2	0,3
Mezzi liquidi	0,1	0,1	0,0
Indebitamento netto	11,4	11,1	0,3

La figura 1 non comprende i mutui senza interessi, rimborsabili condizionalmente, concessi mediante il FIF per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria. L'aumento continuo dell'indebitamento netto è dovuto principalmente al fatto che le uscite per investimenti (in particolare per il necessario rinnovamento del materiale rotabile e gli immobili) superavano il flusso di cassa operativo, il che ha generato un flusso di cassa libero negativo (il flusso di cassa libero ammontava a fr. -293 mio. nel 2019, a fr. -1500 mio. nel 2020, a fr. -564 mio. nel 2021 e a fr. -462 mio. nel 2022). Tale aumento strutturale si è accentuato a seguito dei provvedimenti adottati per far fronte alla pandemia di COVID-19 (2020–2022: fr. +2,5 mia. di indebitamento netto rispetto al 2019). Rispetto all'utile d'esercizio al lordo di ammortamenti, interessi e imposte

(EBITDA), fino al 2020 l'indebitamento delle FFS si è mantenuto in linea con l'obiettivo di 6,5 volte l'EBITDA. Il rapporto fra l'indebitamento netto e l'EBITDA è un indicatore importante per valutare la stabilità finanziaria delle aziende. Fissando un limite massimo dell'indebitamento negli obiettivi strategici si garantisce di mantenere entro margini adeguati l'indebitamento netto rispetto alla potenziale generazione di liquidità mediante l'attività operativa. Conformemente agli obiettivi strategici 2019–2022, il nostro Collegio si aspetta dalle FFS che il loro indebitamento netto gravato da interessi ammonti al massimo a 6,5 volte l'EBITDA, pur ammettendo superamenti temporanei.

A seguito del drastico calo della domanda dei viaggiatori durante la pandemia, il nostro Consiglio è intervenuto più volte per garantire la liquidità dell'impresa. Nei nostri obiettivi strategici abbiamo innalzato gradualmente il limite per i mutui di tesoreria da 3,2 miliardi a 4,45 miliardi di franchi. Questa linea di credito, valida sino alla fine del 2023, deve consentire alle FFS di continuare a investire, in particolare nel rinnovo del materiale rotabile e nell'attuazione delle fasi di ampliamento 2025 e 2035 stabilite dalle vostre Camere. Il finanziamento successivo al 2023 sarà disciplinato nel quadro dei nuovi obiettivi strategici 2024–2027.

Rispetto ad altre imprese, le FFS dispongono di un margine di manovra più ridotto nel definire priorità nell'ambito degli investimenti. Una volta realizzato l'ampliamento dell'infrastruttura portato avanti con un ingente impiego di risorse mediante il FIF, il mondo politico si attende anche un rapido potenziamento dell'offerta. Tali interventi comportano importanti investimenti successivi che spesso si rivelano non redditizi, quantomeno all'inizio. Gli aumenti tariffali sono invece un tema ricorrente nelle discussioni politiche. Ma anche la ridefinizione delle priorità nell'ambito degli investimenti immobiliari, annunciata dalle FFS alla fine del 2020, ha innescato una serie di dibattiti politici che alla fine hanno costretto il consiglio d'amministrazione delle FFS a riconsiderare la propria decisione. Malgrado la difficile situazione finanziaria delle FFS, i progetti, che porteranno chiaramente anche a una valorizzazione delle aree circostanti le stazioni, devono ora essere in gran parte realizzati. Nei prossimi anni, le entrate e gli utili che sarebbero indispensabili per finanziare il materiale rotabile necessario all'ampliamento dell'offerta saranno inferiori alle previsioni formulate prima della pandemia. È infatti probabile che a lungo termine la domanda di trasporto pubblico risentirà delle nuove abitudini lavorative, in particolare da parte dei pendolari (ad es. lavoro a domicilio).

Per rafforzare le FFS, entro il 2030 il nostro Consiglio intende riportare l'indebitamento netto gravato da interessi delle FFS entro il limite fissato negli obiettivi strategici (6,5 volte l'EBITDA). Nel 2020 l'indice di copertura dell'indebitamento è stato di 21,6 volte l'EBITDA, nel 2021 di 13,7 volte l'EBITDA e nel 2022 di 10,9 volte l'EBITDA. Malgrado le misure adottate per migliorare l'EBITDA e per quanto si possa prevedere di riuscire, grazie a queste, a raggiungere l'obiettivo di 6,5 entro il 2030, nei prossimi anni l'indebitamento netto in termini assoluti delle FFS continuerà ad aumentare. Inoltre, i finanziamenti necessari devono essere coperti in prevalenza dalla Confederazione. Fino a quel momento il finanziamento da parte della Confederazione avviene sotto forma di mutui di tesoreria (cfr. fig. 1). Questi mutui non sono concessi attingendo al bilancio federale, e questo spiega perché non sottostanno alle direttive del freno all'indebitamento. Il fabbisogno di finanziamento deriva, non

da ultimo, dalla necessità di investire in materiale rotabile aggiuntivo e in oggetti necessari per l'esercizio (ad es. officine e impianti di manutenzione). In fin dei conti, questi investimenti sono direttamente connessi con i piani di ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria. A seguito dell'ampliamento dell'infrastruttura e dell'offerta approvato dalle vostre Camere, sul piano politico ci si attende che il consiglio d'amministrazione delle FFS decida di effettuare investimenti nel materiale rotabile, anche se questi non sono giustificabili sotto il profilo economico-aziendale. Alla luce di quanto precede occorre stabilire a quali condizioni e in quale misura le FFS possano continuare a essere finanziate con mutui di tesoreria e a partire da quale livello di indebitamento i mutui debbano essere concessi attingendo al bilancio federale, assoggettandoli quindi alle direttive del freno all'indebitamento. Per questo motivo il nostro Consiglio propone una modifica della legge federale del 20 marzo 1998⁴ sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS) al fine di disciplinare in maniera chiara le condizioni per la concessione dei mutui di tesoreria e dei mutui della Confederazione, nonché per la loro conversione in capitale proprio (cfr. n. 4).

1.1.3 Finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria mediante il FIF

Il finanziamento dell'esercizio e della manutenzione («esercizio»), del rinnovo e della modernizzazione («mantenimento della qualità») nonché dell'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria avviene esclusivamente mediante il FIF. Grazie alla sua creazione, dal 2016 i mezzi finanziari disponibili per l'infrastruttura ferroviaria sono aumentati in maniera considerevole. Il funzionamento e i processi del FIF sono definiti nella legge del 21 giugno 2013⁵ sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (LFIF). Alla fine del 2015 il FIF ha ripreso anche i debiti (anticipo cumulato) del Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP). Alla remunerazione e all'estinzione completa dei debiti FTP sono destinati almeno il 50 per cento dei conferimenti a destinazione vincolata della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) e le entrate dell'imposta sugli oli minerali assegnate al FIF (art. 11 LFIF). Il FIF tuttavia non può indebitarsi oltre l'ammontare dell'anticipo. Poiché con la legge federale del 25 settembre 2020⁶ sul sostegno ai trasporti pubblici nella crisi della COVID-19 la costituzione di una riserva adeguata del Fondo è stata sospesa, è necessario costituire una sola a partire dal 2022 per far fronte alle oscillazioni dei conferimenti (art. 7 LFIF).

Per il finanziamento dei suoi compiti, al FIF sono assegnati in via permanente i seguenti mezzi (art. 87a cpv. 2 e 3 della Costituzione federale [Cost.], art. 57 cpv. 1 della legge federale del 20 dicembre 1957⁸ sulle ferrovie [L_{ferr}]):

- al massimo due terzi del prodotto netto della TTPCP;
- l'1 per mille dell'imposta sul valore aggiunto;

4 RS 742.31

5 RS 742.140

6 RU 2020 3825

7 RS 101

8 RS 742.101

- il 2 per cento delle entrate provenienti dall'imposta federale diretta sul reddito delle persone fisiche;
- 2300 milioni di franchi provenienti dal bilancio generale della Confederazione, adeguati all'evoluzione del prodotto interno lordo reale e del rincaro (indice nazionale dei prezzi al consumo); e
- contributi cantonali per un importo di 500 milioni di franchi (indicizzati a partire dal 2019).

Inoltre sono assegnati al FIF i seguenti mezzi in via transitoria (art. 196. n. 3 cpv. 2^{bis} e n. 14 cpv. 4 Cost.):

- un ulteriore 1 per mille dell'imposta sul valore aggiunto (dal 2018 fino al 2030 al più tardi); e
- il 9 per cento del prodotto netto dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (fino al rimborso completo dell'anticipo), ma al massimo 310 milioni di franchi sulla base dei prezzi del 2014.

L'articolo 4 capoverso 2 LFIF stabilisce che i prelievi dal FIF devono garantire in via prioritaria il fabbisogno per l'esercizio e il mantenimento della qualità dell'infrastruttura ferroviaria. Per tali prelievi l'Assemblea federale approva ogni quattro anni un limite di spesa (art. 5 LFIF). Nelle relative convenzioni sulle prestazioni di durata quadriennale vengono definiti in modo vincolante gli obiettivi da raggiungere e i mezzi assegnati a tale scopo dalla Confederazione alle 35 imprese ferroviarie. A compensazione dei costi pianificati a medio termine e non coperti per l'esercizio e la manutenzione derivanti dai ricavi del prezzo di traccia, le imprese ricevono ogni anno delle indennità (cfr. la scheda informativa sottostante sul prezzo di traccia). Poiché di norma gli ammortamenti e le riserve di liquidità disponibili non consentono il finanziamento integrale dei necessari interventi di rinnovo, le convenzioni sulle prestazioni prevedono anche la concessione di mutui senza interessi, rimborsabili condizionalmente (art. 51b Lferr). A partire dal 2016 i costi finanziati in precedenza congiuntamente da Confederazione e Cantoni per l'esercizio e il mantenimento della qualità delle ferrovie private sono finanziati per intero mediante il FIF; in cambio i Cantoni versano un importo al FIF.

Le misure per l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria sono decise dall'Assemblea federale (art. 48c Lferr). Nel quadro della sua gestione finanziaria, il Parlamento stanziava i crediti d'impegno destinati alle singole fasi di ampliamento. Ogni quattro anni il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale un rapporto sullo stato dell'ampliamento e sui costi susseguenti per l'intero sistema ferroviario (art. 48b e art. 48c cpv. 3 Lferr).

Scheda informativa: prezzo di traccia

Con il prezzo di traccia le imprese di trasporto versano ai gestori dell'infrastruttura un compenso per l'utilizzazione della rete ferroviaria. I prezzi di traccia sono disciplinati nell'articolo 9c Lferr e nella sezione 6 dell'ordinanza del 25 novembre 1998 concernente l'accesso alla rete ferroviaria (RS 742.122).

Il prezzo di traccia si compone del prezzo per le prestazioni di base e dei prezzi per le prestazioni supplementari e di servizio. Le prestazioni di base vengono indennizzate con i fattori di prezzo indicati di seguito.

- *Prezzo di base:* copre i costi marginali, ossia i costi supplementari dell'infrastruttura dovuti al transito di un treno.
- *Contributo di copertura:* si calcola sulla base dei proventi ottenuti nel traffico viaggiatori e compensa una parte dei costi infrastrutturali fissi. È fissato dall'autorità di concessione, e le aliquote applicate sono differenti a seconda del tipo di traffico. Nel traffico merci non si riscuote alcun contributo di copertura.
- *Prezzo dell'energia elettrica:* copre i costi della corrente ferroviaria da sostenere («corrente dalla linea di contatto»).

Oltre alle prestazioni di base vengono fatturate anche le prestazioni supplementari e di servizi (ad es. prestazioni del servizio manovra o corse d'istruzione per macchinisti).

Il prezzo di traccia consente di coprire circa un terzo dei costi dell'infrastruttura ferroviaria. I contributi d'esercizio versati dal FIF coprono i costi rimanenti.

1.1.4 Redditività della cifra d'affari nel traffico a lunga distanza

Le FFS devono gestire il traffico a lunga distanza in modo finanziariamente autonomo. Sulla base di ciò, nell'accordo del 13 marzo 2020 fra l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) e le FFS è stabilito che il reddito sul lungo termine realizzato sulla cifra d'affari nel traffico a lunga distanza deve essere compreso tra il 4 e l'8 per cento. Questo reddito viene gestito tramite l'ammontare dei contributi di copertura nel traffico a lunga distanza (cfr. la scheda informativa sul prezzo di traccia al n. 1.1.3). Il contributo di copertura viene fissato come percentuale dei ricavi nelle concessioni per il traffico a lunga distanza. I ricavi previsti provenienti dal contributo di copertura determinano l'ammontare necessario dei contributi d'esercizio versati attraverso il FIF ai gestori dell'infrastruttura per l'esercizio dell'infrastruttura ferroviaria. I costi rimanenti, non coperti dal prezzo di traccia, vengono compensati attraverso i contributi d'esercizio del FIF.

Principalmente a causa delle conseguenze sulla domanda del trasporto pubblico legate alla pandemia, ma anche a causa del forte rincaro, al momento è quanto mai difficile formulare previsioni riguardo al raggiungimento dei redditi della cifra d'affari auspicati nel traffico a lunga distanza nel corso dei prossimi anni. In considerazione delle difficoltà legate alla ripresa della domanda, i contributi di copertura per gli anni 2023 e 2024 saranno fissati sulla base dell'evoluzione effettiva di questi due anni. Alla fine del 2024, le aliquote del contributo di copertura per gli anni successivi fino al termine della concessione del traffico a lunga distanza, nel 2029, saranno fissate sulla base dei contributi di copertura del 2024. Solo in futuro sarà possibile capire se i contributi di

copertura nel traffico a lunga distanza dovranno essere ridotti. La procedura descritta consentirà comunque di garantire la realizzazione di un reddito adeguato sulla cifra d'affari nel traffico a lunga distanza conformemente all'accordo. In tal modo, il traffico a lunga distanza potrà, oltre alle misure di risparmio decise dalle FFS (meno costi e più ricavi; cfr. la scheda informativa sottostante sulle misure di risparmio delle FFS), apportare il suo contributo all'obiettivo di riportare l'indebitamento dell'impresa al di sotto di 6,5 volte l'EBITDA entro il 2030.

Un'eventuale riduzione del contributo di copertura nel traffico a lunga distanza tra il 2023 e il 2029 potrebbe compromettere la liquidità del FIF. Per i gestori dell'infrastruttura coinvolti (FFS Infrastruttura, BLS Netz AG), l'abbattimento dei costi nel traffico a lunga distanza delle FFS potrebbe comportare entrate più basse a fronte di costi di utilizzazione della rete invariati. Di conseguenza, tali minori entrate dovrebbero essere compensate con maggiori contributi d'esercizio provenienti dal FIF. La sua attuale pianificazione finanziaria a lungo termine mostra che il Fondo, malgrado il carico supplementare dovuto alla diminuzione del contributo di copertura, dispone di sufficiente liquidità per finanziare gli investimenti pianificati. Per garantire anche una liquidità supplementare del Fondo, il nostro Collegio propone di adeguare la legge del 19 dicembre 1997⁹ sul traffico pesante (LTTP; cfr. n. 4). Nel messaggio FAIF, la costituzione di una riserva del Fondo di almeno 300 milioni di franchi è ritenuta adeguata.¹⁰ Con la modifica della LTTP si intende garantire che la quota massima di due terzi dei proventi netti della TTCP confluisca integralmente nel FIF, finché le riserve di quest'ultimo non superano l'importo di 300 milioni di franchi.

Scheda informativa sulle misure di risparmio delle FFS

Le FFS hanno annunciato l'adozione di misure di risparmio e di efficienza dell'ordine di circa 6 miliardi di franchi per stabilizzare la loro situazione finanziaria entro il 2030. Queste misure, integrate nella loro pianificazione a medio termine, comprendono da un lato risparmi per un importo complessivo di 4,4 miliardi di franchi, ottenibili in particolare attraverso l'aumento della produttività (ad es. attuando programmi di digitalizzazione e automazione) e la riduzione dei costi (ad es. abbassando i costi strutturali nel settore amministrativo almeno del 10 % entro il 2025); dall'altro si prevede il trasferimento o l'abbandono di investimenti (in particolare nei settori legati all'evoluzione degli immobili e dei siti nonché al materiale rotabile) dell'ordine di 1,4 miliardi di franchi.

Secondo stime dell'impresa, nel 2022 le misure di risparmio delle FFS realizzate nel 2022, pari a circa 250 milioni di franchi, rispettano gli obiettivi perseguiti. Gli effetti delle misure risultano specificamente dall'aumento della produttività nella manutenzione, nell'automazione sull'intero territorio nazionale, nei piani di rinuncia e nella riduzione di progetti e costi. È imminente l'avvio di programmi di digitalizzazione di ampia portata, come il sistema europeo di gestione del traffico ferroviario («European Railway Traffic Management System») e la pianificazione integrata della produzione.

⁹ RS **641.81**

¹⁰ FF **2012** 1283, in particolare 1401

1.1.5 Attuazione della mozione 22.3008 della Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati

Nella mozione 22.3008 «Sostenere l'esecuzione degli investimenti delle FFS e una visione a lungo termine in tempi di Covid-19», depositata dalla Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati (CdF-S) e trasmessa da entrambe le Camere, il nostro Consiglio è incaricato di «proporre un disegno di legge mirante a considerare straordinari i deficit delle FFS causati dalla pandemia da COVID-19 e accordare loro di conseguenza aiuti finanziari compensatori onde garantire l'esecuzione degli investimenti secondo la pianificazione e conformemente alle decisioni dell'Assemblea federale».

Per attuare la mozione e garantire la stabilizzazione finanziaria delle FFS, il nostro Collegio propone un apporto unico di capitale volto a ridurre l'indebitamento netto delle FFS. L'ammontare di questo apporto si basa sulle perdite registrate dalle FFS nel traffico a lunga distanza durante gli esercizi 2020, 2021 e 2022. Secondo stime attuali, queste perdite ammontano a 1,15 miliardi di franchi. Per effettuare l'apporto di capitale è tuttavia necessaria una modifica della LFFS. L'apporto può avvenire in contanti o mediante una rinuncia ai crediti su mutui della Tesoreria federale e deve essere chiesto quale uscita straordinaria conformemente all'articolo 15 della legge federale del 7 ottobre 2005¹¹ sulle finanze della Confederazione (LFC), poiché le ripercussioni della crisi pandemica sull'indebitamento netto delle FFS sono eventi eccezionali che sfuggono al controllo della Confederazione (condizione per le uscite straordinarie secondo l'art. 15 LFC).

Per le FFS, l'apporto di capitale non è indispensabile in un'ottica di bilancio. Con la sua proposta, la Confederazione intende piuttosto ridurre parzialmente il debito delle FFS allo scopo di raggiungere nuovamente l'obiettivo di indebitamento netto entro il 2030. Ad oggi, senza questo apporto le FFS potrebbero ridurre il loro indebitamento netto entro l'anno suddetto riportandolo al di sotto dell'obiettivo di 6,5 volte l'EBITDA soltanto adeguando l'offerta, rinunciando a investimenti o vendendo valori patrimoniali. L'apporto di capitale creerebbe un margine di manovra finanziario che, in particolare nel contesto dei tassi d'interesse crescenti, gioverebbe alla stabilizzazione finanziaria delle FFS.

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

1.2.1 Scaglionare l'ampliamento dell'offerta

Le decisioni in materia di ampliamento dell'infrastruttura testimoniano la necessità di investire in materiale rotabile supplementare e in altri impianti d'esercizio. Mentre gli investimenti per ampliare l'infrastruttura sono finanziati tramite il FIF, questi investimenti successivi devono essere finanziati direttamente dalle FFS, come anche da tutte le altre imprese di trasporto. A conti fatti, il risultato è un maggiore indebitamento delle stesse. Poiché tutto lascia supporre che, per come è cambiata la mobilità, la do-

¹¹ RS 611.0

manda nel settore dei trasporti pubblici potrebbe non dimostrarsi all'altezza delle aspettative iniziali ancora per qualche anno, come misura di sgravio sarebbe ipotizzabile anche di scaglionare nel tempo la realizzazione delle fasi di ampliamento previste e dei necessari investimenti in materiale rotabile. Il fatto che la mozione 22.3008 sia stata trasmessa in modo così esplicito indica che questo approccio non è prioritario per le vostre Camere ed è quindi stato respinto.

1.2.2 Continuare come finora e accettare un maggiore indebitamento

Un'altra soluzione presa in esame prevedeva di non adottare alcuna contromisura e di lasciare che i mancati incassi causati dalla pandemia continuassero a essere interamente coperti da nuovi mutui di tesoreria. Questo approccio è stato scartato. Poiché la Confederazione rappresenta l'ente proprietario delle FFS, il nostro Collegio vuole che l'impresa presenti una situazione finanziaria sana. Entro il 2030, l'indebitamento netto delle FFS deve essere riportato entro il limite fissato negli obiettivi strategici (6,5 volte l'EBITDA). Nell'attuale contesto economico caratterizzato da tassi d'interesse crescenti, la riduzione dell'indebitamento appare quanto mai sensata. Un altro argomento a sfavore di un maggiore indebitamento: il suo aumento incontrollato indebolirebbe la capacità d'investimento duratura delle FFS. Secondo il nostro Consiglio, le FFS devono anzitutto mettere in atto tutte le misure ammissibili in un'ottica imprenditoriale per ridurre le loro uscite. L'impresa si è già impegnata in tal senso con le consistenti misure di risparmio previste. Intendiamo evitare l'incremento dell'indebitamento della Confederazione al di fuori del freno all'indebitamento.

1.2.3 Finanziamento sul mercato dei capitali

Anche l'idea che le FFS ottengano un finanziamento sul mercato dei capitali anziché tramite la Confederazione è stata scartata. Poiché la Confederazione deve sempre detenere la maggioranza del capitale delle FFS, il rischio di un nuovo indebitamento rimarrebbe in ogni caso completamente a carico della stessa. Anche sotto il profilo economico, la concessione di finanziamenti alle FFS attraverso il mercato dei capitali non sarebbe una soluzione ottimale. I mutui che la Confederazione concede alle FFS sono remunerati al tasso d'interesse usuale sul mercato.

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

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020¹² sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020¹³ sul programma di legislatura 2019–2023. Le modifiche della LFFS e della LTTP sono tuttavia opportune per creare le basi per il raggiungimento dell'obiettivo 6 «La Svizzera si impegna affinché le infrastrutture di trasporto e TIC siano affidabili e dispongano di un finanziamento solido» contenuto nel decreto federale del 21 settembre 2020¹⁴ sul programma di legislatura 2019–2023. La modifica di legge proposta non tange né il piano finanziario né le strategie del Consiglio federale.

1.4 **Interventi parlamentari**

Il progetto adempie le richieste della mozione 22.3008 della CdF-S accolta dal Parlamento (cfr. n. 1.1.5). Vi proponiamo pertanto di toglierla dal ruolo.

2 **Procedura di consultazione**

Il nostro Consiglio ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di svolgere, dal 16 dicembre 2022 al 31 marzo 2023, una procedura di consultazione in merito a una modifica della LFFS. Complessivamente sono pervenuti 55 pareri¹⁵. Oltre ai Governi dei 26 Cantoni, si sono espressi la Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici (CTP), quattro partiti politici (PLR, I Liberali [PLR], Alleanza del centro, Unione democratica di centro [UDC] e Partito socialista svizzero [PS]), l'associazione mantello per le regioni di montagna, cinque associazioni mantello dell'economia e 18 altre persone e organizzazioni interessate.

2.1 **Progetto posto in consultazione**

Il progetto posto in consultazione comprendeva una serie di proposte volte a fornire maggior chiarezza riguardo agli strumenti di finanziamento della Confederazione a favore delle FSS (art. 20 AP-LFFS), a ridurre l'indebitamento delle FFS e ad attuare la mozione 22.3008 (art. 26*b* AP-LFFS), nonché a garantire un sufficiente apporto di liquidità del FIF (art. 19 cpv. 2 e 2^{bis} AP-LTTP).

¹² FF 2020 1565

¹³ FF 2020 7365

¹⁴ FF 2020 7365, in particolare 7368

¹⁵ Il progetto posto in consultazione e il relativo rapporto sui risultati sono disponibili qui: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2022 > DFF > Procedura di consultazione 2022/83.

2.2 Sintesi dei risultati della procedura di consultazione

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione approva il progetto e appoggia le modifiche di legge proposte. Un partito politico sostiene l'intero pacchetto di misure (Alleanza del centro).

Il chiarimento sugli strumenti di finanziamento ottiene ampi consensi, soprattutto dai Cantoni, dalla CTP, dall'Alleanza del centro e dai rappresentanti del settore. Diversi partecipanti alla consultazione respingono la modifica dell'articolo 20 AP-LFFS per differenti motivi: alcuni di essi sono favorevoli a un adeguamento della normativa sugli strumenti di finanziamento, ma respingono la soluzione proposta (PLR e UDC); altri ritengono che l'approvazione di mutui a favore delle FFS da parte del Parlamento pregiudicherebbe la pianificabilità a lungo termine (PS).

L'apporto unico di capitale viene accolto con favore dalla grande maggioranza dei partecipanti (soprattutto i Cantoni, la CTP, l'Alleanza del centro, il PS e i rappresentanti del settore). Alcuni partecipanti pongono condizioni all'accettazione, ovvero: la modifica non deve comportare tagli a carico del FIF; le uscite della Confederazione per gli altri trasporti pubblici non devono essere ridotte; le FFS devono realizzare incrementi di produttività. Due partiti (PLR e UDC) sono contrari all'apporto unico di capitale perché ritengono che questa misura non sia necessaria.

Una netta maggioranza dei partecipanti alla consultazione sostiene il conferimento integrale della quota della Confederazione dai proventi della TTPCP nel FIF finché le sue riserve non avranno raggiunto un livello adeguato (in particolare i Cantoni, l'Alleanza del centro e i rappresentanti del settore). Diversi partecipanti alla consultazione pongono condizioni all'accettazione: ad esempio, occorre garantire l'attuazione delle fasi di ampliamento decise conformemente alla pianificazione, assicurare i fondi per la manutenzione e l'esercizio dell'infrastruttura ferroviaria ed evitare ripercussioni finanziarie sui Cantoni. Alcuni partecipanti alla consultazione, come il PS, chiedono di abrogare la condizione della riserva minima del FIF (cpv. 2^{bis} AP-LTTP). Una minoranza dei partecipanti respinge la modifica proposta (PLR e UDC), sostenendo che il FIF dispone di riserve sufficienti e che in caso di accettazione i proventi della TTPCP non sarebbero più disponibili per finanziare altre misure.

La riduzione del contributo di copertura non era esplicitamente materia del progetto posto in consultazione, poiché le aliquote del contributo di copertura sono stabilite nella concessione sul traffico a lunga distanza e vengono verificate in base all'accordo fra l'UFT e le FFS (cfr. n. 1.1.4). Numerosi partecipanti alla consultazione hanno comunque espresso la loro opinione in merito: diversi sono favorevoli alla riduzione del contributo di copertura, ma molti vi si oppongono (in particolare la CTP, la metà dei Cantoni, il PLR e l'UDC). I principali motivi addotti sono i seguenti: la riduzione non è né urgente né necessaria, vista la ripresa nella domanda dei trasporti pubblici; la misura allenterebbe la pressione imprenditoriale sulle FFS e costituirebbe un vantaggio ingiustificabile per un'unica impresa di trasporto.

In alcuni pareri vengono proposte altre misure per stabilizzare la situazione finanziaria delle FFS, come l'adeguamento dell'offerta, la rinuncia a effettuare investimenti, la vendita di valori patrimoniali, l'incremento dell'efficienza o l'aumento delle tariffe.

2.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione

Nel complesso, il progetto posto in consultazione ha ottenuto un ampio consenso. La valutazione relativa alla necessità di intervenire per garantire la stabilità finanziaria delle FFS viene perlopiù condivisa. Forte di questi risultati, il nostro Collegio conferma le sue proposte volte a ridurre l'indebitamento netto delle FFS e a rafforzarne la capacità d'investimento in modo duraturo. L'apporto unico di capitale consente di ridurre immediatamente l'indebitamento netto dell'impresa. Dopo l'avvio della procedura di consultazione sono stati pubblicati i risultati annuali 2022 ed è stato possibile stabilire in via definitiva l'ammontare dell'apporto (1,15 mia. fr. anziché 1,25 mia. fr.). Contestualmente alla possibile riduzione del contributo di copertura e alle misure di risparmio delle FFS, la misura contribuirà a riportare il livello d'indebitamento al di sotto di 6,5 volte l'EBITDA, obiettivo da perseguire entro il 2030.

Sebbene appaia controversa, la riduzione del contributo di copertura intende consentire alle FFS di realizzare nuovamente un reddito compreso tra il 4 e l'8 per cento nell'ambito del traffico a lunga distanza (secondo l'accordo fra l'UFT e le FFS). Per rispondere alle critiche avanzate al riguardo, l'entità della riduzione e le aliquote del contributo di copertura dovranno essere verificate a intervalli prestabiliti. I fondi del FIF disponibili per l'esercizio, la manutenzione e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria non sono compromessi. Inoltre, la misura non ha alcun impatto sui contributi dei Cantoni. La Confederazione assicura infine una riserva sufficiente del FIF mediante i proventi della TTPCP (cfr. n. 4).

3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Il 7 ottobre 2020 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento (UE) 2020/1429¹⁶ che istituisce misure per un mercato ferroviario sostenibile in considerazione dell'epidemia di COVID-19. Il regolamento ha stabilito norme temporanee sull'imposizione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria di cui al capo IV della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012¹⁷, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione). Originariamente il regolamento aveva un periodo di validità compreso tra il 1° marzo 2020 e il 31 dicembre 2020. Il periodo di validità è stato prolungato al 30 giugno 2022 con il regolamento (UE) 2022/312 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 febbraio 2022¹⁸, che modifica il regolamento (UE) 2020/1429 per quanto riguarda la durata del periodo di riferimento per l'applicazione delle norme temporanee relative all'imposizione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e fino al 31 dicembre 2022 con il regolamento delegato (UE) 2022/1036 della Commissione, del

¹⁶ GU L 333 del 12 ott. 2020, pagg. 1–5

¹⁷ GU L 343/32 del 14 dic. 2012, pagg. 32–77

¹⁸ GU L 55 del 28 feb. 2022, pagg. 1–3

29 giugno 2022¹⁹, che modifica il regolamento (UE) 2020/1429 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la proroga del periodo di riferimento.

Il 30 luglio 2021 la Commissione europea ha autorizzato, in virtù delle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato, due regimi di aiuti adottati dalla Germania per sostenere il settore del trasporto di merci per ferrovia e quello del trasporto ferroviario di passeggeri a lunga percorrenza nel contesto della pandemia da coronavirus. Il primo aiuto è concesso sotto forma di riduzione dei canoni pagati dalle imprese ferroviarie per accedere all'infrastruttura ferroviaria, sia nel trasporto di merci per ferrovia sia nel trasporto ferroviario di passeggeri a lunga percorrenza. La riduzione dei canoni d'infrastruttura è conforme al regolamento (UE) 2020/1429. Questo regolamento fornisce una base e incentiva gli Stati membri ad autorizzare temporaneamente la riduzione, il condono o la dilazione dei canoni di accesso all'infrastruttura ferroviaria anche se così facendo i canoni scendono al di sotto dei costi marginali. Il secondo aiuto consente di ridurre il prezzo di traccia per il trasporto di merci per ferrovia in Germania. Anche l'Austria, la Francia e il Belgio hanno ridotto i canoni per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria.

La riduzione del prezzo di traccia per il traffico a lunga distanza è quindi conforme all'approccio che molti altri Paesi europei hanno scelto di seguire alla luce dei cambiamenti intervenuti nei regolamenti dell'UE.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

4.1.1 Finanziare le FFS nel rispetto del freno all'indebitamento

Dal 2004, la Confederazione concede dei mutui di tesoreria alle FFS in virtù dell'articolo 20 LFFS. Questi mutui sono esposti nei beni patrimoniali del conto della Confederazione. Non sottostanno alle direttive del freno all'indebitamento (al di fuori del conto di finanziamento) e pertanto possono celare un rischio di elusione di tale strumento²⁰. Se i mutui vengono rimborsati, la concessione di mutui di tesoreria non comporta alcun aumento duraturo dell'indebitamento della Confederazione. Tuttavia, poiché i mutui concessi dalla Tesoreria federale alle FFS per gli investimenti nel settore dei trasporti e gli investimenti commerciali vengono regolarmente rifinanziati e alimentati con nuovi mutui, dal 2004 l'indebitamento lordo della Confederazione, scondinando dal freno all'indebitamento, è salito a quasi 6 miliardi di franchi.

Il fabbisogno di finanziamento delle FFS e il costante aumento risultante dell'indebitamento netto sono una conseguenza dell'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria voluto dalla politica. Il continuo ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria va di pari passo con l'esplicita aspettativa che le FFS effettuino anche i necessari investimenti

¹⁹ GU L 173 del 30 giu. 2022, pag. 50

²⁰ Cfr. anche V. Martenet, J. Dubey, *Commentaire romand, Constitution fédérale*, Helbing Lichtenhahn Verlag, Basilea 2021, Cst-D'Amelio-Favez/Cortesi, art. 126, n. 21, pag. 2519.

in materiale rotabile e negli oggetti essenziali per l'esercizio (ad es. officine e impianti di manutenzione). Questi investimenti sono soltanto parzialmente giustificabili sotto il profilo economico. Già nel messaggio concernente la fase di ampliamento 2035, il nostro Collegio ha indicato che l'ampliamento dell'offerta a livello nazionale non è redditizio in un'ottica economico-aziendale. Secondo la stima delle FFS di allora, la fase di ampliamento 2035 da noi proposta ed estesa ulteriormente dalle vostre Camere implica un peggioramento del risultato del traffico a lunga distanza autofinanziato delle FFS pari a 40 milioni di franchi all'anno²¹. Il nostro Consiglio aggiornerà i dati relativi alle ripercussioni finanziarie nel messaggio sullo stato dei programmi di ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria e sulla prospettiva FERROVIA 2050, previsto per il 2026. Il fatto che malgrado ciò le FFS debbano effettuare gli investimenti necessari all'ampliamento dell'offerta, rende evidente che le FFS agiscono innanzitutto secondo la volontà politica di ampliare l'offerta di trasporto pubblico e dunque di fatto in adempimento di un mandato della Confederazione. Perciò è coerente assoggettare al freno all'indebitamento, per un ammontare da stabilire, il finanziamento necessario alle FFS per effettuare i propri investimenti, in larga misura non redditizi in un'ottica economico-aziendale. Per questo motivo i criteri per il finanziamento da parte di terzi delle FFS (Tesoreria federale, bilancio federale, mercato dei capitali) devono essere stabiliti a livello legislativo. In linea di massima, le FFS devono continuare a finanziarsi tramite mutui erogati dalla Confederazione. Per evitare la spirale del debito della Confederazione al di fuori del freno all'indebitamento, la concessione dei mutui di tesoreria deve essere commisurata all'indebitamento netto delle FFS raggiunto. L'ammontare di quest'ultimo al momento dell'entrata in vigore della modifica di legge costituirà il criterio determinante. Non appena tale ammontare verrà superato, il fabbisogno di finanziamento delle FFS dovrà essere garantito tramite il bilancio federale attraverso mutui remunerati al tasso d'interesse usuale sul mercato. Nella fattispecie non si tratta di un limite assoluto all'indebitamento delle FFS: l'ammontare del debito è decisivo soltanto per la modalità di concessione del mutuo (bilancio federale/Tesoreria federale). Poiché l'indebitamento netto delle FFS diminuirà nettamente grazie al previsto apporto di capitali, nei prossimi 3–5 anni dall'entrata in vigore della modifica di legge sarà ancora possibile ricorrere ai mutui di tesoreria. Solo quando l'indebitamento netto delle FFS avrà superato il livello di circa 11,4 miliardi di franchi al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa (stato previsto alla fine del 2023), il finanziamento sarà effettuato tramite mutui attingendo al bilancio federale. Questo consente alla Confederazione di non indebitarsi più a lungo al di fuori del freno all'indebitamento oltre l'ammontare stabilito. Le condizioni applicate a entrambi i tipi di mutuo sono le stesse, ma la procedura di approvazione cambia perché le vostre Camere stanzieranno i mutui tramite il bilancio. I mutui in essere della Tesoreria federale e altri finanziamenti esterni accordati prima dell'entrata in vigore della legge possono essere finanziati di nuovo presso la Tesoreria federale, anche se il limite massimo per la concessione di mutui di tesoreria è superato.

In linea di principio, la gestione finanziaria e la corporate governance delle FFS non devono subire alcun cambiamento. La Confederazione continuerà a garantire il finanziamento delle FFS anche in futuro. La nuova normativa non avrà ripercussioni nep-

²¹ Messaggio del 31 ott. 2018 concernente la fase di ampliamento 2035 del Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria, FF **2018** 6143, in particolare 6192.

pure sulle responsabilità del consiglio d'amministrazione e della direzione. La pianificazione finanziaria e degli investimenti rimangono compiti operativi che competono alla gestione aziendale. Il controllo da parte dell'ente proprietario, per esempio mediante un limite massimo dell'indebitamento netto delle FFS, sarà ancora assicurato principalmente attraverso gli obiettivi strategici del nostro Consiglio.

Rispettando l'obiettivo di 6,5 volte l'EBITDA, che tiene conto del quadro normativo dei trasporti pubblici in Svizzera e della situazione specifica delle FFS, la stabilità finanziaria delle FFS può essere garantita. A causa delle conseguenze della crisi pandemica, nei prossimi anni le FFS non saranno in grado di rispettare le direttive sull'indebitamento netto massimo. Tuttavia, l'obiettivo è quello di rispettare nuovamente il requisito di 6,5 volte l'EBITDA al più tardi entro il 2030. Fino ad allora sarà definito un piano di abbattimento del debito.

4.1.2 Garantire la liquidità e le riserve del FIF

Nel sistema ferroviario svizzero le imprese di trasporto sia di viaggiatori che di merci pagano ai gestori dell'infrastruttura un compenso per l'utilizzazione delle tracce, il cosiddetto prezzo di traccia. In linea di massima questo prezzo si basa sui costi marginali per l'utilizzazione dell'infrastruttura ferroviaria. Nel settore del trasporto di viaggiatori, a questo si aggiunge un elemento che dipende dalla cifra d'affari, il cosiddetto contributo di copertura. Nella concessione per il traffico a lunga distanza delle FFS, l'UFT ha stabilito che per il periodo 2018–2029 tale contributo dovesse essere del 21 per cento per la rete Intercity e del 2,5 per cento per la rete di base. Poiché la domanda e le cifre d'affari nel settore del traffico a lunga distanza stanno seguendo un andamento diverso da quello ipotizzato prima della pandemia e anche le FFS sono interessate dal forte rincaro, negli anni a venire dovranno essere eventualmente adeguate anche le aliquote del contributo di copertura. La riduzione dei prezzi di traccia derivante determinerebbe, per quanto concerne l'infrastruttura, minori ricavi. Questi fanno aumentare i costi non coperti a carico dei gestori dell'infrastruttura che, a loro volta, dovrebbero essere compensati con maggiori contributi d'esercizio provenienti dal FIF.

Con l'obiettivo di garantire un livello adeguato delle riserve del FIF, il nostro Collegio propone di adeguare le disposizioni della LTTP. Nel concreto, l'articolo 19 LTTP deve stabilire esplicitamente che i due terzi dei proventi netti della TTPCP a disposizione della Confederazione vengano in linea di principio conferiti integralmente al FIF. Tuttavia, finché il FIF dispone di una riserva adeguata (almeno fr. 300 mio.) la quota della Confederazione proveniente dalla TTPCP deve essere impiegata anche per compensare i costi scoperti correlati al traffico stradale.

I conferimenti nel FIF sono stabiliti nella Costituzione. Nel breve termine quindi il margine di manovra relativo all'ammontare dei conferimenti è limitato. Dal 2020 questo ammontare è esaurito, in quanto nel fondo vengono integralmente conferiti i due terzi del prodotto netto della TTPCP (art. 87a cpv. 2 lett. a Cost.).

Secondo le ultime simulazioni, il FIF dispone di mezzi sufficienti per finanziare l'esercizio, il mantenimento della qualità e l'ampliamento dell'infrastruttura ferrovia-

ria. Nei prossimi anni la riserva non dovrebbe scendere al di sotto di 300 milioni di franchi, anche se il conferimento dalla TTCP venisse temporaneamente ridotto.

4.1.3 Apporto unico di capitale

L'indebitamento netto delle FFS era costantemente aumentato già negli anni precedenti la crisi pandemica. Quest'ultima ha poi accentuato tale tendenza. Mentre i mancati incassi a seguito della pandemia di COVID-19 nel TRV, nel trasporto merci per ferrovia e nel settore dell'infrastruttura sono stati in gran parte compensati dall'ente pubblico, l'aumento del debito delle FFS dopo l'inizio della pandemia è da attribuire in particolare alle perdite nel traffico a lunga distanza gestito in modo economicamente autonomo.

Con l'obiettivo di rafforzare le finanze delle FFS in modo duraturo e di attuare la mozione 22.3008, il nostro Consiglio intende consolidare il capitale proprio delle FFS con un apporto di capitale agendo nell'interesse dell'ente proprietario, la Confederazione. I fondi utilizzati a tale scopo devono essere impiegati per ridurre l'indebitamento netto delle FFS. Nell'ottica attuale, ciò consentirà di rispettare nuovamente le direttive sull'indebitamento netto massimo entro il 2030 e di attuare i progetti di investimento approvati dalle vostre Camere.

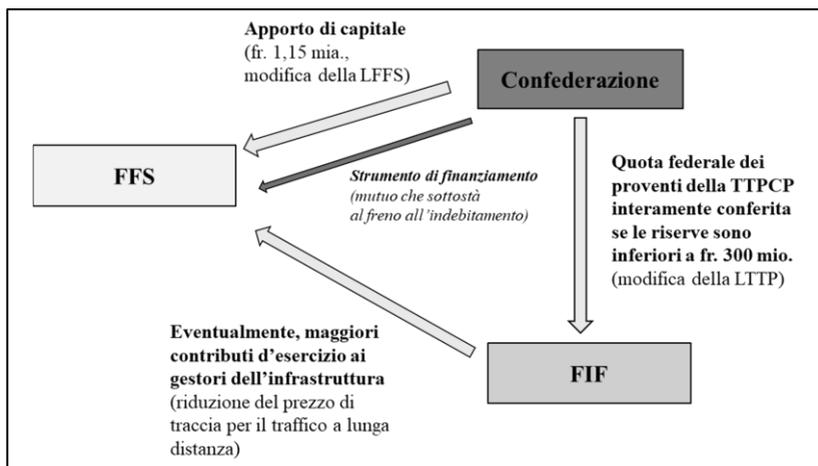
Si prevede di versare l'apporto di capitale direttamente nelle riserve delle FFS. A tal fine è necessaria una modifica della LFFS. L'ammontare del contributo sarà determinato in base alle perdite registrate in seguito alla pandemia nel traffico a lunga distanza durante gli esercizi 2020–2022 ed è pari a 1,15 miliardi di franchi. Il conferimento può avvenire in contanti o mediante una rinuncia ai crediti su mutui di tesoreria e deve essere esentato dalla tassa d'emissione o da eventuali conseguenze fiscali (non attese). Questi tributi richiederebbero un apporto di capitale più elevato e confluirebbero in larga misura di nuovo nelle casse della Confederazione. Un'esenzione non implicherebbe dunque un minore o maggiore onere per il bilancio federale. Poiché le FFS SA sono interamente di proprietà della Confederazione e nessun altro azionista beneficerebbe di un apporto diretto di capitale, si può rinunciare a un aumento ordinario dello stesso.

4.1.4 Rappresentazione grafica delle misure previste

La figura 2 riassume le misure previste che dovranno garantire il finanziamento duraturo delle FFS e l'ampliamento infrastrutturale. In quanto ente proprietario, la Confederazione verserà alle FFS un apporto unico di capitale dell'ordine di 1,15 miliardi di franchi. Eventuali riduzioni del prezzo di traccia a favore delle FFS e a carico del FIF possono, all'occorrenza, essere compensate attraverso il versamento integrale della quota della Confederazione proveniente dalla TTCP nel FIF. Queste misure dovrebbero permettere alle FFS di riportare, entro il 2030, l'indebitamento netto al di sotto dell'obiettivo da noi stabilito.

Figura 2

Rappresentazione grafica delle misure previste



4.2 Compatibilità tra i compiti e le finanze

Nel trasporto pubblico le FFS rivestono un ruolo sostanziale. Le loro prestazioni sono molto importanti sia per il traffico viaggiatori nazionale, sia per il collegamento della Svizzera alla rete ferroviaria internazionale. Quale ente proprietario delle FFS, la Confederazione può sostenere l'impresa se, a causa di circostanze esterne come la pandemia da COVID-19 menzionata in precedenza, incorre in difficoltà finanziarie. Il contributo erogato dalla Confederazione alle FFS è adeguato, in considerazione del volume dell'attività aziendale e del ruolo fondamentale che ricopre la ferrovia per la società. Le ripercussioni finanziarie sono spiegate al numero 6.1.

4.3 Attuazione

Le domande da porsi sull'attuazione riguardano in particolare l'esecuzione dell'apporto di capitale sotto il profilo tecnico-finanziario (art. 26b D-LFFS) e il futuro finanziamento delle FFS tramite il bilancio federale (modifica dell'art. 20 LFFS). Anche se i mutui iscritti nel bilancio federale devono essere concessi non prima dei 3–5 anni dall'entrata in vigore della modifica di legge (ossia sul finire degli anni Venti), occorre chiarire come è possibile tenere adeguatamente conto del fabbisogno di finanziamento dell'impresa, che presenta fluttuazioni ogni anno, nell'ambito della pianificazione finanziaria della Confederazione. Al fine di evitare squilibri indesiderati in sede di bilancio, i crediti in questione dovrebbero rimanere stabili sul medio periodo.

In una prima fase le FFS, in virtù dell'articolo 26b D-LFFS, riceveranno un apporto di capitale pari all'ammontare delle perdite subite negli esercizi 2022–2022 nel traffico a lunga distanza. Le FFS impiegano i mezzi confluiti per ridurre l'indebitamento netto. In primo luogo dovranno essere rimborsati i mutui in essere della Tesoreria federale. Grazie al ridotto indebitamento netto, le FFS beneficiano di un margine di manovra finanziario perché, in virtù del nuovo articolo 20 D-LFFS, nei prossimi anni potranno continuare a finanziarsi mediante i mutui di tesoreria. La questione del finanziamento tramite il bilancio federale si ripresenterà solo se l'indebitamento netto dovesse di nuovo aumentare fino al livello raggiunto al momento dell'entrata in vigore della modifica di legge. Ciò, semmai, potrebbe accadere al più presto nei 3–5 anni successivi all'entrata in vigore della modifica di legge.

Eventuali finanziamenti futuri tramite il bilancio federale devono essere rimborsati in via prioritaria, sempre che vi siano sufficienti mezzi liquidi, ovvero prima dei mutui di tesoreria in essere o di finanziamenti esterni. Questo modo di procedere consente di semplificare il controllo.

Se risultasse che le FFS necessitano di mutui dal bilancio federale, il nostro Consiglio pianificherà i relativi crediti a preventivo. Gli importi devono essere pianificati in modo tale da soddisfare sia le esigenze delle FFS (coprire in tempi rapidi il fabbisogno di finanziamento), sia quelle della Confederazione (livellare i crediti e il margine di manovra). La pianificazione finanziaria sul medio termine delle FFS funge da base di calcolo. Per compensare le fluttuazioni del fabbisogno di finanziamento fra i singoli anni nonché costituire un «cuscinetto finanziario» (ad es. a seguito di un superamento temporaneo del limite massimo per la concessione di mutui di tesoreria), le FFS devono essere in grado di ottenere dalla Tesoreria federale o previo accordo con l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) da terzi, anticipi rimborsabili di durata fino a un anno e dell'ammontare massimo di 1 miliardo di franchi. Questi anticipi confluiscono nel calcolo dell'indebitamento netto e possono essere concessi dalla Tesoreria federale anche se l'indebitamento netto delle FFS superasse il limite di cui all'articolo 20 LFFS. Ciò consente di garantire in qualsiasi momento la solvibilità delle FFS.

La gestione del finanziamento compete al DFF (AFF) e avviene in stretto accordo con il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e le FFS. I crediti a preventivo necessari verranno quindi contabilizzati nel conto dell'AFF. In tal modo si concentrano in un'unità amministrativa i lavori della Confederazione per garantire il finanziamento delle FFS, sia con mutui di tesoreria, sia con mutui iscritti a bilancio.

5 **Commento ai singoli articoli**

5.1 **Legge federale sulle ferrovie federali svizzere**

Art. 20 Finanziamento

La proposta di modifica dell'articolo 20 LFFS differenzia e precisa le diverse possibilità di finanziamento.

Il *capoverso 1* corrisponde in linea di massima alla prassi attuale di finanziamento delle FFS tramite mutui della Tesoreria federale. Questa modalità di finanziamento

deve tuttavia essere limitata riguardo all'importo. In base a un contratto di diritto pubblico (i cosiddetti accordi di tesoreria), l'AFF può concedere tali mutui senza coinvolgere il Parlamento. Dal punto di vista legale essi rappresentano un investimento finanziario e sono iscritti a bilancio nei beni patrimoniali della Confederazione. Di conseguenza non sottostanno alle direttive del freno all'indebitamento. Alla fine del 2022 i crediti della Tesoreria federale nei confronti delle FFS ammontavano a 6,3 miliardi di franchi²². Inoltre ora si stabilisce con chiarezza che i mutui di tesoreria vengono concessi unicamente per finanziare investimenti al di fuori del settore dell'infrastruttura beneficiario di indennità (ossia investimenti non finanziati tramite il FIF).

Gli investimenti necessari non potranno essere finanziati soltanto attraverso l'attività operativa delle FFS neppure nei prossimi anni, per cui le FFS dovranno continuare a indebitarsi. Pertanto a breve termine non ci si può aspettare che le FFS rimborsino (a saldo) i mutui alla Confederazione. In assenza di contromisure aumenterebbe l'esposizione al rischio della Confederazione e anche l'indebitamento (lordo) della Confederazione non contemplato dal freno all'indebitamento. Occorre contrastare questa evoluzione. Perciò in futuro la concessione di mutui di tesoreria deve essere ammessa soltanto nella misura in cui l'esposizione al rischio della Confederazione derivante dal crescente indebitamento delle FFS non superi l'ammontare dell'indebitamento al momento dell'entrata in vigore della modifica di legge. In altri settori non è stato fissato alcun importo massimo per mutui di tesoreria, sono stati però fissati meccanismi volti ad assicurare il rimborso di questi mutui. È il caso del FIF, che per legge deve impiegare una parte delle sue entrate per rimborsare i mutui di tesoreria, e dell'assicurazione contro la disoccupazione, dove l'aliquota di contribuzione aumenta a partire da un determinato ammontare del debito.

Per garantire che gli investimenti delle FFS auspicati dalla politica possano essere realizzati anche dopo il raggiungimento dell'importo massimo ammesso per i mutui di tesoreria, occorre regolamentare più chiaramente la possibilità di un finanziamento delle FFS, compatibile con il freno all'indebitamento, tramite il conto della Confederazione. Il *capoverso 2* stabilisce che il finanziamento delle FFS deve avvenire tramite il mutuo approvato dalle vostre Camere nel quadro del preventivo, finché le FFS non avranno ridotto il loro indebitamento netto riportandolo al di sotto del livello di cui al *capoverso 1*.

Entrambi i tipi di mutui sono rimborsabili e devono essere remunerati alle condizioni di mercato usuali. Non sono ammessi sussidi mediante riduzione degli interessi o altre condizioni non prevalenti sul mercato, come una garanzia di rifinanziamento di fatto. In linea di massima, i mutui di cui al *capoverso 2* devono essere rimborsati prima dei mutui di tesoreria.

Il *capoverso 3* stabilisce in che modo possono essere concessi i mutui. Per la concessione di mutui di tesoreria secondo il *capoverso 1* occorre, come finora, una convenzione di diritto pubblico fra l'AFF e le FFS (convenzione di tesoreria). Per la concessione di mutui secondo il *capoverso 1* il nostro Collegio chiederà un pertinente credito alle vostre Camere nel quadro del preventivo sulla base della pianificazione più aggiornata delle FFS (cfr. anche il n. 4.3). L'Assemblea federale deciderà in merito alla

²² Consuntivo 2022, vol. 1, pag. 156, consultabile qui: www.efv.admin.ch > Rapporti finanziari > Consuntivo.

concessione di un mutuo nel quadro del preventivo. Le condizioni concrete saranno definite, come nel caso del mutuo di cui al capoverso 1, in una convenzione di diritto pubblico con le FFS.

Il *capoverso 4* prevede la possibilità, se necessario, soprattutto nell'ambito di un risanamento del bilancio, di convertire i mutui di cui ai capoversi 1 e 2 (se non possono essere rimborsati) in capitale proprio. Occorre precisare che, per la conversione di mutui di tesoreria, il Parlamento deve prima stanziare un credito affinché i mutui possano essere trasferiti dai beni patrimoniali ai beni amministrativi. Questa norma permette al Parlamento, nel quadro del preventivo (cioè senza alcun progetto di legge aggiuntivo), di emettere decisioni in merito a uno sdebitamento delle FFS²³. Il DATEC stabilisce nel dettaglio, d'intesa con il DFF (AFF), le condizioni della conversione e conclude le convenzioni di diritto pubblico con le FFS SA.

La norma di cui al *capoverso 5* corrisponde all'attuale secondo periodo dell'articolo 20 capoverso 1. Le FFS devono continuare ad avere la possibilità di ottenere finanziamenti sul mercato dei crediti o dei capitali, se ciò comporta un vantaggio economico dal punto di vista della Confederazione e delle FFS. In quanto azionista unico delle FFS SA, la Confederazione risponde di fatto di tutti i debiti delle FFS, ragion per la quale questi finanziamenti presso terzi sono ammessi solo in casi eccezionali. In linea di massima tali finanziamenti presentano costi di finanziamento più elevati rispetto a quando la Confederazione, in quanto debitore privo di rischi, acquisisce i mezzi e li mette a disposizione delle FFS. La società sovranazionale Eurofima, fondata negli anni Cinquanta e avente sede in Svizzera, costituisce un'eccezione. Le FFS SA sono azioniste di Eurofima sin dalla fondazione di questa società e la Confederazione concede a Eurofima anche una garanzia federale per i finanziamenti delle FFS. I finanziamenti delle FFS tramite Eurofima sono pertanto ammessi.

Il *capoverso 6* prevede la possibilità, intesa come un «cuscinetto finanziario», che le FFS possano finanziarsi a breve termine senza il vincolo delle disposizioni di cui ai capoversi 1 e 2. Questa disposizione è necessaria per garantire la solvibilità delle FFS in qualsiasi momento, sia per far fronte agli scostamenti riscontrati nella concessione di mutui della Confederazione sia per coprire picchi di fabbisogno imprevisti. Gli anticipi rimborsabili di durata fino a un anno possono essere ottenuti dalla Tesoreria federale o previo accordo con l'AFF da terzi. I finanziamenti a breve termine fanno parte della gestione di liquidità e necessitano pertanto di un determinato grado di flessibilità riguardo alla valuta e alla durata. Può dunque essere più vantaggioso procurarsi tali mezzi a breve termine mediante piattaforme elettroniche, broker o banche. Inoltre, poiché la garanzia di Stato implicita ha una minore incidenza sulla costituzione del prezzo a causa del breve termine delle transazioni, dal punto di vista della Confederazione questi finanziamenti da parte di terzi non sono contestabili.

Art. 26b Disposizione transitoria

In virtù dell'articolo 26b *capoverso 1* LFFS, la Confederazione versa alle FFS un apporto unico di capitale volto a ridurre l'indebitamento netto dell'impresa. Il contributo si calcola in base all'ammontare delle perdite registrate dalle FFS a seguito della pan-

²³ Analogamente all'art. 51b cpv. 3 Lferr (RS 742.101).

demia di COVID-19 nel traffico viaggiatori a lunga distanza durante gli esercizi 2020–2022 e ammonta a 1,15 miliardi di franchi.

La Confederazione verserà il proprio apporto di capitale direttamente nelle riserve da capitale delle FFS. I conferimenti nella riserva legale da capitale sono contributi versati dai prestatori di capitale proprio alle loro società²⁴. Alle riserve legali da capitale sono dunque attribuiti tutti i contributi che non provengono da utili della propria attività imprenditoriale.

L'articolo 22 capoverso 1 LFFS rimanda in particolare al diritto della società anonima. Il rimando è dinamico, in quanto dal 2012 comprende anche il diritto contabile secondo l'articolo 957 e seguenti CO. Queste disposizioni hanno sostituito le precedenti prescrizioni fondate sul diritto della società anonima concernenti il bilancio e il conto economico. Pertanto, la contabilizzazione neutrale dell'apporto di capitale alle FFS non necessita di essere disciplinata più dettagliatamente nella LFFS.

Secondo il *capoverso 2*, il DFF, d'intesa con il DATEC, fissa gli oneri, le condizioni e le altre modalità inerenti all'utilizzo dell'apporto di capitale in una convenzione di diritto pubblico conclusa con le FFS SA.

Conformemente al *capoverso 3*, l'apporto unico di capitale è esonerato da qualsiasi imposta federale, cantonale e comunale²⁵. Tale esenzione dall'obbligo fiscale e in particolare dalla tassa d'emissione, come era già stato regolato al momento della costituzione delle FFS SA²⁶, è ragionevole. In caso contrario, una parte dei fondi pubblici provenienti dal bilancio della Confederazione previsti dal Parlamento per l'apporto di capitale alle FFS confluirebbe nuovamente in questo bilancio. Si tratta di un lavoro amministrativo inutile che va evitato.

5.2 Legge sul traffico pesante

Art. 19 cpv. 2 e 2^{bis}

Nell'attuale *capoverso 2* si parla ancora di grandi progetti ferroviari e si rimanda alle disposizioni transitorie della vecchia versione della Costituzione. Poiché quest'ultima è stata sottoposta a una revisione totale già molto tempo fa e visto che oggi l'infrastruttura ferroviaria è finanziata tramite il FIF, nel nuovo *capoverso 2* si stabilisce che la quota della Confederazione ai proventi netti della TTPCP sia conferita al FIF. L'impiego dei mezzi utilizzati anche per compensare i costi non coperti del traffico stradale viene ora disciplinato nel *capoverso 2^{bis}*.

L'introduzione del *capoverso 2^{bis}* serve a chiarire che la quota della Confederazione può essere impiegata per compensare i costi non coperti attinenti al traffico stradale da essa sostenuti (ossia i costi esterni come quelli della sanità) soltanto se nella pianificazione finanziaria del FIF sono esposte riserve adeguate. Già prima del 2020, la

²⁴ Art. 959a cpv. 2 n. 3 lett. b in combinato disposto con gli art. 671 del Codice delle obbligazioni (CO; RS 220) e 671 cpv. 1 n. 3 nCO.

²⁵ Analogamente all'art. 62d della legge del 21 mar. 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010).

²⁶ Art. 24 cpv. 5 LFFS

quota spettante alla Confederazione dei proventi netti della TTPCP non veniva conferita integralmente al FIF. I mezzi trattenuti nel bilancio ordinario della Confederazione sono stati utilizzati, secondo il diritto vigente (art. 85 cpv. 2 Cost. e art. 19 cpv. 2 LTTP), per coprire i costi (esterni) non coperti del traffico stradale sostenuti dalla Confederazione e, in particolare, per finanziare la riduzione dei premi delle casse malati. Il capoverso 2^{bis} sostituisce il secondo periodo del capoverso 2. Sono considerate adeguate le riserve che ammontano grosso modo a 300 milioni di franchi.

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

La modifica di legge ha ripercussioni sulle finanze federali, ma non sul personale.

Con il nuovo articolo 20 LFFS, il disegno introduce di fatto un limite alla concessione dei mutui di tesoreria. Finché l'indebitamento netto gravato da interessi delle FFS resterà superiore al livello raggiunto al momento dell'entrata in vigore della legge, la Confederazione concederà mutui che gravano sul proprio bilancio, vale a dire mutui che sottostanno alle direttive del freno all'indebitamento. Considerato il fabbisogno di finanziamento delle FFS, risultante sostanzialmente dall'attuazione delle fasi di ampliamento richieste dalle vostre Camere, si presume che sul medio termine le uscite della Confederazione continueranno ad aumentare. Questa situazione cambierà soltanto se le FFS potranno coprire i loro investimenti futuri attingendo ai propri ricavi d'esercizio. Poiché l'indebitamento netto delle FFS viene ridotto tramite l'apporto di capitale, ne risulta un margine di manovra supplementare per la concessione di mutui di tesoreria. Nell'ottica odierna si parte dal presupposto che la Confederazione concederà, se del caso, mutui tramite il bilancio non prima della fine di questi anni Venti. In tal caso potrebbe trattarsi di importi tendenzialmente inferiori alle centinaia di milioni di franchi. La concessione di prestiti della Confederazione esporrebbe il bilancio federale a una pressione aggiuntiva ed entrerebbe in concorrenza con altre uscite.

L'apporto unico di capitale pari all'ammontare delle perdite registrate nel traffico a lunga distanza durante gli esercizi 2020–2022, ossia 1,15 miliardi di franchi, sarà chiesto dopo l'entrata in vigore delle modifiche della LFFS, presumibilmente nel 2024, quale uscita straordinaria secondo gli articoli 126 capoverso 3 e 159 capoverso 3 Cost. e 15 LFC. Le uscite sono strettamente correlate alla crisi pandemica; una parte consistente di queste è stata altresì contabilizzata quale uscita straordinaria secondo l'articolo 15 LFC.

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

Il progetto non ha ripercussioni per i Cantoni, i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna. Tuttavia, il finanziamento duraturo delle FFS è una condizione necessaria per lo sviluppo a livello nazionale dell'infrastruttura ferroviaria voluta dalle vostre Camere. In assenza di tale finanziamento, bisognerebbe rivedere gli inve-

stimenti nelle fasi di ampliamento e questo avrebbe possibili ripercussioni su determinate regioni.

6.3 Ripercussioni sull'economia

Il progetto non ha ripercussioni sull'economia. Tuttavia, un finanziamento duraturo delle FFS è una condizione importante per evitare ritardi nell'ampliamento dell'offerta, che potrebbero riflettersi negativamente sull'economia, sulle imprese e sui lavoratori.

6.4 Ripercussioni sulla società

Gli adeguamenti proposti non hanno ripercussioni sulla società.

6.5 Ripercussioni sull'ambiente

Il progetto non ha alcuna ripercussione diretta sull'ambiente. Esso può essere inteso quale sostegno alla strategia climatica a lungo termine della Svizzera: lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria e il suo ampliamento contribuiscono a sostenere gli sforzi compiuti dal nostro Paese per ridurre le emissioni dei gas serra.

6.6 Altre ripercussioni

Non sono attese ripercussioni su altri settori.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

La LFFS si basa sull'articolo 87 Cost., che tra l'altro conferisce alla Confederazione la competenza per regolamentare il trasporto ferroviario.

Gli articoli retti dalla LTTP corrispondono attualmente agli articoli 74, 84, 85 e 196 numero 3 Cost. L'autorizzazione a riscuotere sul traffico pesante la tassa commisurata alle prestazioni o al consumo è disciplinata nell'articolo 85 Cost.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Gli impegni internazionali della Svizzera nel settore ferroviario derivano principalmente dall'Accordo del 21 giugno 1999²⁷ fra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (accordo sui trasporti terrestri). Le modifiche in materia di finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria garantiscono che la Svizzera sia in grado di onorare i suoi impegni. Anche la norma sul finanziamento delle FFS, che sono interamente di proprietà della Confederazione, è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

7.3 Forma dell'atto

Con il progetto, la LFFS viene adeguata allo scopo di chiarire il finanziamento delle FFS e di migliorare la loro capacità d'investimento. Per garantire il finanziamento dell'infrastruttura tramite il FIF si procederà a una modifica della LTTP alla cifra II.

7.4 Subordinazione al freno alle spese

L'articolo 26b LFFS introduce una nuova disposizione in materia di sussidi. L'apporto unico di capitale versato alle FFS disciplinato in questo articolo supera di molto il valore soglia di 20 milioni di franchi per le spese uniche di cui all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. Pertanto, l'articolo 26b capoverso 1 LFFS deve sottostare al freno alle spese. Anche i capoversi 2 e 4 dell'articolo 20 LFFS possono implicare spese uniche superiori a 20 milioni di franchi e devono perciò sottostare a tale principio.

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

La modifica non avrà ripercussioni sulla partecipazione dei Cantoni ai costi dell'infrastruttura ferroviaria. La responsabilità del finanziamento delle FFS spetta unicamente alla Confederazione.

7.6 Conformità alla legge sui sussidi

Le FFS devono impiegare l'apporto unico di capitale per rimborsare i mutui. Ciò aiuta l'impresa a rispettare di nuovo l'obiettivo in materia di indebitamento netto entro il 2030. Il versamento dell'apporto favorisce altresì il raggiungimento dell'obiettivo strategico delle FFS fissato dal nostro Consiglio. Si tratta di un sostegno una tantum,

²⁷ RS 0.740.72

perciò non implica costi susseguenti. Con le misure di risparmio dell'ordine di 6 miliardi di franchi, le FFS contribuiscono al raggiungimento di questo obiettivo.

7.7 Delega di competenze legislative

Le disposizioni modificate non comportano alcuna delega di competenze legislative.

7.8 Protezione dei dati

Il disegno non tratta questioni legate alla protezione dei dati.

