



Berna, 16 dicembre 2022

Rapporto esplicativo

Modifica della legge federale sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS) Finanziamento duraturo delle FFS

Riferimento dell'atto: 371.3-2/5/4/6/3/12/2/4



Compendio

Il presente progetto di legge persegue l'obiettivo di stabilizzare durevolmente la situazione finanziaria delle Ferrovie federali svizzere (FFS). La base legale prevede un contributo straordinario a fondo perduto al fine di ridurre l'indebitamento e consentirà di migliorare la capacità d'investimento dell'impresa. Il progetto intende inoltre provvedere affinché, in futuro, il crescente indebitamento della Confederazione a favore delle FFS avvenga nel quadro di una sana politica di bilancio a lungo termine. Infine, il progetto mira a garantire la liquidità del Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF) e l'ampliamento di quest'ultima. Per conseguire tali obiettivi occorre da un lato chiarire quali strumenti di finanziamento la Confederazione mette a disposizione delle FFS, dall'altro assicurare un apporto sufficiente di mezzi nel FIF.

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 delle misure adottate per contrastare 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. In vista delle previsioni 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 è motivata in particolare dalla preoccupazione secondo cui gli investimenti nel settore del trasporto pubblico non possano essere effettuati secondo la pianificazione.

L'esercizio, l'ampliamento e il mantenimento della qualità dell'infrastruttura ferroviaria sono garantiti mediante il FIF. Una parte dei prelievi del Fondo provengono dalla compensazione che le imprese di trasporto attive nel trasporto di viaggiatori e merci pagano ai gestori dell'infrastruttura per l'utilizzazione delle tracce (il cosiddetto prezzo di traccia). Per ripristinare la redditività del traffico a lunga distanza, il prezzo di traccia deve essere ridotto nel periodo 2023–2029. Tale riduzione costituisce un onere supplementare per il FIF che il Consiglio federale vuole compensare.

Contenuto del progetto

Il progetto comprende una modifica della legge federale del 20 marzo 1998 sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS), attraverso la quale si intende chiarire quali strumenti ha a disposizione la Confederazione per il finanziamento delle FFS. Attualmente essa concede alle FFS mutui di tesoreria destinati a coprire il loro fabbisogno di finanziamento. Tuttavia, questi mutui producono un incremento dell'indebitamento della Confederazione al di fuori del freno all'indebitamento. Il progetto prevede che la Confederazione, a partire da un determinato livello di indebitamento, possa concedere mutui alle FFS solo attingendo al bilancio federale. Contrariamente ai mutui di tesoreria, infatti, questi mutui a carico del bilancio non sottostanno alle direttive del freno all'indebitamento. In tal modo il rischio di eludere il freno all'indebitamento è scongiurato e il Parlamento ha la possibilità di approvare i mutui nel quadro del bilancio federale. Inoltre il progetto di legge fissa i restanti strumenti di finanziamento che saranno messi a disposizione delle FFS.

Per attuare la mozione 22.3008, l'Esecutivo propone un apporto unico di capitale volto a ridurre l'indebitamento netto delle FFS. Tale apporto è calcolato sulla base delle perdite subite nel traffico a lunga distanza durante gli esercizi 2020–2022. Secondo stime attuali, l'ammontare dell'apporto non dovrebbe superare i 1,25 miliardi di franchi. Ciò richiede una modifica della LFFS.

Infine, per assicurare la liquidità del FIF il progetto contempla 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, la quota dovrà essere conferita al FIF finché le sue riserve avranno raggiunto un livello adeguato (almeno 300 mio. fr.).

Indice

1	Situazione iniziale	4
1.1	Necessità di agire e obiettivi	4
1.1.1	Finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria e del trasporto pubblico	4
1.1.2	Evoluzione finanziaria delle FFS.....	4
1.1.3	Finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria mediante il FIF	6
1.1.4	Attuazione della mozione 22.3008 della Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati.....	8
1.2	Alternative esaminate.....	9
1.2.1	Scaglionamento dell'ampliamento dell'offerta.....	9
1.2.2	Continuare come finora e accettare un maggiore indebitamento	9
1.2.3	Finanziamento sul mercato dei capitali	9
1.3	Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	10
2	Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	10
3	Punti essenziali del progetto	11
3.1	La normativa proposta.....	11
3.1.1	Finanziamento delle FFS nel rispetto del freno all'indebitamento	11
3.1.2	Garantire la liquidità e le riserve del FIF	12
3.1.3	Apporto unico di capitale.....	13
3.1.4	Rappresentazione grafica delle misure previste	13
3.2	Attuazione	14
4	Commento ai singoli articoli	15
4.1	Modifica dell'articolo 20 LFFS	15
4.2	Disposizione transitoria della modifica della LFFS	16
4.3	Modifica dell'articolo 19 LTTP	17
5	Ripercussioni	17
5.1	Ripercussioni per la Confederazione	17
5.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	17
5.3	Ripercussioni sull'economia.....	18
5.4	Ripercussioni sulla società.....	18
5.5	Ripercussioni sull'ambiente.....	18
5.6	Altre ripercussioni.....	18
6	Aspetti giuridici	18
6.1	Costituzionalità	18
6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera.....	18
6.3	Forma dell'atto.....	18
6.4	Subordinazione al freno alle spese	18
6.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale.....	18
6.6	Conformità alla legge sui sussidi.....	19
6.7	Delega di competenze legislative.....	19

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 2012.¹ Il relativo decreto federale del 20 giugno 2013 concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (FAIF) 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. 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 circa 4,5 miliardi di franchi all'anno. Le fasi di ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria sono approvate dall'Assemblea federale. Il Parlamento stanziava anche i crediti d'impegno necessari. 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 Consiglio federale ha informato sullo stato dei programmi di ampliamento e ha svolto una procedura di consultazione, conclusasi il 14 ottobre 2022, sulle proposte di modifica di diversi decreti federali concernenti le fasi di ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria.² Il messaggio del Consiglio federale relativo alla prossima fase di ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria è previsto per il 2026 e comprenderà 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 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 463 milioni di franchi nel 2019 a -617 milioni di franchi nel 2020 e a -325 milioni di franchi nel 2021. 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. Già prima della pandemia, malgrado i buoni risultati le FFS avevano registrato un aumento costante dell'indebitamento netto (si veda Figura 1). A seguito della costante crescita, alla fine del 2021 l'indebitamento netto delle FFS,

¹ Messaggio del 18.1.2012 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 Il progetto posto in consultazione è consultabile qui: [Procedure di consultazione concluse 2022 \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/gov/de/section/04613/insert/12222).

sceso a 11,1 miliardi di franchi³, ha quasi raggiunto il livello del 1999, quando la Confederazione rinunciò ai suoi mutui nel quadro del bilancio di apertura della FFS SA.⁴

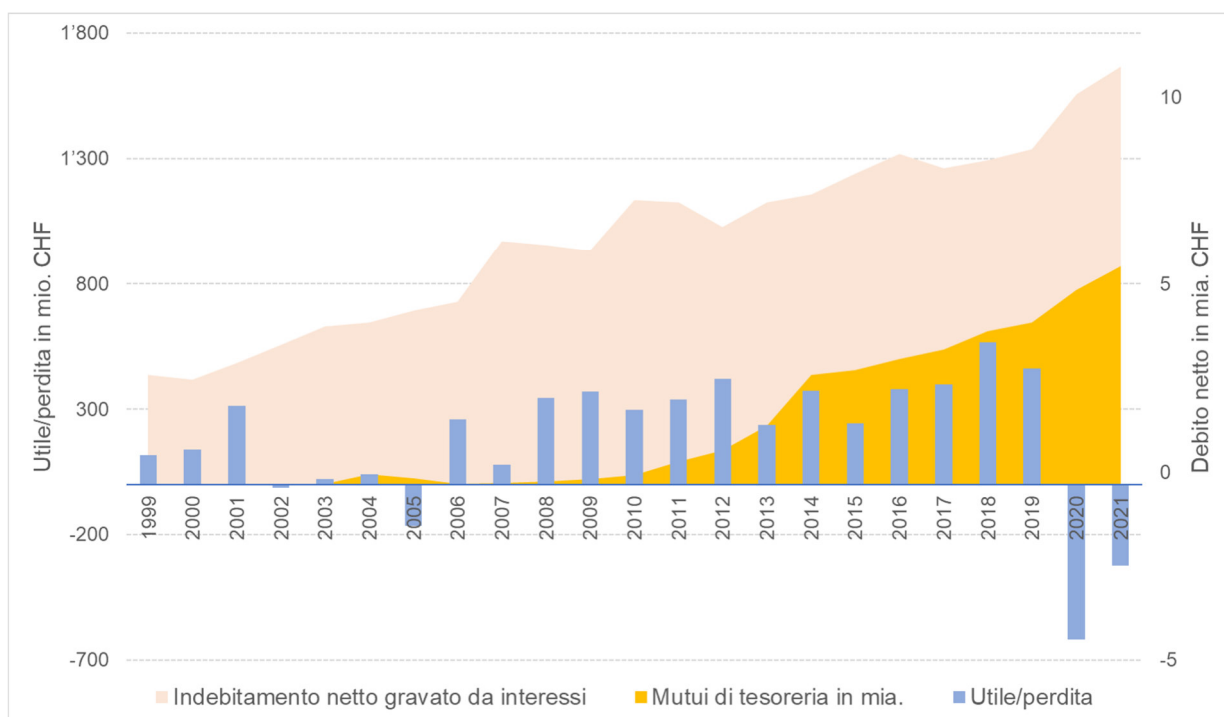


Figura 1 *Evoluzione dell'indebitamento netto, dei mutui di tesoreria e dei risultati, 1999–2021*

La figura 1 mostra l'aumento dell'indebitamento netto gravato da interessi delle FFS. Non vi rientrano i mutui senza interessi, rimborsabili condizionalmente, concessi mediante il FIF per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria. Questo continuo aumento è attribuibile principalmente alle uscite per investimenti superiori al flusso di cassa operativo, il che ha generato un flusso di cassa libero negativo (il flusso di cassa libero ammontava a -293 mio. fr. nel 2019, a -1501 mio. fr. nel 2020 e a -564 mio. fr. nel 2021). Tale aumento strutturale si è accentuato a seguito dei provvedimenti adottati per far fronte alla pandemia di COVID-19. 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'EBITDA⁵ stabilito dal Consiglio federale negli obiettivi strategici.

A seguito del drastico calo della domanda dei viaggiatori durante la pandemia, il Consiglio federale è intervenuto più volte per garantire la liquidità dell'impresa. Nei suoi obiettivi strategici, l'Esecutivo ha innalzato gradualmente il limite per i mutui di tesoreria da 3,2 miliardi a 4,45 miliardi di franchi. Di questo importo, 4 miliardi di franchi possono essere utilizzati quali mutui a lungo termine e 450 milioni di franchi quali mutui a breve termine. Tali linee di credito, valide sino alla fine del 2023, dovrebbero 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 dal Parlamento.

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 oggetto di frequenti discussioni

³ Oltre che dal forte calo della cifra d'affari nel traffico a lunga distanza dovuto alla pandemia, il marcato incremento dell'indebitamento netto negli anni 2020 e 2021 (+2,1 mia. fr. rispetto al 2019) è da attribuire anche a un considerevole aumento delle uscite per investimenti (in particolare per colmare il ritardo accumulato nella sostituzione del materiale rotabile).

⁴ Nel quadro del bilancio di apertura delle FFS SA, l'1.1.1999 la Confederazione ha convertito mutui di tesoreria per circa 11,6 miliardi di franchi in capitale proprio delle FFS (8 mia. fr.) e in mutui senza interessi, rimborsabili condizionalmente (3,6 mia. fr.).

⁵ Dopo il livello massimo di 7,5 raggiunto nel 2016, nel periodo 2017–2020 l'indebitamento netto gravato da interessi delle FFS è rimasto sempre leggermente al di sotto di 6,5 volte l'EBITDA.

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 Consiglio federale 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 e nel 2021 di 13,7 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 prevalentemente dalla Confederazione. Fino a quel momento il finanziamento da parte della Confederazione avviene sotto forma di mutui di tesoreria (si veda Figura 1). Questi mutui non sono concessi attingendo al bilancio federale, e questo spiega perché non sono soggetti alle direttive del freno all'indebitamento. Il fabbisogno di finanziamento deriva in parte 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 dal Parlamento, 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 economico⁶. Alla luce di quanto precede è opportuno stabilire in che 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 e assoggettati di conseguenza alle direttive del freno all'indebitamento. Per questo motivo il Consiglio federale propone una modifica della legge federale del 20 marzo 1998⁷ 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. 3).

1.1.3 Finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria mediante il FIF

Il FIF finanzia la manutenzione, il mantenimento della qualità e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria. 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 2013⁸ sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (LFIF).

Il finanziamento dell'esercizio e della manutenzione («esercizio»), del rinnovo e della modernizzazione («mantenimento della qualità») nonché dell'ulteriore ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria avviene esclusivamente mediante il FIF. 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 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 2020⁹ sul sostegno ai trasporti pubblici nella crisi della COVID-19 la costituzione di una riserva adeguata del Fondo è stata sospesa, è necessario costituirne una solo a partire dal 2022 per far fronte alle oscillazioni dei conferimenti (art. 7 LFIF). Per il finanziamento dei suoi compiti, al FIF

⁶ Negli investimenti per il traffico regionale di viaggiatori, la redditività si raggiunge attraverso la compensazione delle spese di ammortamento e dei costi del capitale di terzi nell'ambito delle ordinazioni.

⁷ RS 742.31

⁸ RS 742.140

⁹ RU 2020 3825

sono assegnati in via permanente i seguenti mezzi (art. 87a cpv. 2 e 3 della Costituzione federale [Cost.]¹⁰; art. 57 cpv. 1 della legge federale del 20 dicembre 1957¹¹ sulle ferrovie [Lferr]):

- al massimo due terzi del prodotto netto della TTPCP;
- l'1 per mille dell'imposta sul valore aggiunto;
- 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 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 prioritariamente 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 (si veda la digressione sottostante). 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 forfettario 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). Il finanziamento delle misure di ampliamento avviene sotto forma di mutui senza interessi, rimborsabili condizionalmente, concessi per gli investimenti attivabili e sotto forma di contributi a fondo perduto (contributi d'investimento) erogati per gli investimenti non attivabili.

Nel periodo 2023–2029, la riduzione del prezzo di traccia per il traffico a lunga distanza (contributo di copertura), che sarà effettuata dall'Ufficio federale dei trasporti (UFT) nell'ambito di una modifica della concessione, si ripercuoterà sulla liquidità del FIF. Tale contributo di copertura è un elemento del prezzo di traccia e viene fissato nelle concessioni per il traffico a lunga distanza come percentuale dei ricavi. La riduzione del prezzo di traccia, in aggiunta alle misure decise dalle FFS (riduzione dei costi e miglioramento dei ricavi) fornisce un contributo determinante al ripristino di una redditività adeguata nel traffico a lunga distanza. Secondo l'accordo del 13 marzo 2020 fra l'UFT e le FFS, il reddito realizzato sulla cifra d'affari nel traffico a lunga distanza dovrebbe essere compreso tra il 4 e l'8 per cento. L'UFT sta attualmente valutando una proposta delle FFS per l'attuazione pratica della riduzione del contributo di copertura per il traffico a lunga distanza. Grazie a una riduzione del prezzo di traccia, nei prossimi anni sarà possibile ridurre il fabbisogno di finanziamento delle FFS da parte di terzi. Poiché da un lato aumenta

¹⁰ RS 101

¹¹ RS 742.101

l'EBITDA e dall'altro riduce la necessità d'indebitamento, questa misura contribuisce in misura importante a far sì che entro il 2030 le FFS possano riportare il loro indebitamento netto al di sotto dell'obiettivo di 6,5 volte l'EBITDA.

Per i gestori dell'infrastruttura coinvolti (FFS Infrastruttura, BLS Netz AG), l'abbattimento dei costi nel traffico a lunga distanza delle FFS comporta entrate più basse a fronte di costi di utilizzazione della rete invariati. Di conseguenza, tali minori entrate devono essere compensate con maggiori contributi d'esercizio provenienti dal FIF. Il piano finanziario 2024–2026 del FIF approvato dal Consiglio federale il 29 giugno 2022 e la sua attuale pianificazione finanziaria a lungo termine mostrano 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 questa liquidità, il Consiglio federale propone di adeguare la legge del 19 dicembre 1997¹² sul traffico pesante (LTTP). Maggiori informazioni al riguardo sono riportate al numero 3. Nel messaggio FAIF, la costituzione di una riserva di almeno 300 milioni di franchi è ritenuta adeguata.¹³ Con la modifica della LTTP si intende garantire che la quota massima di due terzi dei proventi netti della TTPCP confluisca integralmente nel FIF, finché le riserve di quest'ultimo non superano l'importo di 300 milioni di franchi.

Digressione: 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, anche se 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 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 e trasmessa da entrambe le Camere, il Consiglio federale 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».

¹² RS 641.81

¹³ FF 2012 1283, in particolare 1401

Per attuare la mozione e garantire la stabilizzazione finanziaria delle FFS, il Consiglio federale 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 negli esercizi 2020–2022 nel traffico a lunga distanza. Secondo stime attuali, l'ammontare non dovrebbe superare 1,25 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 al credito su mutui della Tesoreria federale. Deve essere chiesto quale uscita straordinaria conformemente all'articolo 15 della legge federale del 7 ottobre 2005¹⁴ 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 la data suddetta 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

1.2.1 Scaglionamento dell'ampliamento dell'offerta

Le decisioni politiche in materia di ampliamento dell'infrastruttura testimoniano della necessità di investire in materiale rotabile supplementare e in altri impianti d'esercizio. Mentre gli investimenti per l'ampliamento dell'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 domanda 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 il Parlamento ed è quindi stato respinto.

1.2.2 Continuare come finora e accettare un maggiore indebitamento

Un'altra possibile soluzione presa in esame è stata quella 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. Questa ipotesi è stata scartata; il Consiglio federale ritiene infatti che anche le FFS debbano innanzitutto mettere in atto tutte le misure ammissibili in un'ottica imprenditoriale per ridurre le loro uscite. Tra queste rientra anche la proposta delle FFS di verificare ed eventualmente ridurre il prezzo di traccia nel traffico a lunga distanza, proposta su cui l'UFT è chiamato a decidere. Questa proposta è stata respinta anche perché una crescita continua dell'indebitamento comprometterebbe durevolmente la capacità di investimento delle FFS. Infine, il Consiglio federale vuole evitare un maggiore 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.

¹⁴ RS 611.0

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 2020¹⁵ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020¹⁶ 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 2020¹⁷ sul programma di legislatura 2019–2023.

2 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Il 7 ottobre 2020 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento (UE) 2020/1429¹⁸, che istituisce misure per un mercato ferroviario sostenibile in considerazione dell'epidemia di COVID-19. Detto 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 2012¹⁹, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico. Originariamente il regolamento aveva un periodo di validità compreso tra il 1° marzo 2020 e il 31 dicembre 2020. La sua validità è stata prorogata fino al 30 giugno 2022 con il regolamento (UE) 2022/312 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 febbraio 2022²⁰, che modifica il regolamento (UE) 2020/1429.

In virtù dei regolamenti (UE) 2020/1429 e 2022/312, sono stati emanati il regolamento delegato (UE) 2020/2180²¹ e il regolamento delegato (UE) 2021/1061²², che prorogano il periodo di riferimento del regolamento (UE) 2020/1429. In virtù dei regolamenti delegati, il periodo di riferimento può ora essere prorogato al massimo fino al 31 dicembre 2023.

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. La riduzione non è propriamente oggetto del presente progetto, ma si riflette sulla liquidità del FIF.

In seguito la Commissione europea ha avviato una consultazione pubblica, durata fino al 16 marzo 2022, nella quale invitava tutte le parti interessate a presentare osservazioni su una proposta di revisione delle linee guida del 2008 sugli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie.²³ L'obiettivo è rendere più facile per gli Stati membri sostenere modi di trasporto meno inquinanti e maggiormente sostenibili rispetto al trasporto esclusivamente su gomma, come le ferrovie, la navigazione interna e il trasporto intermodale. L'adozione delle nuove linee guida è prevista per la fine del 2023.

¹⁵ FF 2020 1565

¹⁶ FF 2020 7365

¹⁷ FF 2020 7375, in particolare 7368

¹⁸ [EUR-Lex - 32020R1429 - IT - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

¹⁹ [EUR-Lex - 32012L0034 - IT - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

²⁰ [EUR-Lex - 32022R0312 - IT - EUR-LEX \(europa.eu\)](#)

²¹ [EUR-Lex - 32020R2180 - IT - EUR-LEX \(europa.eu\)](#)

²² [EUR-Lex - 32021R1061 - IT - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

²³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_21_7049

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

3.1.1 Finanziamento delle 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 negli attivi finanziari (beni patrimoniali) del conto della Confederazione. Non sono assoggettati alle direttive del freno all'indebitamento (al di fuori del conto di finanziamento) e pertanto possono celare un rischio di elusione di tale strumento.²⁴ 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, sconfinando 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 produce l'esplicita aspettativa che le FFS effettuino ugualmente gli investimenti necessari 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. Nel messaggio concernente la fase di ampliamento 2035 il Consiglio federale 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 proposta dal Consiglio federale ed estesa ulteriormente dal Parlamento implica un peggioramento del risultato del traffico a lunga distanza autofinanziato delle FFS pari a 40 milioni di franchi all'anno.²⁵ L'Esecutivo 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'entità 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 netto delle FFS dovrà essere garantito tramite il bilancio federale attraverso mutui erogati a condizioni di 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 11,7 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'entità stabilita. Le condizioni applicate a entrambi i tipi di mutuo sono le stesse, ma la procedura di approvazione cambia perché il Parlamento stanzierà i mutui tramite il bilancio.

Occorre rilevare che in linea di principio la gestione finanziaria e la corporate governance delle FFS non dovrebbero subire alcun cambiamento. La Confederazione continuerà a garantire il finanziamento delle FFS anche in futuro. La nuova normativa non avrà ripercussioni neppure sulle responsabilità del consiglio d'amministrazione e della direzione. La pianificazione finanziaria e degli investimenti rimangono

²⁴ Si veda 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.

²⁵ Messaggio del 31.10.2018 concernente la fase di ampliamento 2035 del Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria, FF 2018 6143, in particolare 6192

compiti operativi che competono alla gestione aziendale. Il controllo da parte dell'ente proprietario fissando un limite massimo dell'indebitamento netto delle FFS continuerà a svolgersi principalmente attraverso gli obiettivi strategici del Consiglio federale.

Il rapporto fra l'indebitamento netto e l'utile d'esercizio al lordo degli ammortamenti (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 capacità di generare liquidità mediante l'attività operativa. Conformemente agli obiettivi strategici 2019–2022, il Consiglio federale si aspetta dalle FFS che il loro indebitamento netto gravato da interessi ammonti al massimo a 6,5 volte l'EBITDA, ammettendo superamenti temporanei. Attenendosi sul lungo periodo all'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. In futuro, oltre ai mutui di tesoreria in essere e ai finanziamenti da parte di terzi saranno infatti presi in considerazione anche i mutui concessi attraverso il bilancio.

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 prefisso consiste nell'attecnersi nuovamente al requisito di 6,5 volte l'EBITDA al più tardi entro il 2030. Fino ad allora, a partire dal prossimo periodo programmatico (2023–2026) sarà definito un piano di abbattimento del debito.

3.1.2 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 (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, mantenendo invariate le percentuali del contributo di copertura nei prossimi anni le FFS registrerebbero delle perdite. La riduzione dei prezzi di traccia (attualmente in esame presso l'UFT), ritenuta necessaria per garantire un esercizio economicamente sostenibile del traffico a lunga distanza, nel periodo 2023–2029 determinerà, per quanto concerne l'infrastruttura, delle perdite di ricavi dell'ordine di circa 1,7 miliardi di franchi. I minori ricavi fanno aumentare i costi non coperti a carico dei gestori dell'infrastruttura che, a loro volta, devono essere compensati con maggiori contributi d'esercizio provenienti dal FIF.

Con l'obiettivo di garantire un livello adeguato delle riserve del FIF, il Consiglio federale 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 300 mio. fr.) 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 federale. 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.).

Dalla figura 2 relativa all'attuale pianificazione finanziaria a lungo termine del FIF si evince chiaramente che la liquidità del fondo è garantita a lungo termine grazie al conferimento massimo dalla TTPCP e che sono disponibili fondi sufficienti per l'esercizio, il mantenimento della qualità e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria. Anche il rimborso dell'anticipo del FIF è garantito e si concluderà entro il 2031.

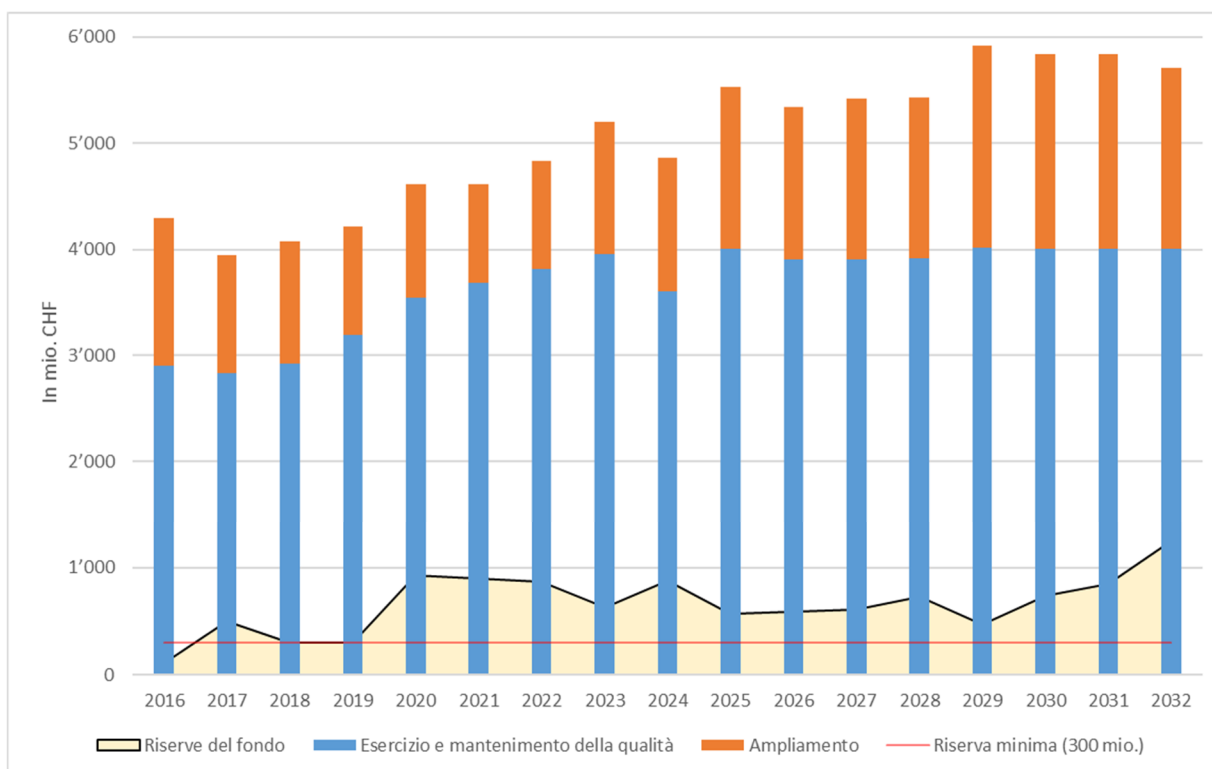


Figura 2 *Evoluzione delle uscite per l'ampliamento, l'esercizio e il mantenimento della qualità nonché stato delle riserve del fondo nel periodo 2016–2032 (2016–2021 secondo il consuntivo, 2022 segg. secondo il preventivo)*

3.1.3 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 traffico regionale viaggiatori, 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 Consiglio federale quale ente proprietario intende rafforzare il capitale proprio delle FFS con un apporto di capitale. 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 dal Parlamento.

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 negli anni 2020–2022, ma non dovrebbe superare l'importo di 1,25 miliardi di franchi. L'ammontare definitivo potrà essere stabilito soltanto quando sarà disponibile il risultato annuale del 2022. Il conferimento può avvenire in contanti o mediante una rinuncia al credito 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.

3.1.4 Rappresentazione grafica delle misure previste

La figura 3 riassume le misure previste che dovranno garantire un finanziamento duraturo delle FFS e l'ampliamento infrastrutturale. In quanto ente proprietario, la Confederazione verserà alle FFS un apporto

unico di capitale. La riduzione del prezzo di traccia a favore delle FFS e a carico del FIF viene compensata attraverso il versamento integrale della quota della Confederazione proveniente dalla TTPCP nel FIF. Complessivamente le FFS riceveranno contributi supplementari per circa 3 miliardi di franchi, che dovrebbero permettere loro, entro il 2030, di riportare l'indebitamento netto al di sotto dell'obiettivo stabilito dal Consiglio federale.

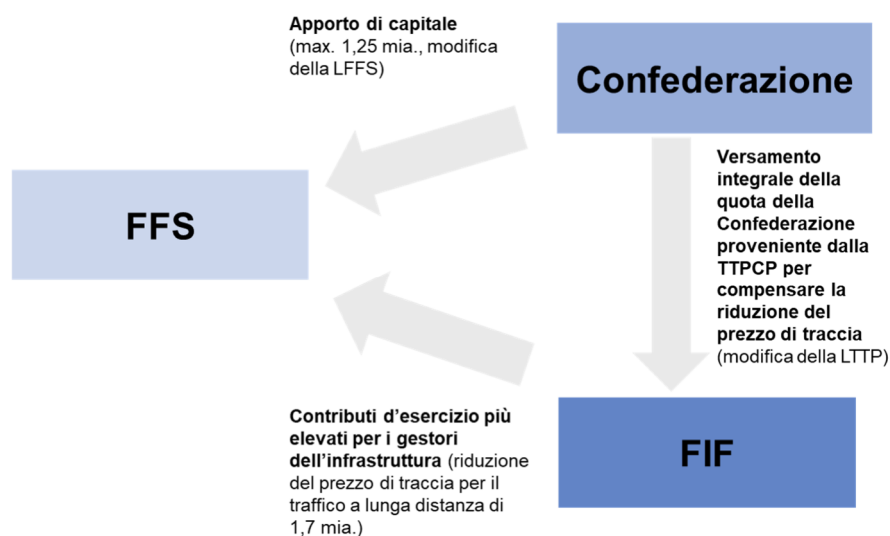


Figura 3 *Rappresentazione grafica delle misure previste*

3.2 Attuazione

Le domande da porsi sull'attuazione riguardano in particolare l'esecuzione dell'apporto di capitale sotto il profilo tecnico-finanziario (art. 26b AP-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 verso la fine dell'odierno decennio), 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 AP-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 dell'articolo 20 AP-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 di terzi. Questo modo di procedere consente di semplificare il controllo. Occorre evitare la presenza simultanea di capacità di finanziamento da parte della Tesoreria federale e nel bilancio.

Se risultasse che le FFS necessitano di mutui dal bilancio federale, il Consiglio federale 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). 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», 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 stabilito per legge (ammontare al momento dell'entrata in vigore della legge). 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.

4 Commento ai singoli articoli

4.1 Modifica dell'articolo 20 LFFS

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 2021 i crediti della Tesoreria federale nei confronti delle FFS ammontavano a 5,8 miliardi di franchi (consuntivo 2021, volume 1, pag. 173). 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 per l'ampliamento dell'offerta voluto dalla politica 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 dal Parlamento nel quadro del preventivo, finché le FFS non avranno ridotto il loro indebitamento netto riportandolo al di sotto del livello di cui al capoverso 2.

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.

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 Consiglio federale chiederà un pertinente credito al Parlamento nel quadro del preventivo sulla base della pianificazione più aggiornata delle FFS (cfr. anche n. 3.2). L'Assemblea federale deciderà in merito alla concessione di un mutuo nel quadro del preventivo. Le condizioni concrete del mutuo 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, 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 FFS.²⁶ 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 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 al *capoverso 1*. 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 (cfr. n. 3.2) 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 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. Poiché, inoltre, 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.

4.2 Disposizione transitoria della modifica della LFFS

In virtù dell'articolo 26*b capoverso 1* LFFS, la Confederazione versa alle FFS un apporto unico di capitale volto a ridurre l'indebitamento netto dell'impresa. Il contributo, da intendersi quale misura immediata per un finanziamento più duraturo delle FFS, si calcola in base all'ammontare delle perdite registrate dalle FFS a seguito della pandemia di COVID-19 negli esercizi 2020–2022 nel traffico viaggiatori, ma non dovrebbe superare i 1,25 miliardi di franchi.

La Confederazione verserà l'apporto di capitale direttamente nella propria riserva da capitale. I conferimenti nella *riserva legale da capitale* sono contributi versati dai prestatori di capitale proprio alle loro società.²⁷ 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 comunale.²⁸ Tale esenzione dall'obbligo fiscale e in particolare dalla tassa d'emissione,

²⁶ Analogamente all'art. 51*b* cpv. 3 Lferr.

²⁷ Art. 959*a* cpv. 2 n. 3 lett. b in combinato disposto con gli art. 671 del Codice delle obbligazioni (CO) e 671 cpv. 1 n. 3 nCO.

²⁸ Analogamente all'art. 62*d* della legge del 21.3.1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010).

come era già stato regolato al momento della costituzione delle FFS SA,²⁹ 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.

4.3 Modifica dell'articolo 19 LTTP

Nell'attuale capoverso 2 si parla ancora di grandi progetti ferroviari e si rimanda alle disposizioni transitorie della vecchia versione della Costituzione federale. 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 del traffico stradale da essa sostenuti (ossia i costi esterni come quelli della sanità)³⁰, soltanto se nella pianificazione finanziaria del FIF sono contemplate riserve adeguate. Il capoverso 2^{bis} sostituisce il secondo periodo del capoverso 2. Sono considerate adeguate le riserve che ammontano grosso modo a 300–500 milioni di franchi.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

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

Con il nuovo articolo 20 LFFS, l'avamprogetto introduce di fatto un limite alla concessione dei mutui di tesoreria. Fintanto che 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 dal Parlamento, 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 può essere ridotto mediante 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 eventualmente mutui tramite il bilancio non prima della fine di questo ventennio. In tal caso potrebbe trattarsi di importi tendenzialmente inferiori alle centinaia di milioni di franchi.

L'apporto unico di capitale pari all'ammontare delle perdite registrate negli esercizi 2020–2022 nel traffico a lunga distanza (fino a un massimo di 1,25 mia. fr.; l'importo esatto sarà reso noto dopo la consultazione) sarà chiesto dopo l'entrata in vigore delle modifiche della LFFS nel 2024 quale uscita straordinaria secondo la Costituzione federale (art. 126 cpv. 3 e art. 159 cpv. 3 Cost. nonché art. 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.

L'aumento dell'impiego della TTPCP al minimo legale di due terzi dei proventi netti a favore del FIF implica un onere supplementare per il bilancio federale quantificato a oltre 200 milioni di franchi all'anno. Il preventivo 2023 con PICF 2024–2026 include già questo onere per gli anni del piano finanziario.

5.2 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, i centri urbani, 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 dal Parlamento. In assenza di tale finanziamento,

²⁹ Art. 24 cpv. 5 LFFS

³⁰ Già prima del 2020, la quota della Confederazione ai proventi netti della TTPCP non veniva conferita integralmente nel 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.

bisognerebbe rivedere gli investimenti nelle fasi di ampliamento e questo avrebbe possibili ripercussioni su determinate regioni.

5.3 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.

5.4 Ripercussioni sulla società

Gli adeguamenti proposti non hanno ripercussioni sulla società.

5.5 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 dalla Svizzera per ridurre le emissioni dei gas serra.

5.6 Altre ripercussioni

Il progetto non comporta altre ripercussioni.

6 Aspetti giuridici

6.1 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.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Gli impegni internazionali della Svizzera nel settore ferroviario derivano principalmente dall'Accordo del 21 giugno 1999³¹ 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.

6.3 Forma dell'atto

Con il progetto si modifica la LFFS allo scopo di conseguire un finanziamento duraturo delle FFS. Per garantire il finanziamento dell'infrastruttura tramite il FIF si procederà a una modifica della LTTP alla cifra II.

6.4 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 al freno alle spese.

6.5 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, e soltanto la Confederazione è responsabile del finanziamento delle FFS.

³¹ RS 0.740.72

6.6 Conformità alla legge sui sussidi

Le FFS devono impiegare l'apporto unico di capitale per rimborsare i mutui. Ciò contribuisce al finanziamento duraturo dell'impresa e la aiuta a rispettare di nuovo l'obiettivo dell'indebitamento netto entro il 2030.

6.7 Delega di competenze legislative

Le disposizioni modificate non comportano alcuna delega di competenze legislative.