

10.xxx

**Messaggio
concernente un credito quadro volto a garantire,
mediante fideiussioni, l'acquisto di mezzi d'esercizio
nel settore dei trasporti pubblici**

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale concernente un credito quadro volto a garantire, mediante fideiussioni, l'acquisto di mezzi d'esercizio nel settore dei trasporti pubblici per un importo pari a 11 miliardi di franchi.

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Conformemente a quanto proposto nel messaggio aggiuntivo del 9 marzo 2007 concernente la Riforma delle ferrovie 2 (Revisione della disciplina sui trasporti pubblici, FF 2007 2457), nell'articolo 34 della legge federale del 20 marzo 2009 sul trasporto di viaggiatori (legge sul trasporto di viaggiatori, LTV; RS 745.1) le Camere federali hanno previsto la possibilità che alle imprese di trasporto siano concesse garanzie statali in relazione a investimenti nel settore dei trasporti. Affinché si possa attuare quest'opzione, il Parlamento deve ancora approvare un relativo credito quadro destinato alla concessione di fidejussioni.

In virtù di una convenzione internazionale conclusa nel 1955, ai fini del finanziamento di materiale rotabile le FFS possono chiedere un mutuo a Eurofima (società per il finanziamento di materiale rotabile delle ferrovie di Stato europee). Emettendo una garanzia statale nei confronti di Eurofima, la Confederazione assicura alle FFS la possibilità di ottenere i mutui a condizioni di tasso d'interesse particolarmente vantaggiose, da cui sono invece attualmente escluse tutte le altre imprese di trasporto attive in Svizzera.

Con la concessione di garanzie statali anche a tutte le ferrovie e imprese di autobus del traffico regionale si intende offrire a questi fornitori di servizi la possibilità di conseguire vantaggi in termini di tasso d'interesse che dovrebbero avere ricadute positive sulle indennità dovute dalla Confederazione in quanto committente dei trasporti regionali. Inoltre, l'armonizzazione delle condizioni di finanziamento per l'acquisizione di mezzi d'esercizio garantisce a tutte le imprese di trasporto concessionarie lo stesso trattamento accordato alle FFS.

Il Consiglio federale prevede la possibilità di concedere le fidejussioni sia per i mezzi d'esercizio nuovi di cui è previsto l'acquisto, sia per quelli già in uso dal 2001, in particolare per il materiale rotabile. Il vantaggio annuale atteso per la Confederazione in termini di risparmi sugli interessi è stimato nell'ordine di 8 milioni di franchi per il 2012, di 9 milioni per il 2013 e di 12 milioni per gli anni successivi.

Messaggio

1 Situazione iniziale e condizioni quadro

1.1 Situazione iniziale

Dalla metà del 2001, in caso di acquisto di materiale rotabile e di altri investimenti nel settore dei trasporti le imprese di trasporto non hanno più accesso a prestiti pubblici senza interesse. Oggi sono pertanto costrette a raccogliere i fondi necessari attingendo ai mezzi propri oppure ricorrendo ai mercati finanziari (crediti, leasing, prestiti privati). Al contempo, la separazione contabile tra il settore dei trasporti e quello dell'infrastruttura, introdotta con la Riforma delle ferrovie 1, ha privato le imprese integrate della possibilità di utilizzare mezzi finanziari destinati all'ammortamento del settore infrastrutturale per effettuare acquisti in quello dei trasporti. L'impiego di capitale proprio risulta così ulteriormente limitato e porta a un ricorso accentuato al capitale di terzi remunerato.

Le FFS sono colpite in minor misura da questa situazione rispetto alla maggior parte delle altre imprese di trasporto pubblico: sebbene siano escluse dal finanziamento per mezzo di prestiti senza interesse ai sensi dell'articolo 56 della legge federale 20 dicembre 1957¹ sulle ferrovie, in quanto azienda della Confederazione ovvero, dal 1999, società anonima della Confederazione esse possono infatti sempre accedere a fondi federali e beneficiare così di tassi d'interesse più contenuti rispetto a quelli sopportati dalle altre imprese. Inoltre, mediante garanzie statali concesse in virtù di una convenzione internazionale del 1955, le FFS possono ottenere fondi anche tramite l'Eurofima (società per il finanziamento di materiale rotabile delle ferrovie di Stato europee) a condizioni di tasso vantaggiose.

Con questi cambiamenti intervenuti nel panorama dei trasporti pubblici svizzeri, negli ultimi anni si è creata tra le FFS e le altre imprese di trasporto una disparità di trattamento che si rivela sempre più problematica a fronte della crescente importanza assunta dagli aspetti relativi al finanziamento. Mentre le FFS, in virtù della loro posizione particolare, hanno la possibilità di ottenere capitale a tassi d'interesse convenienti, per gli altri fornitori di servizi di trasporto pubblici il finanziamento di nuovi mezzi d'esercizio si fa invece più difficile. È vero che nella procedura di ordinazione i costi del capitale possono essere considerati ai fini della determinazione dei costi scoperti, tuttavia la Confederazione e i Cantoni non possono, a causa della loro situazione finanziaria, aumentare illimitatamente l'entità delle indennità versate.

1.2 Importanza della garanzia statale per la Confederazione e le imprese di trasporto

Considerata la situazione delle finanze pubbliche, l'estensione della garanzia statale a tutte le imprese di trasporto riveste una grande importanza. Infatti, tramite la procedura di ordinazione e il pagamento delle indennità, i costi di remunerazione del capitale di terzi utilizzato dalle imprese di trasporto gravano indirettamente sugli enti

¹ RS 742.101

pubblici. È pertanto nell'interesse di questi ultimi contenere il più possibile tali costi. Analogamente alla prassi applicata ai finanziamenti destinati agli enti pubblici stessi, in presenza di una garanzia statale le banche e gli investitori accettano margini di guadagno ridotte. Le esperienze e le dichiarazioni di alcune banche e imprese di trasporto permettono di ritenere che con una garanzia statale è possibile, a seconda della situazione dei mercati finanziari, ottenere una riduzione del tasso d'interesse che può raggiungere gli 0,5 punti percentuali. Poiché nei prossimi anni si prevede un fabbisogno finanziario estremamente elevato per l'acquisto di nuovo materiale rotabile e considerato che i prezzi di questi acquisti sono notevolmente aumentati a causa dell'evoluzione tecnologica e delle aspettative più sofisticate che ne derivano, una simile riduzione dei tassi d'interesse permette di sgravare sensibilmente le finanze pubbliche.

Sebbene le imprese di trasporto possano computare gli interessi nel calcolo dei costi indennizzabili, la riduzione dei costi di remunerazione si rivela significativa anche per le stesse imprese. Nella maggior parte dei casi infatti la situazione finanziaria degli enti pubblici permette solo in misura limitata di aumentare l'ammontare delle indennità e questo dato di fatto si ripercuote sulle imprese di trasporto costringendole a contenere continuamente i costi ed esponendo l'offerta esistente a crescenti pressioni. Nella misura in cui con una fideiussione della Confederazione è possibile ridurre anche solo leggermente queste pressioni senza che ne derivino ulteriori costi per la Confederazione, si ottiene dunque una situazione di cui beneficiano sia le imprese di trasporto sia i committenti. L'intero sistema dei trasporti pubblici ne risulta rafforzato.

Un ulteriore vantaggio della garanzia statale risiede nella parità di trattamento di tutte le imprese di trasporto che offrono prestazioni nel settore dei trasporti regionali. Le due riforme ferroviarie mirano a creare condizioni quadro atte a consentire una crescente concorrenza nel settore dei trasporti pubblici; ma i meccanismi della concorrenza possono funzionare soltanto se gli operatori beneficiano dello stesso trattamento e nessuno risulta svantaggiato dai committenti rispetto ai propri concorrenti. In quest'ottica, in occasione della revisione della disciplina sui trasporti pubblici (revisione TP)² le Camere federali hanno ammesso la possibilità per la Confederazione di concedere, in caso di investimenti nel settore dei trasporti, una garanzia statale ai creditori di tutte le imprese di trasporto (art. 34 della legge del 20 marzo 2009 sul trasporto di viaggiatori, LTV³). In tal modo, la parità di trattamento nel settore verrà raggiunta attraverso un miglioramento della posizione delle imprese di trasporto che attualmente risultano penalizzate rispetto alle FFS.

1.3 Prospettive future

Nel corso degli ultimi anni l'offerta nel settore dei trasporti pubblici è stata continuamente ampliata con grande successo. Sono aumentate di conseguenza anche le esigenze poste nei confronti del materiale rotabile utilizzato, da un lato in seguito ai progressi compiuti in campo tecnologico, dall'altro a causa dell'aumento delle aspettative da parte dei clienti e delle prescrizioni più severe concernenti l'accessibilità ai disabili. Molti dei veicoli utilizzati oggi raggiungeranno la fine del ciclo di

² FF 2009 1701

³ RS 745.1

I piani d'investimento delle imprese di trasporto mostrano chiaramente che per i prossimi anni è prevista una forte ondata di nuovi investimenti. Per gli anni 2010–2013, la somma di investimento prevista si attesta a 3,2 miliardi di franchi. Una piccola percentuale di tale importo potrà essere finanziata attingendo alle riserve delle imprese di trasporto, ma la maggior parte dovrà essere finanziata con capitale di terzi; attraverso la procedura di ordinazione i relativi costi di finanziamento graveranno sulla Confederazione e i Cantoni.

per l'unificazione del diritto privato (UNIDROIT) e dell'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali ferroviari (OTIF). Il protocollo, che nel frattempo è stato firmato da quattro Stati, tra cui la Svizzera, e dall'Unione europea, prevede l'istituzione di un registro internazionale per il materiale rotabile ferroviario. Una volta entrato in vigore il protocollo e divenuto operativo il registro – una situazione che tuttavia è da attendersi al più presto nel 2012 – la Confederazione potrà far iscrivere nel registro il materiale rotabile finanziato con la sua fideiussione solidale in quanto bene garantito, per cui in caso di fallimento le pretese della Confederazione sul bene in questione avranno priorità rispetto a quelle di tutti gli altri creditori dell'impresa di trasporto. In questi casi il diritto prioritario al bene garantito sarebbe valido anche oltre i confini nazionali: tale norma assumerebbe rilevanza nel caso in cui nel traffico regionale svizzero dovessero diventare operative anche imprese di trasporto attive a livello internazionale.

Inoltre, secondo l'intenzione dell'UFT nel caso di materiale rotabile finanziato tramite una fideiussione della Confederazione, tutte le pretese derivanti dalle eventuali assicurazioni dei beni stipulate per tale materiale dovranno essere cedute alla Confederazione.

Accanto alle fideiussioni volte a facilitare l'acquisizione diretta di capitale sul mercato finanziario, l'UFT intende inoltre rendere possibile a tutte le imprese di trasporto pubblico svizzere anche l'accesso alle risorse della società Eurofima (società per il finanziamento di materiale rotabile delle ferrovie di Stato europee), fondata nel 1956. Grazie alle garanzie statali Eurofima dispone della classificazione (*rating*) «AAA/Aaa» – la migliore possibile sul mercato dei capitali, pari a quella delle obbligazioni della Confederazione – e usufruisce inoltre di vantaggi fiscali – in particolare l'esenzione dei suoi mutui dalla tassa d'emissione – per cui è in grado di rifinanziarsi a condizioni particolarmente convenienti sul mercato finanziario. La società rende partecipi i propri azionisti di tali condizioni vantaggiose. È auspicabile pertanto che in futuro non soltanto le FFS, come sinora, ma anche le altre imprese ferroviarie in Svizzera possano finanziare il proprio materiale rotabile per il tramite di Eurofima.

Eurofima si basa su una convenzione conclusa nel 1955 tra 25 Stati europei e ratificata dalla Svizzera, in cui gli Stati membri dichiarano di garantire gli impegni delle loro imprese ferroviarie, designate nella Convenzione medesima, nei confronti di Eurofima. Questa garanzia è una condizione perché un'impresa ferroviaria possa diventare azionista di Eurofima. La società ha oggi 26 azionisti, tra cui le FFS. Sino ad oggi la Svizzera ha fornito la garanzia statale soltanto per gli impegni delle FFS.

Secondo gli articoli 3 e 9 dei suoi statuti, Eurofima può finanziare soltanto i propri azionisti e le imprese ferroviarie i cui impegni siano garantiti da un azionista (p. es. le FFS). In pratica questo significa che le imprese svizzere interessate devono o diventare azioniste di Eurofima oppure ottenere che le FFS garantiscano per l'acquisizione di capitale (in passato le FFS hanno a più riprese offerto siffatte garanzie per le proprie società affiliate e per le società in cui detengono partecipazioni). Come indicato sopra, un'impresa può diventare azionista di Eurofima soltanto se la Confederazione garantisce con fideiussione gli impegni dell'impresa nei confronti di Eurofima.

Per l'acquisto di azioni di Eurofima è opportuno che si attinga al pacchetto detenuto dalle FFS, ossia attualmente 13 000 azioni che corrispondono al 5 per cento del capitale azionario della società. In tal modo la partecipazione svizzera complessiva

al capitale Eurofima e il rischio ivi connesso per la Confederazione restano immutati. Per contro, l'acquisto di quote da un azionista estero aumenterebbe la partecipazione e quindi anche il rischio sopportati dalla Confederazione senza comportare vantaggi di sorta. Per queste considerazioni la Confederazione concederà garanzie per l'acquisizione di capitale tramite Eurofima soltanto a condizione che l'impresa destinataria possa attingere, per l'acquisto di azioni Eurofima, al pacchetto azionario delle FFS.

Per l'acquisizione di capitale tramite Eurofima la società richiede come garanzia ulteriore che le sia attribuita la proprietà del relativo materiale rotabile. In questi casi la Confederazione non potrà quindi far valere un diritto prioritario sul materiale rotabile in quanto bene garantito ai sensi del protocollo UNIDROIT di cui sopra.

2.2 Portata e durata del credito quadro

La base per la stima dell'entità del credito quadro per la concessione di fidejussioni qui proposto è costituita dai piani d'investimento che le imprese di trasporto presentano di volta in volta per i quattro anni successivi. Questi piani evidenziano un costante incremento degli investimenti previsti. Considerata l'evoluzione passata di queste spese d'investimento e tenuto conto della grande incertezza legata alla pianificazione, per la totalità degli investimenti che danno potenzialmente diritto alla garanzia della Confederazione si stima per gli anni dal 2001 al 2020 un volume di fidejussioni massimo pari a circa 11 miliardi di franchi. Il nostro Consiglio chiede pertanto che per il credito quadro relativo ai primi dieci anni venga stanziato un importo pari a 11 miliardi di franchi.

A fronte del grande dinamismo attualmente osservabile in termini di espansione dell'offerta nel settore dei trasporti pubblici e alla luce dello sviluppo tecnologico in atto nel settore, i pronostici a più lungo termine relativi ai futuri investimenti necessari a livello di mezzi d'esercizio sono ammantati da grandi incertezze. Appare pertanto opportuno procedere a una nuova valutazione della situazione sul fronte dei mezzi d'esercizio nel settore dei trasporti pubblici a distanza di dieci anni. Per queste stesse ragioni, anche il credito destinato alla concessione di fidejussioni sarà limitato per il momento al medesimo orizzonte temporale. Le fidejussioni concesse durante questo periodo restano tuttavia in essere in ogni caso per tutta la durata originariamente concordata (al massimo 25 anni).

2.3 Valutazione dei rischi

La Confederazione concederà fidejussioni a un'impresa di trasporto soltanto a condizione che il finanziamento riguardi mezzi d'esercizio destinati al traffico regionale ordinato dalla Confederazione e dai Cantoni. In particolare, nel caso delle FFS si distingue tra acquisti di mezzi d'esercizio che possono beneficiare di fidejussioni (treni destinati al traffico regionale) e mezzi d'esercizio che non possono beneficiarne (treni destinati al traffico a lunga percorrenza). Poiché nel traffico regionale ordinato l'economicità dipende direttamente dalle ordinazioni degli enti pubblici, il rischio che grava sulla Confederazione in ragione delle relative fidejussioni può essere considerato estremamente limitato. Inoltre, parallelamente agli ammortamenti anche gli impegni eventuali si ridurranno in via continuativa, per cui

anche in caso di utilizzo completo del credito quadro il rischio relativo alla responsabilità a carico della Confederazione sarà sempre nettamente inferiore alla somma complessiva delle fideiussioni concesse. La procedura di ordinazione, l'approvazione del materiale rotabile da parte dell'UFT e dei Cantoni e l'approvazione annuale dei conti da parte dell'UFT in virtù della legislazione sulle ferrovie costituiscono altrettanti strumenti efficaci che consentono di riconoscere tempestivamente i casi caratterizzati da un potenziale di rischio accresciuto e di intervenire di conseguenza. La concessione di fideiussioni da parte della Confederazione a favore delle imprese di trasporto che al momento della loro richiesta risultano già a rischio può così essere impedita tempestivamente.

2.4 Considerazione delle FFS

In passato soltanto le FFS potevano beneficiare, nel caso di finanziamenti ottenuti tramite l'Eurofima, di una garanzia statale. Questa possibilità non le era tuttavia disponibile in caso di finanziamenti tramite altri canali. Dato che con la creazione di una garanzia statale per l'intero settore dei trasporti pubblici regionali si intende offrire pari possibilità a tutte le imprese di trasporto, tra i possibili beneficiari della nuova garanzia della Confederazione dovranno essere incluse anche le FFS, per quanto solo in casi eccezionali esse regolino i loro finanziamenti al di fuori dell'Eurofima. La somma delle fideiussioni pari a 11 miliardi di franchi comprende pertanto anche tutti gli investimenti delle FFS nel settore dei trasporti pubblici regionali ordinati.

A fronte delle possibilità di finanziamento tramite l'Eurofima di cui già dispongono, nel caso delle FFS non è da prevedere un vantaggio sensibile in termini di tasso d'interesse. L'inclusione delle FFS tra i possibili beneficiari della nuova garanzia della Confederazione comporta tuttavia per questa compagnia ferroviaria una maggiore flessibilità nell'assunzione di capitale di terzi per il finanziamento dei mezzi d'esercizio per il traffico regionale e assicura dunque effettivamente una parità di trattamento di tutte le imprese di trasporto anche dopo l'introduzione della nuova garanzia della Confederazione.

2.5 Quote dei Cantoni

Conformemente alla divisione dei compiti prevista nel settore dei trasporti pubblici tra la Confederazione e i Cantoni, questi ultimi sarebbero chiamati ad assumersi circa la metà dell'importo complessivo della fideiussione. Ciò comporterebbe tuttavia un onere amministrativo sproporzionato e limiterebbe inutilmente la flessibilità di questo strumento. Pertanto non è prevista una partecipazione finanziaria dei Cantoni alle fideiussioni. Per contro le quote cantonali saranno ridotte proporzionalmente ai vantaggi in termini di interessi risultanti nella procedura di ordinazione; le quote cantonali sono costituite dall'indennità complessiva a disposizione del Cantone (quota della Confederazione e del Cantone) dopo deduzione delle ordinazioni finanziate esclusivamente dal Cantone medesimo.

Le fideiussioni sono impegni eventuali che non hanno un effetto sui pagamenti e che pertanto non gravano sulle finanze della Confederazione. Attraverso la stipulazione di un contratto di fideiussione, la Confederazione si assume esclusivamente una garanzia per il rimborso del mutuo concesso e il pagamento degli interessi. Un impegno in tal senso verrebbe a crearsi unicamente nel caso in cui un'impresa di trasporto dovesse divenire insolvente: in pratica, questa eventualità potrebbe verificarsi soltanto se la Confederazione e i Cantoni dovessero venire meno ai propri impegni in quanto committenti dell'offerta nel traffico regionale. In un simile caso, il relativo fabbisogno finanziario dovrebbe essere autorizzato attraverso una domanda di credito aggiuntivo. Considerato il legame diretto esistente tra le ordinazioni dell'offerta di trasporto da parte degli enti pubblici e la redditività delle imprese di trasporto oggetto della fideiussione, il rischio complessivo per la Confederazione può essere considerato minimo.

Poiché le imprese di trasporto possono imputare gli interessi maturati ai costi indennizzabili, le riduzioni di tasso d'interesse portano inoltre anche a una contrazione delle somme d'indennizzo. Nel loro insieme, le fideiussioni comportano pertanto per la Confederazione, con un rischio molto limitato, anche un notevole potenziale per un maggiore impiego di mezzi a favore di nuove offerte nel settore dei trasporti pubblici. Tenuto conto dei mezzi d'esercizio acquistati dal 2001 e dei nuovi acquisti già previsti, è da prevedere uno sgravio annuo in termini di interessi pari a 8 milioni di franchi nel 2012, pari a 9 milioni nel 2013 e successivamente pari a circa 12 milioni. Nell'ambito del programma di consolidamento 2011–2013, i mezzi previsti per il traffico regionale nel rapporto del 19 agosto 2009 sul piano finanziario saranno ridotti in misura corrispondente.

Poiché sarà possibile ottenere una garanzia della Confederazione anche per il finanziamento del materiale rotabile già in servizio dal 2001 e poiché proprio nei prossimi tre anni sono previsti molti nuovi investimenti, all'atto dell'introduzione della garanzia della Confederazione è da prevedere una vera e propria ondata di richieste in tal senso. L'evasione di queste richieste e le attività successivamente necessarie per la concessione delle singole fideiussioni comporteranno per l'UFT un notevole carico di lavoro aggiuntivo, stimato pari a un tasso di occupazione dell'80 per cento circa. I relativi costi verranno coperti mediante la riscossione di emolumenti presso le imprese di trasporto beneficiarie della fideiussione della Confederazione, per cui per quest'ultima non risulteranno spese supplementari in materia di personale.

Il presente oggetto non è annunciato né nel messaggio del 23 gennaio 2008⁵ sul programma di legislatura 2008–2011 né nel decreto federale del 18 settembre 2008⁶ sul programma di legislatura 2007–2011. Il motivo è che la necessaria base legale è stata creata soltanto con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2010, delle leggi federali del pacchetto «Revisione della disciplina sui trasporti pubblici» e che prima di tale

⁵ FF 2008 597

⁶ FF 2008 7469

data non era chiaro se le modifiche qui proposte sarebbero avvenute a livello di ordinanza o di legge. Considerato il volume finanziario complessivo del presente oggetto, il nostro Consiglio ha deciso di sottoporlo alle Camere federali. L'oggetto è peraltro compreso nel programma di consolidamento 2011–2013.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Il decreto federale si basa sull'articolo 167 della Costituzione federale⁷ (Cost.) (competenza dell'Assemblea federale in materia di spese della Confederazione). L'Assemblea federale si avvale a questo proposito della forma del decreto federale semplice (cfr. art. 25 cpv. 2 della legge sul Parlamento⁸).

La base legale materiale del credito quadro è costituita dall'articolo 34 capoverso 1 della legge del 20 marzo 2009⁹ sul trasporto di viaggiatori, secondo cui nei casi in cui un'impresa investe nel settore dei trasporti la Confederazione può fornire una garanzia nei confronti del creditore se ciò è nell'interesse dei committenti.

5.2 Assoggettamento al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., le disposizioni in materia di sussidi nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti superiori ai 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

Secondo il decreto federale in oggetto, ai fini dell'assunzione degli impegni fideius-sori dovrà essere autorizzato un credito quadro per un importo pari a 11 miliardi di franchi. Il credito quadro costituisce una forma particolare di credito d'impegno (cfr. art. 10 cpv. 5 dell'ordinanza sulle finanze della Confederazione¹⁰). Qualora la Confederazione si vedesse costretta a onorare gli impegni fideiussori, sono da prevedere pagamenti che superano i valori soglia previsti dalla Costituzione federale. Il decreto federale è pertanto soggetto, ai sensi dell'articolo 159 capoverso 3 Cost., al consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

⁷ RS 101
⁸ RS 171.10
⁹ RS 745.1
¹⁰ RS 611.01