



Ittigen, luglio 2021

Secondo pacchetto di misure a sostegno dei trasporti pubblici nella crisi della COVID-19

**Rapporto esplicativo
per l'avvio della procedura di consultazione**

Compendio

Le conseguenze della pandemia della COVID-19 si fanno sentire sui trasporti pubblici anche nel 2021. Su richiesta del Parlamento, con il presente avamprogetto il Consiglio federale mette in consultazione un secondo pacchetto di misure a sostegno dei trasporti pubblici (TP), che nel 2021 subiscono forti ripercussioni a causa del ridotto numero di passeggeri. Le misure qui presentate riguardano i settori per i quali per il 2021 non è stata creata una base legale nell'ambito dell'adozione della legge federale urgente del 25 settembre 2020 sul sostegno ai trasporti pubblici nella crisi della COVID-19.

Situazione iniziale

Nel 2021 le misure di lotta al coronavirus e la decisione del Consiglio federale di introdurre l'obbligo di telelavoro nei casi in cui, per la natura dell'attività, ciò fosse possibile, hanno avuto ripercussioni considerevoli sui TP. La domanda di TP è scesa notevolmente già che, laddove possibile, bisognava lavorare da casa. Un considerevole calo è stato registrato anche per i viaggi a scopo turistico. Ne conseguono minori entrate nel traffico viaggiatori, in particolare regionale, locale e turistico.

Per alcune misure previste dalla legge urgente del 25 settembre 2020 sul sostegno ai TP nella crisi della COVID-19 si era partiti dal presupposto che nel 2021 gli effetti della crisi della COVID-19 sarebbero stati solo lievi e nessuno si aspettava la seconda, forte ondata verificatasi a inizio anno.

Contenuto del progetto

Con l'adozione delle mozioni 21.3459 CTT-N e 21.3593 CTT-S «Covid-19. Contributi della Confederazione per le perdite finanziarie dei trasporti pubblici anche nel 2021» e 21.3460 CTT-N e 21.3594 CTT-S «Mitigare l'impatto della pandemia di Covid-19 sul traffico merci ferroviario nel 2021», il Consiglio federale è stato incaricato di presentare un disegno di legge. In risposta a tali mozioni si propone ora di estendere le basi legali anche al 2021, consentendo una proroga delle misure sancite nella legge urgente del 25 settembre 2020, affinché i TP e il traffico merci su rotaia possano continuare ad adempiere i propri compiti rilevanti per il sistema e a svilupparsi in funzione della domanda. Tuttavia, il Consiglio federale non concorda con l'opinione riguardo al traffico locale e turistico espressa dal Parlamento adottando dette mozioni. Considerate le esperienze maturate nel 2020 e le conoscenze acquisite in merito alla probabile portata delle ripercussioni finanziarie della crisi della COVID-19 su questi due settori, il Consiglio federale non vede alcun motivo per derogare alla normativa in materia finanziaria nell'ambito dei TP, in base alla quale il finanziamento del traffico locale e turistico spetta ai Cantoni, ai Comuni e agli eventuali altri enti pubblici, che devono quindi farsi carico di tale compito.

Ciononostante, per ottenere una panoramica delle diverse opinioni, il Consiglio federale include nel presente rapporto esplicativo per la consultazione anche gli aiuti federali a entrambi questi settori. Propone dunque le formulazioni legislative che riterrebbe corrette nel caso in cui il Parlamento, quale legislatore, le auspicasse.

L'avamprogetto prevede pertanto le seguenti misure per i diversi settori:

- traffico regionale viaggiatori: contributo una tantum a copertura del deficit delle imprese di trasporto (IT), versato nel 2022 sulla base del conto annuale 2021 e finanziato da Confederazione e Cantoni conformemente alle rispettive quote attuali. Le IT partecipano ai costi secondo le proprie capacità finanziarie;
- traffico locale: proroga fino a fine 2021 delle basi legali che consentono alla Confederazione di versare indennità al traffico locale per la compensazione delle perdite dovute alla crisi della COVID-19. La quota federale è pari a un terzo di dette perdite finanziarie. L'indennizzo si basa sul modello di conto economico per singola linea adottato dall'impresa per il 2020;
- traffico turistico: proroga delle basi legali vigenti dal 1° marzo 2020 al 30 giugno 2021 che consentono alla Confederazione di cofinanziare le offerte turistiche. Come stabilito dalla legge urgente del 25 settembre 2020, il sostegno finanziario della Confederazione presuppone un contributo del Cantone e non può superare l'80 per cento di quest'ultimo. Il sostegno è inoltre limitato alle offerte turistiche che dispongono di una concessione per il trasporto di viaggiatori o di un'autorizzazione cantonale per l'esercizio di impianti a fune;

- traffico merci su rotaia: la concessione di un sostegno finanziario di 25 milioni di franchi a copertura delle perdite di introiti causate nel 2021 dalla COVID-19 di per sé non richiede una nuova base legale. L'estensione al 2021 del divieto di distribuire dividendi connessa a tale sostegno deve però essere sancita formalmente nella legge sul trasporto di merci (LTM)¹.
- traffico a lunga distanza: come riportato nel messaggio sulla legge federale urgente concernente il sostegno ai trasporti pubblici nella crisi COVID-19² (20.055) il Consiglio federale non ritiene necessario concedere un sostegno diretto alle FFS per la compensazione delle ripercussioni della crisi della COVID-19 sui risultati del traffico a lunga distanza. Tuttavia, un gruppo di lavoro interdipartimentale esaminerà la necessità di adottare misure particolari per garantire un finanziamento duraturo dell'impresa.

Fatta eccezione per i mezzi aggiuntivi per il traffico merci, le misure proposte non richiedono ulteriori fondi rispetto a quelli assegnati dal Parlamento.

¹ RS 742.41

² FF 2020 5907

Table des matières

Compendio	2
1 Situazione iniziale	5
1.1 Necessità di agire e obiettivi	5
1.1.1 Misure scaturite dalla legge del 25 settembre 2020	5
1.1.2 Necessità di misure di sostegno finanziario per il 2021	6
1.2 Alternative esaminate e opzioni scelte	7
1.3 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale	9
1.4 Interventi parlamentari	9
2 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	9
3 Punti essenziali del progetto	9
3.1 La normativa proposta	9
3.1.1 Traffico regionale viaggiatori	9
3.1.2 Traffico locale	11
3.1.3 Traffico turistico	11
3.1.4 Traffico merci su rotaia	12
3.2 Attuazione	12
4 Commento ai singoli articoli	12
4.1 Legge del 20 marzo 2009 sul trasporto di viaggiatori	12
4.2 Legge del 25 settembre 2015 sul trasporto di merci	12
5 Ripercussioni	13
5.1 Ripercussioni per la Confederazione	13
5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	13
5.3 Ripercussioni per l'economia	13
5.4 Ripercussioni per l'ambiente	13
6 Aspetti giuridici	13
6.1 Costituzionalità	13
6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	13
6.3 Forma dell'atto	14
6.4 Subordinazione al freno alle spese	14
6.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	14
6.6 Conformità alla legge sui sussidi	14
6.7 Delega di competenze legislative	14
6.8 Protezione dei dati	14

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Il 25 settembre 2020 il Parlamento ha adottato la legge federale urgente sul sostegno ai trasporti pubblici nella crisi della COVID-19³ (legge del 25 settembre 2020) che ha consentito di attuare, nel 2020, misure di sostegno a favore del traffico regionale viaggiatori (TRV), del traffico locale e di quello turistico nonché del carico di autoveicoli e di finanziare l'infrastruttura ferroviaria. Siccome la crisi della COVID-19 si protrae più a lungo di quanto ipotizzato nei dibattiti parlamentari, anche nel 2021 nei TP e nel traffico merci su rotaia si rileva una necessità di sostegno. Le Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni delle due Camere hanno inoltrato ognuna due mozioni per prolungare le esistenti soluzioni di sostegno ai due settori o per individuarne di nuove.

Per il TRV, il carico di autoveicoli e il traffico merci su rotaia, le decisioni del Parlamento relative alla legge del 25 settembre 2020 forniscono già oggi una base legale sufficiente per sostenere le imprese dei TP nel 2021. Per detto anno, dunque, è necessario intervenire per i settori del traffico locale e turistico. Le mozioni chiedono inoltre di esaminare possibili provvedimenti di aiuto per il traffico a lunga distanza, un settore finora escluso dai contributi federali.

Il trasporto ferroviario è una colonna portante della mobilità in Svizzera: se si considerano i chilometri percorsi per gli spostamenti, esso ne copre il 28 per cento, contribuendo pertanto in maniera determinante all'offerta di base del Paese in termini di mobilità. Un'offerta, questa, che deve essere assicurata anche in situazioni di crisi, affinché gli occupati nei settori sistemici, quali il personale ospedaliero, i commessi dei negozi di alimentari o gli addetti delle aziende di logistica, possano continuare a recarsi al lavoro come di consueto e a fornire le relative prestazioni. L'offerta di base deve essere garantita anche durante un'epidemia o una pandemia. Il trasporto ferroviario è un importante fornitore di servizi, che consente alle persone di spostarsi, ad esempio per procurarsi l'occorrente o per recarsi dal medico.

La popolazione attiva ha fatto la sua parte, seguendo la raccomandazione di telelavoro del Consiglio federale. A causa delle numerose limitazioni nei diversi ambiti, la popolazione ha rinunciato a usare i TP anche per le proprie attività del tempo libero. Il distanziamento sociale raccomandato dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), ad esempio, è di difficile applicazione sui mezzi pubblici, ed è quindi probabile che questo fattore abbia influito sul loro utilizzo. Il calo dei passeggeri ha fatto crollare le entrate delle IT.

I costi delle IT sono in buona parte di natura fissa e soprattutto nel traffico ferroviario il materiale rotabile e gli impianti ferroviari comportano costi elevati (soprattutto per gli ammortamenti) anche quando i treni sono fermi. Le IT si sono quindi trovate a dover garantire l'offerta di base nonostante una domanda considerevolmente ridotta e le ingenti spese fisse cui far comunque fronte. In questa situazione è inevitabile vedersi confrontati con elevati costi non coperti.

Si deve presupporre che la domanda si normalizzerà solo lentamente e tornerà al livello pre-crisi solo dopo un determinato periodo di tempo. Il settore non prevede un ritorno al livello pre-crisi prima del 2024 in quanto a numero di passeggeri ed entrate.

1.1.1 Misure scaturite dalla legge del 25 settembre 2020

Con l'adozione della legge del 25 settembre 2020 il Parlamento ha creato la base legale per introdurre misure di sostegno finanziario, affinché i TP e il trasporto di merci per ferrovia possano continuare anche in futuro a esercitare la loro funzione portante e a svilupparsi secondo la domanda. Le misure decise sono rivolte al TRV, al traffico locale e turistico, al carico di autoveicoli nonché al finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria. Per il TRV è stato concesso un credito di 290 milioni di franchi per il 2020 e il 2021, con il quale coprire le perdite causate dalla COVID-19 nel 2020 con effetto retroattivo e per linea, una volta sciolta la riserva speciale a destinazione vincolata di cui all'articolo 36 capoverso 2 della legge del 20 marzo 2009⁴ sul trasporto di viaggiatori (LTV), mentre per il 2021 era previsto di sostenere le IT dopo tale calo delle entrate mediante un adeguamento delle convenzioni sull'offerta. Nel traffico locale si versano 150 milioni di franchi a copertura di un terzo dei disavanzi rilevati nel 2020 in base ai conti economici delle singole linee. Il traffico

³ RU 2020 3825; FF 2020 5937

⁴ RS 745.1

turistico riceve dalla Confederazione 25 milioni di franchi a compensazione delle perdite dovute alla COVID-19 nel periodo 1° marzo – 30 settembre 2020, nella misura dell'80 per cento del contributo cantonale e a condizione che dette perdite superino, previa deduzione di tutte le riserve, l'utile netto realizzato dall'impresa negli esercizi 2017–2019 e che l'offerta sia sostenuta da un Cantone e disponga di una concessione per il trasporto di viaggiatori o di un'autorizzazione cantonale per l'esercizio di un impianto a fune. Per le offerte del carico di autoveicoli si mette a disposizione delle IT interessate un credito di 4,1 milioni per il cofinanziamento della Confederazione per il 2020 (copertura del disavanzo con effetto retroattivo) e per il 2021 (indennizzo dei previsti costi non coperti). Nel traffico merci su rotaia un credito di 70 milioni consente di sostenere nel 2021 il traffico merci interno con 40 milioni di franchi, la strada viaggiante con 10 milioni e il trasporto combinato transalpino accompagnato (indennità) con 20 milioni. L'infrastruttura ferroviaria è sostenuta con misure finanziate tramite il Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF). A tal scopo il FIF ha visto aumentare il conferimento dalla tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP); nel 2020, ha inoltre potuto indebitarsi per ulteriori 150 milioni di franchi ed è stato sospeso l'obbligo di restituzione degli anticipi dal precedente Fondo FTP. In tal modo è dunque possibile evitare limitazioni di breve termine nel mantenimento della qualità e nell'ampliamento della rete ferroviaria.

Misure sufficienti per il 2021

Le basi legali per un sostegno al TRV, al carico di autoveicoli, al traffico merci nonché all'infrastruttura ferroviaria sono sancite nella legge del 25 settembre 2020. In questi settori è possibile introdurre misure secondo le usuali procedure. Per il TRV, tuttavia, proponiamo di estendere al 2021 la procedura di copertura del disavanzo, in modo da semplificare notevolmente i processi e ridurre l'onere amministrativo nonché creare maggiore trasparenza, in particolare riguardo all'impiego delle restanti riserve.

Misure da definire per il 2021

Le misure della legge del 25 settembre 2020 concernenti il traffico locale e quello turistico sono valide solo per il 2020. Per poterle estendere al 2021, in questi due comparti non di competenza della Confederazione, sarebbe necessario adattare la legislazione vigente. Il Consiglio federale ritiene in linea di massima opportuno che il traffico locale riceva un aiuto finanziario da parte dei committenti (Cantoni e Comuni) anche nel 2021, ma che vada evitata una nuova deroga alle competenze per il finanziamento di questo comparto. Secondo il Consiglio federale gli enti pubblici interessati sono pienamente in grado di assumersi la propria responsabilità finanziaria.

I mezzi finanziari approvati dal Parlamento nel 2020 per il traffico merci non saranno sufficienti a coprire le perdite economiche subite dalle imprese di trasporto attive nel traffico merci ferroviario e direttamente riconducibili alla crisi della COVID-19. Il persistente calo della domanda nel traffico svizzero interno, di importazione e di esportazione, anch'esso causa diretta della pandemia, nel primo semestre 2021 si attesta ancora al 12 per cento, ovvero registra valori di bilancio inferiori a quelli pre-crisi. Il traffico transalpino combinato non accompagnato è invece riuscito a riprendersi dalla riduzione della domanda; di conseguenza, per tale settore, nel 2021 non sono necessari fondi supplementari. Per garantire anche nel 2021 un aiuto finanziario al traffico svizzero interno, di importazione e di esportazione, si chiede al Parlamento un'aggiunta al preventivo dello stesso anno.

Il Consiglio federale non ritiene necessario concedere un sostegno diretto alle FFS a compensazione delle ripercussioni della crisi della COVID-19 sui risultati del traffico a lunga distanza. Tuttavia, un gruppo di lavoro interdipartimentale esaminerà la necessità di adottare misure particolari per garantire un finanziamento duraturo dell'impresa.

1.1.2 Necessità di misure di sostegno finanziario per il 2021

Nonostante le misure a breve termine, i finanziamenti transitori e i provvedimenti adottati con la legge del 25 settembre 2020, le IT dei TP e del trasporto di merci per ferrovia hanno accusato notevoli disavanzi a causa delle considerevoli perdite di introiti. Il consumo di capitale che ne consegue mette a repentaglio le basi economiche per le future prestazioni. Alle IT che forniscono esclusivamente servizi di trasporto ordinati non è consentito prevedere utili nelle offerte relative agli anni a venire e, quindi, a lungo termine non sarà loro possibile abbattere i deficit.

Con l'adozione delle mozioni 21.3459 CTT-N e 21.3593 CTT-S «Covid-19. Contributi della Confederazione per le perdite finanziarie dei trasporti pubblici anche nel 2021» il Consiglio federale è incaricato di sottoporre

al Parlamento una revisione della LTV che consenta da un lato di estendere al 2021 le norme adottate nell'ambito della legge del 25 settembre 2020 e, dall'altro, di trovare una soluzione specifica per i trasporti a lunga distanza.

Adottando le mozioni 21.3460 CTT-N e 21.3594 CTT-S «Mitigare l'impatto della pandemia di Covid-19 sul traffico merci ferroviario nel 2021» il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di proporgli un credito aggiuntivo allo scopo di sostenere finanziariamente le imprese attive nel settore del trasporto merci ferroviario nel 2021. Poiché la legge del 25 settembre 2020 fornisce già le basi legali per proseguire con l'aiuto anche nel 2021, non è necessaria una modifica legislativa e un credito aggiuntivo a sostegno delle imprese attive nel traffico merci su rotaia sarà sottoposto al Parlamento secondo la procedura ordinaria per un'aggiunta al preventivo 2021. Come per il traffico locale e turistico, il divieto di distribuire dividendi dovrà essere prorogato al 2022 anche nel caso del traffico merci. A tale scopo è necessaria una modifica dell'articolo 9a LTM.

Il Consiglio federale ritiene che non si debba derogare alle competenze finanziarie per il traffico locale, turistico e a lunga distanza e quale risposta alle richieste del Parlamento integra il presente avamprogetto con i necessari adeguamenti di legge, sotto forma di una modifica della LTV, allo scopo di estendere anche al 2021 le misure sancite nella legge del 25 settembre 2020.

1.2 Alternative esaminate e opzioni scelte

Le misure di sostegno per le IT nel 2021 devono fondarsi su quelle della legge del 25 settembre 2020. Si tratta di una proroga della durata di validità degli articoli che consentono di finanziare anche nel 2021 i comparti per i quali nel 2020 non era stata prevista una rispettiva base legale. Per il traffico a lunga distanza un gruppo di lavoro interdipartimentale sta esaminando, indipendentemente dal presente avamprogetto, la necessità di adottare misure particolari per garantire un finanziamento duraturo dell'impresa.

Per il 2021 è richiesta una modifica della LTV allo scopo di creare una base legale per il sostegno del traffico locale e turistico e di adeguare quella per il TRV. Nel quadro del presente avamprogetto viene adeguata anche la LTM, con il fine di prorogare all'anno d'esercizio 2022 il divieto di distribuire dividendi.

L'opzione scelta dal Consiglio federale rispetta i seguenti principi.

- La base giuridica delle misure stabilite per il 2020 nella legge del 25 settembre 2020 viene estesa, per quanto possibile, al 2021.
- È nei limiti del possibile salvaguardata la competenza dei diversi livelli istituzionali: nel TRV, ordinato congiuntamente da Confederazione e Cantoni, e nel traffico locale, i cui committenti sono Cantoni e Comuni, la responsabilità è condivisa.
- Le disposizioni di legge non vengono modificate in maniera duratura bensì adeguate a termine, come provvedimento transitorio, per consentire di far fronte alla crisi della COVID-19 nei TP.

Nel definire le varie misure si sono seguiti il principio e la linea di creare un'apposita base legale nel caso in cui il Parlamento decidesse di risarcire le IT per i costi aggiuntivi e i minori ricavi cagionati dalla pandemia della COVID-19. A questo proposito va tenuto conto, per quanto possibile, della capacità economica delle singole imprese.

Sostegno del traffico regionale viaggiatori con una copertura del disavanzo per il 2021

Per sostenere il TRV negli anni 2020 e 2021 il Parlamento ha deciso di stanziare un credito di 290 milioni di franchi. Per la copertura del disavanzo 2020 vengono impiegati 90 milioni circa, i restanti circa 200 milioni di franchi sono destinati al 2021. Il fabbisogno delle imprese attive nel settore è dato anche per il 2021: secondo le ultime stime di Alliance SwissPass i minori ricavi dovrebbero mantenersi allo stesso livello del 2020. Quest'anno, però, le imprese non disporranno più di riserve o ne avranno solo poche, avendole già esaurite per coprire il disavanzo 2020.

L'attuale legge prevede una copertura del disavanzo solo per il 2020, mentre per il 2021 era prevista la rielaborazione delle convenzioni sull'offerta già sottoscritte, in modo da considerare un ricalcolo delle entrate (ma non dei costi) e quindi stipulare un'aggiunta. Per le IT e i committenti, procedere in tal modo nel 2021 significa far fronte a maggiori oneri e a una gestione straordinariamente complessa sotto il profilo amministrativo. Il Consiglio federale è favorevole all'adeguamento delle disposizioni di legge sul TRV al fine

di disporre, nel 2021 come nel 2020, di una soluzione di sostegno alle imprese. Si renderà pertanto necessaria una modifica della LTV che consenta di coprire i disavanzi delle imprese di trasporto del TRV anche nel 2021.

Nessuna necessità di ulteriori contributi federali per sostenere il traffico locale nel 2021

Le ripercussioni della crisi della COVID-19 si fanno sentire anche nel traffico locale e nelle altre offerte ordinate. Secondo le stime iniziali della Confederazione, le perdite economiche subite dalle IT nel 2020 sarebbero ammontate a circa 450 milioni di franchi. Per tale motivo sono state decise misure di sostegno anche per questo settore. Alla fine, però, il relativo fabbisogno pare essere notevolmente inferiore a quello preventivato. La ragione principale è il fatto che sia stato possibile coprire con le riserve il crollo del numero di passeggeri ed evitare un'esplosione del fabbisogno di aiuti.

Il Consiglio federale ritiene che nel 2021 il traffico locale non avrà bisogno di contributi federali e parte dal presupposto che i Cantoni e i Comuni, in qualità di committenti dell'offerta locale, saranno in grado di mettere a disposizione le risorse necessarie senza incorrere in difficoltà finanziarie. Ammette che le IT abbiano esaurito, in parte o interamente, le proprie riserve e che alcune potrebbero dunque trovarsi in difficoltà economiche. Per tale motivo riconosce che in linea di massima un sostegno finanziario da parte dei committenti è opportuno anche nel 2021, ma ritiene che vada evitata una nuova deroga alle competenze per il finanziamento del traffico locale. Per poter avanzare anche nel 2021 una proposta di sostegno da parte della Confederazione secondo il modello 2020 sarebbe necessario adeguare la LTV.

Nessun sostegno della Confederazione al traffico a scopo turistico nel 2021

Il traffico a scopo turistico non rientra nell'offerta di base ma nel mercato del turismo ed è in questo contesto che può essere sostenuto, sempre che ciò corrisponda alla volontà politica. Il Consiglio federale è tuttavia favorevole all'introduzione di specifici incentivi tariffari nei TP per agevolare il turismo in Svizzera e attenuare quindi le conseguenze finanziarie per le regioni turistiche e le imprese del settore. L'adozione delle corrispondenti misure spetta all'associazione di categoria (Alliance SwissPass) e alle IT, che sono sovrane per quanto riguarda le tariffe. Non rientra tra le competenze della Confederazione intervenire nel finanziamento delle offerte turistiche e la situazione finanziaria di Cantoni e Comuni non richiede necessariamente un suo intervento. Se si decidesse di optare per un sostegno federale, questo dovrebbe basarsi sul modello 2020 ed estendersi al 2021, il che comporterebbe una modifica della LTV.

Il presente avamprogetto non tratta soluzioni per il traffico a lunga distanza

Come riportato nel messaggio sulla legge federale urgente concernente il sostegno ai trasporti pubblici nella crisi COVID-19 (20.055) il Consiglio federale non ritiene necessario concedere un sostegno diretto al traffico a lunga distanza, ovvero alle FFS, per la compensazione delle ripercussioni della crisi della COVID-19 sui risultati del settore.

La crisi, tuttavia, ha messo a dura prova l'impresa. Per tale motivo, un gruppo di lavoro interdipartimentale esaminerà la necessità di adottare misure volte a garantire un finanziamento duraturo dell'impresa. In base ai relativi risultati, a inizio 2022 il Consiglio federale deciderà sui possibili provvedimenti, a prescindere dal pacchetto di misure in oggetto.

Nessuna necessità di una modifica di legge per il traffico merci

Secondo l'articolo 9a della legge del 25 settembre 2015 sul trasporto di merci, negli anni 2020 e 2021 la Confederazione può versare contributi alle imprese interessate per mitigare le ripercussioni della crisi della COVID-19 sul trasporto di merci per ferrovia. In questo settore non è pertanto necessario adeguare o aggiungere misure.

In risposta alle mozioni 21.3460 CTT-N e 21.3594 CTT-S secondo la procedura ordinaria viene chiesto al Parlamento un credito aggiuntivo di 25 milioni di franchi per poter continuare ad assegnare contributi a favore delle imprese attive nel settore del trasporto merci ferroviario interno, di importazione e di esportazione per compensare il calo della domanda subito a causa della COVID-19.

Quale conseguenza di questo credito aggiuntivo, il divieto di distribuire dividendi va esteso anche al 2022. A tale scopo si rende necessaria una modifica della LTM.

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

L'avamprogetto non è annunciato né nel messaggio del Consiglio federale al Parlamento del 29 gennaio 2020 sul programma di legislatura 2019–2023⁵ né nel disegno di decreto federale sul programma di legislatura 2019–2023⁶.

La sua presentazione è determinata dall'urgenza di mitigare le conseguenze negative della crisi della COVID-19 per i TP e il trasporto di merci per ferrovia.

1.4 Interventi parlamentari

Con l'avamprogetto si adempiono i mandati contenuti nelle mozioni 21.3459 CTT-N e 21.3593 CTT-S «Covid-19. Contributi della Confederazione per le perdite finanziarie dei trasporti pubblici anche nel 2021» nonché 21.3460 CTT-N e 21.3594 CTT-S «Mitigare l'impatto della pandemia di Covid-19 sul traffico merci ferroviario nel 2021».

2 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Secondo l'articolo 107 capoverso 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)⁷, gli aiuti concessi dagli Stati membri dell'UE, ovvero mediante risorse statali che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza, sono di principio vietati se possono comportare distorsioni della concorrenza sul mercato interno. Il diritto europeo prevede deroghe a tale divieto: gli aiuti concessi dagli Stati sono ad esempio compatibili con il mercato interno se destinati a ovviare ai danni arrecati da catastrofi naturali o altri eventi eccezionali (art. 107 cpv. 2 lett. b TFUE). La Commissione ha definito la pandemia della COVID-19 un evento eccezionale ai sensi di detta disposizione. Gli aiuti concessi dagli Stati possono inoltre essere dichiarati compatibili con il mercato interno se sono concessi per porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro (art. 107 cpv. 3 lett. b TFUE). Durante la pandemia della COVID-19, inoltre, nell'UE si applicano requisiti particolari per la concessione di aiuti statali anche nel settore dei trasporti terrestri.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

Il pacchetto di misure a sostegno dei TP nella crisi della COVID-19 per il 2021, sottoposto con il presente rapporto esplicativo per la consultazione, comprende provvedimenti distinti per il TRV, il traffico locale e a scopo turistico e per il traffico merci su rotaia. Tali misure consentono di fornire una base legale, sempre che il Parlamento decida l'adozione di provvedimenti in tal senso.

La normativa proposta dal Consiglio federale è tuttavia di durata limitata ed è da intendersi come provvedimento ponte.

3.1.1 Traffico regionale viaggiatori

Per evitare danni duraturi all'offerta che il TRV garantisce sull'intero territorio della Svizzera è indispensabile che Confederazione e Cantoni integrino gli attuali finanziamenti coprendo i costi aggiuntivi e le perdite di entrate causati dalla pandemia della COVID-19. È escluso un aumento a breve termine del finanziamento da parte degli utenti, poiché ne conseguirebbe una notevole crescita dei prezzi, che comprometterebbe l'attrattiva dell'offerta. La soluzione proposta per il TRV si fonda sul principio di indennizzare le IT per i costi supplementari provocati dalla crisi della COVID-19, ad esempio per i piani di protezione, e per le minori entrate dovute al calo della domanda. Il tutto tenendo adeguatamente conto della capacità economica delle IT.

⁵ FF 2020 1695

⁶ FF 2020 1565

⁷ GU C 326 del 26.10.2012, pag. 1.

L'offerta del TRV, che oltre a treni e autobus regionali comprende la rete ferroviaria suburbana nonché funivie e funicolari che collegano località con più di 100 residenti permanenti, è ordinata e finanziata secondo le disposizioni legali vigenti congiuntamente da Confederazione e Cantoni, con la prima che versa il 50 per cento delle indennità nella media svizzera e i secondi che erogano una quota che spazia dal 20 (Grigioni) al 73 per cento (Basilea Città) in funzione della densità demografica.

In circostanze «normali» le IT presentano ai committenti, di volta in volta per due anni d'orario, un'offerta indicante per ogni linea i costi previsti e i ricavi attesi dalla vendita dei titoli di trasporto. I committenti indennizzano le IT per i costi che secondo l'offerta restano scoperti. Eventuali eccedenze dei ricavi rispetto ai costi pianificati devono essere attribuite, secondo l'articolo 36 della LTV⁸, per almeno due terzi a una riserva a destinazione vincolata, la cosiddetta riserva speciale, che può essere impiegata unicamente per la copertura di perdite future.

Per sostenere il TRV negli anni 2020 e 2021 il Parlamento ha stanziato un credito di 290 milioni di franchi. Circa 90 milioni sono impiegati per la copertura del disavanzo nel 2020, ovvero per circa 30 delle 115 IT attive nel TRV. Il fatto che del credito 2020 sia stata utilizzata solo una parte così esigua è dovuto principalmente allo scioglimento delle riserve delle imprese. Per il sostegno del settore nel 2021 restano quindi circa 200 milioni di franchi.

Con l'avamprogetto non si mira a creare nuove misure per il TRV, bensì ad adattare la soluzione esistente per il 2021. Il restante credito dovrebbe essere sufficiente a coprire i deficit del TRV anche in questo anno, a condizione che perdurino gli sforzi delle imprese nella gestione dei costi e nell'individuazione del potenziale di risparmio. Tale soluzione presuppone, tuttavia, una modifica dell'articolo 28 capoverso 1^{bis} LTV, volta ad estendere al 2021 la possibilità di copertura del disavanzo sulla base di quella del 2020.

Inoltre deve essere richiesto un credito di pagamento a livello di finanze federali affinché il credito attualmente previsto per il 2021 possa essere utilizzato nel 2022. La situazione attuale lascia presupporre che i mezzi autorizzati per il 2021 saranno sufficienti e non ne sono richiesti di supplementari. Qualora alla fine del 2021 i mezzi disponibili non bastassero, bisognerà chiedere un credito aggiuntivo.

Quale misura accompagnatoria, alle imprese si applica il divieto di distribuire dividendi per i conti annuali 2020, 2021 e ora anche 2022.

Copertura del disavanzo

Per la chiusura dell'esercizio 2021, il Consiglio federale propone di applicare lo stesso sistema utilizzato nel 2020. In pratica, per il disavanzo 2021 è prevista la seguente procedura: nel 2022 le IT presentano alla Confederazione i propri conti relativi al 2021. Dalla maggioranza di questi risulteranno notevoli perdite, malgrado le misure attuate dalle IT per ridurre i costi.

L'entità del sostegno è determinata sulla base del conto settoriale, che riporta i risultati effettivi. Per la copertura delle perdite va sciolta la restante riserva speciale a destinazione vincolata (ovvero ciò che resta dopo lo scioglimento attuato per l'anno di esercizio 2020) di cui all'articolo 36 LTV.

Per poter coprire le perdite del 2021 Confederazione e Cantoni devono creare i necessari presupposti sul piano legislativo. Occorre un'integrazione transitoria dell'articolo 28 capoverso 1^{bis} LTV che permetta loro di coprire il disavanzo per l'anno di esercizio 2021.

Come nel 2020, il finanziamento delle indennità sarà assunto per una metà dalla Confederazione e per l'altra dai Cantoni. Per quanto concerne la quota federale, il credito di 290 milioni di franchi messo a disposizione appare sufficiente e non è necessario richiedere un finanziamento aggiuntivo.

Motivazione per la proroga della copertura del disavanzo per il 2021

La legge del 25 settembre 2020 prevede una copertura del disavanzo per le imprese del TRV solo per il 2020, mentre per il 2021 era previsto un adeguamento delle convenzioni sull'offerta con le IT nonché un ricalcolo delle entrate (ma non dei costi). Nelle scorse settimane le imprese hanno sottoposto ai committenti le offerte 2021 rielaborate. A metà maggio, però, l'AFC ha comunicato che i contributi di sostegno COVID-19 non comportano una riduzione della deduzione dell'imposta precedente. Si dovrà pertanto valutare caso per

⁸ RS 745.1

caso se si tratta di un contributo di sostegno COVID-19 o di un altro sussidio. Le IT dovrebbero dunque rielaborare ancora una volta dette offerte, sostenendo costi ancora più elevati.

Il vantaggio della copertura del disavanzo 2021 consiste nella semplificazione del lavoro amministrativo rispetto a quello necessario per rielaborare le offerte e ricalcolare i ricavi. Un altro beneficio concerne il computo delle riserve speciali esistenti, costituite secondo l'articolo 36 LTV, considerato che per la sua attuazione nel quadro della copertura del disavanzo esiste una base legale esplicita, che per l'adeguamento delle offerte è invece assente e ciò ha già generato discussioni con le diverse IT. D'altro canto è necessario escludere, come già nel 2020, l'impiego di tale soluzione per coprire anche i costi supplementari non dovuti alla crisi della COVID-19 e particolari fattori come ammortamenti straordinari.

Modalità

L'attuazione di questa misura coincide con quella delle misure seguite all'adozione della legge federale urgente del 25 settembre 2020.

3.1.2 Traffico locale

Il Consiglio federale non propone misure di sostegno al traffico locale per il 2021, considerato che l'ordinazione e l'indennizzo in questo settore sono di competenza di Cantoni e Comuni e che, anche in caso di problemi, spetta ai committenti fornire il necessario aiuto. Non è responsabilità della Confederazione intervenire e concedere sussidi nel settore del traffico locale. Il Consiglio federale ritiene debba essere mantenuta la ripartizione delle competenze e che la portata finanziaria del problema non giustifichi eccezioni.

Il mandato del Parlamento va però in un'altra direzione: le regole definite per il 2020 per il traffico locale devono essere estese a tutto il 2021. Secondo una prima stima, il credito di 150 milioni concesso per il sostegno al settore nel 2020 dovrebbe essere sufficiente a coprire anche il disavanzo del 2021, pertanto non si chiedono mezzi aggiuntivi. Le indennità vengono richieste mediante un trasferimento di credito al 2022. Qualora alla fine del 2021 i mezzi disponibili non bastassero, bisognerà chiedere un credito aggiuntivo.

Di conseguenza, una copertura del disavanzo 2021 sarebbe possibile, ma allo scopo sarà comunque necessario un adattamento dell'articolo 28 capoverso 2^{bis} LTV. Se si dovesse procedere alla modifica di tale articolo, quale misura accompagnatoria alle IT deve essere applicato il divieto di distribuire dividendi per i conti annuali 2020, 2021 e ora anche 2022.

3.1.3 Traffico turistico

Per il sostegno del traffico turistico non si propongono misure perché il finanziamento del settore non rientra tra i compiti della Confederazione. Già nel 2020 il Consiglio federale aveva ribadito che non spettasse a lui finanziare offerte turistiche. Il traffico a scopo turistico non rientra nell'offerta di base ma nel mercato del turismo, che non è di competenza federale. Come per il traffico locale, anche qui il Consiglio federale ritiene debba essere mantenuta la ripartizione delle competenze e che la portata finanziaria del problema non giustifichi eccezioni.

Il Parlamento indica però una direzione diversa: con i mandati delle mozioni chiede inequivocabilmente che le regole definite nel 2020 da applicare al traffico turistico per una parte dell'anno siano estese al periodo dal 1° marzo 2020 al 30 giugno 2021.

Partendo dal presupposto che le condizioni per il sostegno sono le stesse del 2020, ma che la sua durata è di 16 e non 7 mesi (ovvero dal 1° marzo al 30 settembre 2020), il credito di 25 milioni messo a disposizione nel 2020 dovrebbe essere sufficiente. I mezzi per eventuali versamenti nel 2022 vengono richiesti mediante un trasferimento di credito. Qualora quello previsto finora non fosse sufficiente, il fabbisogno può essere coperto tramite un'aggiunta.

Un sostegno al traffico turistico sotto forma di contributi federali nel 2021 presuppone una modifica dell'articolo 28a LTV. Se si dovesse procedere alla modifica di tale articolo, quale misura accompagnatoria alle IT deve essere applicato il divieto di distribuire dividendi per i conti annuali 2020, 2021 e ora anche 2022.

3.1.4 Traffico merci su rotaia

Per sostenere il traffico merci su rotaia non è necessario modificare la base legale. Per prorogare il sostegno al 2021, tuttavia, si presenta richiesta al Parlamento di un credito aggiuntivo di 25 milioni di franchi al preventivo 2021. L'ammontare del credito si basa su una stima, fatta dalle imprese interessate, delle perdite di introiti dovute alla COVID-19 nel 2021; l'effettiva portata dell'aiuto finanziario alle imprese, tuttavia, viene esaminata caso per caso.

Inoltre, secondo la logica dei provvedimenti previsti dal presente avamprogetto, alle imprese beneficiarie di aiuti si applica la misura accompagnatoria che vieta loro di distribuire dividendi per i conti annuali 2020, 2021 e ora anche 2022. Per poter prorogare tale divieto è pertanto necessario modificare l'articolo 9a LTM.

3.2 Attuazione

Le modifiche di legge presentate nell'ambito del presente avamprogetto sono esaustive e non comportano nessun adeguamento di ordinanze esecutive.

4 Commento ai singoli articoli

4.1 Legge del 20 marzo 2009 sul trasporto di viaggiatori

Art. 28 cpv. 1^{bis} e 2^{bis}

Il capoverso 1^{bis} definisce la procedura per la compensazione delle perdite finanziarie subite dalle imprese nel TRV a causa della crisi della COVID-19. L'indennità supplementare per il 2021 si basa sui risultati delle singole linee documentati nei conti delle imprese relativi a quest'anno, ed è subordinata allo scioglimento della riserva speciale per la copertura di disavanzi futuri dei comparti di trasporto che danno diritto all'indennità.

Il capoverso 2^{bis} definisce la procedura per la compensazione delle perdite finanziarie subite dalle imprese attive nel traffico locale a causa della crisi della COVID-19. L'indennità supplementare per il 2021 si basa sui risultati delle singole linee documentati nei conti delle imprese relativi a quest'anno.

Art. 28a

L'articolo 28a definisce la procedura per la compensazione delle perdite finanziarie subite dalle imprese attive nel traffico turistico a causa della crisi della COVID-19. L'indennità supplementare per il 2021 è concessa una volta sciolte tutte le riserve degli anni di esercizio 2017–2020. Il capoverso 2 lettera b garantisce che le imprese non distribuiscano dividendi per gli anni di esercizio 2020, 2021 e ora anche 2022.

Art. 36 cpv. 2^{bis}

Questa disposizione assicura che le imprese che usufruiscono delle sovvenzioni una tantum di cui all'articolo 28 capoversi 1^{bis} e 2^{bis} non distribuiscano dividendi per gli anni di esercizio 2020, 2021 e ora anche 2022.

4.2 Legge del 25 settembre 2015 sul trasporto di merci

Art. 9a cpv. 2

Con il capoverso 2 lettera b di questo articolo si garantisce che le imprese non distribuiscano dividendi per gli anni di esercizio 2020, 2021 e ora anche 2022.

5 Ripercussioni

Le misure richieste con il presente avamprogetto implicano una ripartizione dell'onere finanziario tra Confederazione, Cantoni e Comuni. Una parte delle perdite sarà assunta direttamente dalle IT, cui è fatto obbligo di sciogliere le riserve e divieto di distribuire dividendi.

Nei settori TRV, traffico locale e traffico turistico, la ripartizione delle spese tra Confederazione, Cantoni e Comuni riflette quella dei compiti.

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

Per la Confederazione risultano presumibilmente uscite supplementari pari a 25 milioni di franchi. Nel TRV il credito esistente dovrebbe essere sufficiente per coprire i disavanzi delle imprese del 2021, ma i rispettivi pagamenti saranno eseguiti solo a partire dal 2022; di conseguenza si richiede un trasferimento di credito. Un trasferimento dei crediti sanciti nella legge del 25 settembre 2020 viene richiesto al Parlamento anche per il traffico locale e per quello turistico. Per il traffico merci su rotaia è invece presentata richiesta di un credito aggiuntivo al preventivo 2021 di 25 milioni di franchi. Le misure di sostegno per il traffico a lunga distanza vengono trattate separatamente dal presente avamprogetto.

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

L'ordinazione del TRV e il versamento delle relative indennità è un compito congiunto di Confederazione e Cantoni. Questi ultimi contribuiscono quindi alla copertura dei disavanzi nel TRV.

Se non si adottano misure finanziarie a sostegno dei TP e del trasporto di merci per ferrovia, le imprese ne subiranno gravi conseguenze finanziarie. Non avendo la possibilità di realizzare futuri utili nel traffico ordinato che compensino i disavanzi, molte imprese vedrebbero compromessa la propria esistenza e, quindi, la capacità di fornire le proprie prestazioni. In particolare nel settore degli autobus i servizi di TP sono offerti da piccole e medie imprese che saranno costrette a misure di ristrutturazione a causa del sovraindebitamento e condannate al fallimento se i proprietari non saranno disposti a fornire i mezzi finanziari necessari.

5.3 Ripercussioni per l'economia

Le modifiche di legge proposte sono intese ad attenuare le ripercussioni economiche della crisi della COVID-19 nei TP. Nei settori del TRV e del traffico merci su rotaia la copertura dei disavanzi deve garantire il mantenimento delle offerte globalmente convenienti; nel traffico locale e in quello turistico i sussidi tornano utili alle imprese, ma se le ripercussioni sull'economia sono minori; il sostegno finanziario al traffico merci su rotaia ha lo scopo di assicurare un'offerta ferroviaria sostenibile per l'approvvigionamento della Svizzera in beni.

5.4 Ripercussioni per l'ambiente

Le misure di sostegno consentono ai TP di mantenere i propri effetti positivi sull'ambiente e sul clima.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Le modifiche di legge proposte si fondano sulle rispettive disposizioni della Costituzione federale (Cost.)⁹ in materia di competenze.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Le misure di sostegno richieste con il presente avamprogetto sono compatibili con il diritto europeo e con gli impegni bilaterali della Svizzera nei confronti dell'UE. Nell'ambito dell'Accordo del 21 giugno 1999¹⁰ fra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (Accordo sui trasporti terrestri) la Svizzera non si è impegnata a recepire nel traffico ferroviario il diritto UE in materia di aiuti. Di principio, dunque, le prescrizioni UE di cui al numero 3 non sono vincolanti per la Svizzera. L'Accordo sui trasporti terrestri nel settore del traffico ferroviario internazionale comprende

⁹ RS 101

¹⁰ RS 0.740.72

solo singole disposizioni concernenti gli aiuti statali. Questi ultimi non sono oggetto del presente avamprogetto, che non è quindi in contrasto con gli impegni internazionali della Svizzera.

6.3 Forma dell'atto

Con decisione del 25 settembre 2020, l'Assemblea federale ha emanato la legge federale sul sostegno ai trasporti pubblici nella crisi della COVID-19. Quest'atto mantello, dichiarato urgente ed entrato in vigore con effetto immediato, ha modificato anche diversi articoli della LTV, che resteranno in vigore fino al 31 dicembre 2021.

Il pacchetto di misure di cui nel presente avamprogetto mira a prorogare per il periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2022 le modifiche temporanee della LTV (nello specifico gli art. 28 cpv. 1^{bis} e 2^{bis}, 28a e 36 cpv. 2^{bis}) e della LTM (nello specifico l'art. 9a cpv. 2). Anche quest'atto modificatore deve essere, a sua volta, dichiarato urgente. La modifica limitata a un solo anno non sottostà a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera b Cost.

Affinché le misure possano entrare in vigore il 1° gennaio 2022, l'Assemblea federale dovrà trattarne la proroga nella sessione invernale 2021 applicando la procedura speciale.

6.4 Subordinazione al freno alle spese

Il freno alle spese serve a disciplinare la politica della spesa pubblica della Confederazione. A partire da un determinato importo, l'Assemblea federale deve approvare le spese a maggioranza qualificata. Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., le disposizioni in materia di sussidi, i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie che implicano nuove uscite uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

Tra le disposizioni illustrate nel presente rapporto esplicativo quelle sul promovimento secondo gli articoli 28 capoversi 1^{bis} e 2^{bis} e 28a LTV comportano nuovi compiti. Questi due articoli sottostanno pertanto al freno alle spese.

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

Nella ripartizione del carico finanziario tra Confederazione, Cantoni e Comuni si è osservato il principio dell'equivalenza fiscale tenendo conto di quello della proporzionalità.

6.6 Conformità alla legge sui sussidi

L'attuazione delle misure avviene nell'ambito di disposizioni di legge speciali esistenti o nuove. Le disposizioni della legge del 5 ottobre 1990¹¹ sui sussidi sono rispettate.

6.7 Delega di competenze legislative

Non è prevista alcuna delega di competenze legislative al Consiglio federale.

6.8 Protezione dei dati

L'avamprogetto tiene conto delle disposizioni della legislazione sulla protezione dei dati.

¹¹ RS 616.1