



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale delle finanze DFF
Amministrazione federale delle finanze AFF

22 giugno 2023

Modifica della legge federale sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS)

Finanziamento duraturo delle FFS

Rapporto sui risultati della consultazione

1 Situazione iniziale

Dal 16 dicembre 2022 al 31 marzo 2023 il Consiglio federale ha svolto una procedura di consultazione in merito alla modifica della legge federale del 20 marzo 1998 sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS; RS 742.31).¹ La modifica è intesa a rafforzare la situazione finanziaria e la capacità di investimento delle FFS, a chiarire le condizioni per il finanziamento di queste ultime da parte della Confederazione e a garantire l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria mediante un sufficiente apporto di liquidità al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF).

Il progetto posto in consultazione comprendeva una modifica dell'articolo 20 LFFS, attraverso la quale si intende chiarire quali strumenti ha a disposizione la Confederazione per finanziare le FFS. Attualmente la Confederazione concede alle FFS mutui di tesoreria destinati a coprire il loro fabbisogno di finanziamento. Tuttavia, questi mutui finiscono per aumentare l'indebitamento della Confederazione al di fuori del freno all'indebitamento. Secondo il progetto posto in consultazione, a partire da un determinato livello di indebitamento, la Confederazione potrebbe concedere mutui alle FFS solo attingendo al bilancio federale. Contrariamente ai mutui di tesoreria, infatti, questi mutui a carico del bilancio sottostanno alle direttive del freno all'indebitamento. In tal modo il rischio di eludere il freno all'indebitamento viene scongiurato e il Parlamento avrebbe la possibilità di approvare i mutui nel quadro del bilancio federale. Il testo posto in consultazione comprendeva inoltre gli altri strumenti di finanziamento a disposizione delle FFS.

Per attuare 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, il Consiglio federale 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 fino a un massimo di 1,25 miliardi di franchi. Per fare ciò, l'Esecutivo propone di introdurre l'articolo 26b nella LFFS.

Infine, per assicurare la liquidità del FIF, l'avamprogetto contemplava anche una modifica della legge del 19 dicembre 1997 sul traffico pesante (LTTP; RS 641.81). Alla Confederazione spettano due terzi dei proventi netti della tassa. Con la modifica di legge, tale quota dovrà essere conferita al FIF finché le sue riserve avranno raggiunto un livello adeguato (almeno fr. 300 mio.).

2 Partecipanti alla consultazione

Nel corso della procedura di consultazione sono pervenuti 55 pareri (v. elenco dei partecipanti e relative abbreviazioni). Si sono espressi segnatamente:

- 26 Cantoni;
- 1 conferenza cantonale (CTP);
- 4 partiti politici (PS, Alleanza del Centro, PLR, UDC);
- 1 associazione mantello delle regioni di montagna (SAB);
- 5 associazioni mantello dell'economia;
- 18 altri interessati.

3 Sintesi dei pareri pervenuti

3.1 Pareri sull'articolo 20 AP-LFFS (strumenti di finanziamento)

Gran parte dei partecipanti alla consultazione appoggia la modifica dell'articolo 20 proposta con l'AP-LFFS (CTP, Cantoni AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VS, ZG e ZH, Alleanza del Centro, Travail.Suisse, USAM, FFS, Unione svizzera dei contadini [pur-ché non comporti tagli al budget agricolo], Infra Suisse, OUESTRAIL, Pro Bahn Svizzera, SSIC, transfair, WWF e ATA). Secondo alcuni partecipanti l'approvazione di mutui da parte del Parlamento nel quadro del bilancio federale potrebbe costituire un ostacolo in più (ad es. sostituzione insufficiente di materiale rotabile e riduzioni delle uscite in altri settori a causa delle condizioni più rigorose in materia di freno all'indebitamento: Travail.Suisse e transfair).

L'UTP prende atto della proposta del Consiglio federale.

¹ La documentazione è disponibile qui: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione conclusive > 2022 > DFF > Procedura di consultazione 2022/83.

Diversi partecipanti alla consultazione sono contrari alla modifica dell'articolo 20 proposta con l'AP-LFFS (PLR, PS, UDC, USS, economiesuisse, SEV, ASTAG, Cargo Forum Schweiz e VAP). Alcuni di essi sono favorevoli a un adeguamento della normativa sugli strumenti di finanziamento, ma respingono la soluzione proposta (PLR, UDC, economiesuisse, ASTAG, Cargo Forum Schweiz e VAP). economiesuisse e ASTAG ritengono che sia corretto introdurre un tetto per i mutui di tesoreria. L'innalzamento del limite di indebitamento nella legge è stato accolto con favore, ma secondo economiesuisse rispecchia le mancanze della Confederazione quale ente proprietario. Il finanziamento attraverso il preventivo è problematico, perché il fabbisogno di capitale delle FFS dovrebbe essere definito sul piano economico-aziendale e non dalla politica (economiesuisse). Alcuni partecipanti alla consultazione ritengono che i mutui di tesoreria non dovrebbero più essere ammessi, visto che le FFS dispongono di una garanzia statale (PLR, UDC, Cargo Forum Schweiz e VAP). Si dovrebbe perlomeno ridurre in modo considerevole il limite massimo (Cargo Forum Schweiz, VAP). Per effettuare investimenti commerciali, le FFS dovrebbero trovare i finanziamenti sul mercato dei capitali, in particolare per gli immobili di investimento, ma anche per il materiale rotabile nel traffico a lunga distanza (UDC, economiesuisse e ASTAG). Secondo altri, l'approvazione di mutui a favore delle FFS da parte del Parlamento pregiudicherebbe la pianificabilità a lungo termine e la continuità dei lavori di ampliamento della ferrovia (SP, USS e SEV). La misura proposta comprometterebbe gli obiettivi a lungo termine, perseguiti peraltro dalla stessa Confederazione, sul potenziamento del trasporto pubblico (ad es. Strategia climatica, Piano settoriale dei trasporti, Prospettiva ferrovia 2050; USS e SEV). economiesuisse ritiene l'intero progetto controproducente sotto il profilo del clima, dell'ambiente e della politica dei trasporti.

3.2 Pareri sull'articolo 26b AP-LFFS (disposizione transitoria per l'apporto unico di capitale)

Il nuovo articolo 26b AP-LFFS è stato accolto con favore dalla grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione (Cantoni AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG e ZH, CTP, Alleanza del Centro, PS, Travail.Suisse, USS, SEV, UTP, FFS, SAB, Arbeitsgruppe Berggebiet, Unione svizzera dei contadini [purché non comporti tagli al budget agricolo], LITRA, OUESTRAIL, Pro Bahn Svizzera, transfair, WWF e ATA).

Diversi partecipanti hanno posto condizioni all'accettazione, ovvero: la modifica non deve comportare tagli a carico del FIF o di altre imprese di trasporto (UTP); le uscite della Confederazione per gli altri trasporti pubblici (costruzione ed esercizio) non devono essere ridotte (CTP e Cantoni AG, AI, AR, BE, BL, BS, GL, GR, OW, SH, SO, TG, UR e ZG); la Confederazione quale ente proprietario deve garantire che le FFS, pur avendo il sostegno della Confederazione, realizzino incrementi di produttività e ottengano i risparmi promessi nel traffico regionale (Cantoni AG, AI, AR, BE, BL, BS, GL, JU, SG, SH, SO e TG); le FFS dovranno continuare anche in futuro ad adottare misure che portino a un miglioramento del risultato del gruppo (Cantoni JU e ZG); per evitare una disparità di trattamento fra le FFS e le altre imprese di trasporto, se necessario devono essere compensate anche le perdite subite nel traffico regionale viaggiatori (TRV) a causa della pandemia, alimentando il credito d'impegno TRV per il periodo 2022–2025 (CTP e Cantoni SH e UR).

Diversi partecipanti alla consultazione sono contrari all'apporto unico di capitale (PLR, UDC, USAM, economiesuisse, Cargo Forum Schweiz, ASTAG, Infra Suisse, SSIC e VAP). Questa misura non sarebbe necessaria, poiché in passato le FFS hanno realizzato utili e dispongono de facto di una garanzia statale (PLR, economiesuisse, Cargo Forum Schweiz, ASTAG e VAP). Il capitale proprio delle FFS di 9 miliardi di franchi e le riserve da capitale di circa 3,7 miliardi sono sufficienti (PLR, economiesuisse, USAM, ASTAG, Infra Suisse e SSIC). Il PLR ritiene inoltre che occorra perlomeno ridurre in modo consistente l'apporto di capitale.

3.3 Pareri sull'articolo 19 capoversi 2 e 2^{bis} AP-LFFS (riserve nel FIF, TTPCP, compensazione del contributo di copertura)

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione approva la modifica dell'articolo 19 LFFS (Cantoni AI, AR, BE, BL, BS, GE, GR, SO, SZ, TG, TI e VS, Alleanza del Centro, Travail.Suisse, UTP, FFS, LITRA, OUESTRAIL, Pro Bahn Svizzera, Ferrovia retica, transfair, WWF e ATA). Secondo diverse opinioni, la modifica non è direttamente correlata alla riduzione del contributo di copertura proposta nell'avamprogetto al fine di sgravare le FFS e può essere attuata a prescindere da essa (Cantoni BE, BL, BS, GR, SO e TG).

Un numero non trascurabile di partecipanti ha posto delle condizioni (Cantoni AG, FR, GL, JU, NW, OW, SG, SH, VS, ZG e ZH, OUESTRAIL e Pro Bahn Svizzera). Il Consiglio federale dovrebbe garantire l'attuazione delle fasi di ampliamento decise dal Parlamento conformemente alla pianificazione (OUESTRAIL) e assicurare che anche in futuro non si accumulino ritardi in questo ambito a causa di problemi di liquidità del FIF (Cantoni AG, GL, JU, SG, SH, VS, ZG e ZH e Pro Bahn Svizzera). I fondi per l'ampliamento e l'esercizio dell'infrastruttura ferroviaria devono essere garantiti i (Cantoni NW e OW). La modifica di legge non deve avere né ripercussioni finanziarie sui Cantoni (FR) né conseguenze indirette sul TRV (Cantoni FR e VS). Il Cantone di Friburgo chiede di pubblicare ogni anno le cifre dettagliate sul FIF e di trasmetterle poi ai Cantoni. Secondo il Cantone di Nidvaldo non si sa in quale misura la modifica proposta può compensare l'effetto della riduzione del prezzo di traccia. Il Cantone del Giura chiede di disciplinare a livello di legge l'ammontare delle riserve minime del FIF, che devono essere di almeno 300 milioni di franchi (art. 19 cpv. 2^{bis} AP-LTTP).

Alcuni partecipanti alla consultazione chiedono l'abrogazione del capoverso 2^{bis} AP-LTTP per evitare un'alimentazione insufficiente del FIF (Cantone LU, PS, USS e SEV).

Una minoranza respinge la modifica proposta (Cantone VD, PLR, UDC, USAM, economiesuisse, strasseschweiz, SAB, Arbeitsgruppe Berggebiet, ASTAG, Infra Suisse, SSIC, VAP e Cargo Forum Schweiz). Il FIF dispone di riserve sufficienti (Cargo Forum Schweiz, ASTAG e VAP). Secondo la SSIC, la proposta compromette sia il finanziamento a lungo termine del FIF, sia un'ulteriore ridistribuzione di risorse dalla strada alla rotaia. strasseschweiz è dell'avviso che già oggi il traffico stradale privato finanzia in modo importante il traffico ferroviario. Secondo economiesuisse, aumentare il contributo TTPCP per compensare la riduzione del contributo di copertura è inaccettabile per l'economia. Mancherebbero i proventi della TTPCP per finanziare altre misure (PLR e Infra Suisse). Il gettito della TTPCP deve essere a destinazione vincolata per il traffico merci su ferrovia e per misure finalizzate a uno sviluppo del traffico stradale rispettoso dell'ambiente (PLR, Cargo Forum Schweiz e VAP). La proposta limita ulteriormente il margine di manovra del bilancio federale e prevede un impiego improprio dei fondi (costi non coperti legati al traffico stradale; SAB, Arbeitsgruppe Berggebiet e ASTAG). L'estinzione del debito delle FFS non può avvenire a scapito del finanziamento di altri progetti di trasporto (SAB e Arbeitsgruppe Berggebiet).

Alcuni partecipanti alla consultazione si sono detti sorpresi del fatto che il 15 febbraio 2023 il Consiglio federale abbia comunicato la riduzione del conferimento al FIF in quanto la riserva risultava sufficiente (Cantoni JU e VD).

3.4 Pareri sulla riduzione del contributo di copertura

La riduzione del contributo di copertura nel traffico a lunga distanza non era esplicitamente materia del progetto posto in consultazione. Le aliquote di copertura sono stabilite nella concessione sul traffico a lunga distanza e, in base all'accordo fra l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) e le FFS, vengono verificate periodicamente e adeguate all'occorrenza. Numerosi partecipanti alla consultazione hanno comunque espresso la loro opinione in merito.

I Cantoni di San Gallo e Zugo, Travail.Suisse, FFS, LITRA, Pro Bahn Svizzera, transfair, WWF, ATA e OUESTRAIL sono favorevoli alla riduzione del contributo di copertura.

UTP, USS e SEV ne hanno preso atto, ma si stupiscono del fatto che l'UFT non si sia ancora espresso in merito. Secondo USS e SEV, la volontà politica è chiara e la decisione è una mera formalità.

L'ASTAG sostiene una riduzione più moderata e una ripartizione dell'onere fra la Confederazione e le FFS.

Molti partecipanti sono contrari all'introduzione di questa misura (CTP, Cantoni AI, AR, BE, BL, BS, GR, LU, NE, SO, TG, UR, VS e ZH, PLR, UDC, economiesuisse, strasseschweiz, Cargo Forum Schweiz, Infra Suisse, SSIC e VAP). Nel secondo semestre del 2022 la domanda nel settore dei trasporti pubblici ha registrato una vigorosa ripresa ed è troppo presto per prevedere come evolverà la situazione dei proventi in tale settore negli anni a venire (CTP e Cantoni BE, BL, GR, TG e UR). Con gli attuali prezzi di traccia, il traffico a lunga distanza tornerà presto alla soglia di utile (Cantoni AI, AR, BS, VS e ZH) e il reddito prescritto nel traffico a lunga distanza, compreso tra il 4 e l'8 per cento della cifra d'affari, sarà conseguito in circostanze normali a medio termine (PLR ed economiesuisse). Secondo strasseschweiz, la riduzione non è né urgente né necessaria, poiché le FFS dispongono de facto di una garanzia

statale e di riserve sufficienti. Inoltre, tale riduzione allenta la pressione imprenditoriale sulle FFS (PLR, Cargo Forum Schweiz e VAP). La prevista diminuzione del contributo di copertura costituisce un vantaggio ingiustificabile per un'unica impresa di trasporto (Cantoni AI, AR, BE, BL, GR e UR, PLR, CTP e ASTAG). Secondo i Cantoni di Vaud e Zurigo, l'abbattimento del debito attraverso la riduzione dei contributi di copertura nei prezzi di traccia è estraneo al sistema. Il FIF è stato istituito per finanziare l'infrastruttura ferroviaria, non per sovvenzionare in via trasversale il traffico a lunga distanza, gestito in modo finanziariamente autonomo (CTP e Cantoni AI, AR, BE, BL, BS, GR, SO, TG e UR). La misura graverebbe inutilmente il FIF a scapito del traffico merci su strada (economiesuisse e Cargo Forum Schweiz) e implica un'ulteriore ridistribuzione di risorse dalla strada alla rotaia (Infra Suisse).

3.5 Altre misure in relazione al finanziamento delle FFS

Alcuni partecipanti alla consultazione vorrebbero che non si scartassero le alternative (ampliamento dell'offerta scaglionato, rinuncia a investimenti o vendita di valori patrimoniali; PLR, economiesuisse, Cargo Forum Schweiz e VAP). Le misure proposte dal Consiglio federale non basterebbero per stabilizzare in modo duraturo l'indebitamento netto delle FFS. Secondo il Cantone di Zurigo, le FFS dovrebbero essere tenute a presentare misure che incrementino l'efficacia e la validità dell'offerta e ad attuarle in modo coordinato con l'offerta del traffico regionale ordinata dalla Confederazione e dai Cantoni. Le FFS stesse devono apportare un contributo sostanziale all'abbassamento dei costi (CTP), in particolare riducendo l'onere amministrativo (SAB e Arbeitsgruppe Berggebiet). Secondo il PLR occorre indicare alle FFS modi per incrementarne l'efficienza (approcci per diminuire i costi delle opere edili, misure per ottenere prestazioni efficienti, aumenti dei prezzi, adeguamento dell'offerta, differimento o rinuncia a investimenti, vendita di valori patrimoniali). economiesuisse ritiene che le difficoltà a breve termine sul fronte dei proventi si possano superare riducendo i costi d'esercizio o aumentando le tariffe, mentre la SSIC reputa che l'uscita dai problemi finanziari delle FFS passi da un aumento delle tariffe e dalla presa in carico dei costi della mobilità secondo il principio di causalità. Il Cantone di Zugo e la SSIC propongono di esaminare un aumento dei prezzi dei biglietti ferroviari. Altri partecipanti alla consultazione sono critici riguardo all'aumento delle tariffe dei trasporti pubblici (Pro Bahn Svizzera, WWF e ATA).

La CTP e i Cantoni di Argovia, Basilea Città, San Gallo e Sciaffusa ritengono che il rapporto esplicativo non spieghi in modo chiaro il motivo per cui la misura di risparmio considerata inizialmente (80 mio. all'anno per il periodo 2024–2030), non è più prevista. Secondo il Cantone di Zugo ed economiesuisse gli annunciati risparmi sui costi di almeno 80 milioni all'anno da qui al 2030 devono imperativamente essere mantenuti. Altri partecipanti alla consultazione sono di tutt'altro parere: la rinuncia a un ulteriore mandato di risparmio è stata accolta con sollievo, ma l'attuazione già in corso, in particolare a scapito del personale, deve essere corretta (PS, USS e SEV). Pro Bahn Svizzera, WWF e ATA criticano il programma di risparmio delle FFS.

Per il Cantone di Friburgo occorre intervenire sul controlling delle FFS (trasparenza e semplificazione) o, se necessario, ricorrere a una perizia esterna.

3.6 Altre proposte di carattere generale

Secondo Cargo Forum Schweiz e VAP, per quanto concerne gli investimenti delle FFS negli immobili di investimento in aree nei pressi delle stazioni, il traffico di merci su ferrovia sarebbe penalizzato in relazione alle ubicazioni nei centri urbani (costruzione di immobili da reddito, eliminazione di centri logistici).

Alcuni partecipanti alla consultazione chiedono di integrare le FFS, in qualità di committenti pubblici per l'edilizia e il genio civile, nella Conferenza di coordinamento degli organi della costruzione e degli immobili dei committenti pubblici (Costruzionesvizzera, strasseschweiz, SSIC).

Secondo Cargo Forum Schweiz, ASTAG e VAP, il monopolio delle FFS nel traffico a lunga distanza è problematico in considerazione dell'apertura del mercato in Europa.

Inoltre, soprattutto un partecipante alla consultazione (economiesuisse), ritiene che sia necessaria una riforma dei trasporti pubblici, ad esempio separando in modo sistematico i trasporti regionali finanziati dall'ente pubblico, come peraltro era già stato proposto nel progetto PFN 2. Sempre secondo economiesuisse, la trasparenza in materia di costi nel sistema ferroviario deve essere sensibilmente migliorata.

Allegato: elenco dei partecipanti alla procedura di consultazione e abbreviazioni

1. AG Cantone di Argovia
2. AI Cantone di Appenzello Interno
3. Alleanza del Centro
4. AR Cantone di Appenzello Esterno
5. Arbeitsgruppe Berggebiet
6. ASTAG Associazione svizzera dei trasportatori stradali
7. ATA Associazione traffico e ambiente
8. BE Cantone di Berna
9. BL Cantone di Basilea Campagna
10. BS Cantone di Basilea Città
11. Cargo Forum Schweiz
12. Costruzionesvizzera
13. CTP Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici
14. economiesuisse
15. Ferrovia retica
16. FFS Ferrovie federali svizzere
17. FR Cantone di Friburgo
18. GE Canton di Ginevra
19. GL Cantone di Glarona
20. GR Cantone dei Grigioni
21. Infra Suisse
22. JU Cantone del Giura
23. LITRA Servizio d'informazione per i trasporti pubblici
24. LU Cantone di Lucerna
25. NE Canton di Neuchâtel
26. NW Cantone di Nidvaldo
27. OUESTRAIL
28. OW Cantone di Obvaldo
29. PLR. I Liberali
30. Pro Bahn Svizzera
31. PS Partito socialista svizzero
32. SAB Gruppo svizzero per le regioni di montagna
33. SEV Sindacato del personale dei trasporti
34. SG Cantone di San Gallo
35. SH Cantone di Sciaffusa
36. SO Cantone di Soletta
37. SSIC Società svizzera degli Impresari-Costruttori
38. strasseschweiz
39. SZ Cantone di Svitto
40. TG Cantone di Turgovia
41. TI Cantone Ticino
42. transfair
43. Travail.Suisse
44. UDC Unione democratica di centro
45. Unione Svizzera dei Contadini
46. UR Cantone di Uri
47. USAM Unione svizzera delle arti e mestieri
48. USS Unione sindacale svizzera
49. UTP Unione dei trasporti pubblici
50. VAP «Verband der verladenden Wirtschaft» (associazione degli operatori del settore ferroviario)
51. VD Cantone di Vaud
52. VS Cantone del Vallese
53. WWF Svizzera
54. ZG Cantone di Zugo
55. ZH Cantone di Zurigo