

99.062

**Messaggio
sul risanamento della Compagnie des Chemins de fer
fribourgeois (GFM)**

dell'11 agosto 1999

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, i disegni di legge federale e di decreto federale concernenti il risanamento della Compagnie des Chemins de fer fribourgeois (GFM).

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

11 agosto 1999

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Ruth Dreifuss

Il cancelliere della Confederazione, François Couchepin

Compendio

Le finanze della Compagnie des Chemins de fer fribourgeois (GFM) devono essere risanate; l'impresa ha bisogno di un aiuto di 16,6 milioni di franchi. Le cause di queste difficoltà risiedono nel fatto che, negli ultimi 15 anni, investimenti importanti, orientati sull'avvenire, ma eccessivi e non adattati alla realtà del mercato sono stati operati a diverse riprese, senza verificare sufficientemente se fossero sostenibili e redditizi. D'altronde, gli strumenti di gestione e di controllo non hanno funzionato. Crediti sono stati concessi da terzi (banche, casse pensioni) in parte senza che gli organi competenti della società li avessero autorizzati, in parte senza una giustificazione sufficientemente chiara.

La Confederazione non è necessariamente tenuta a partecipare al risanamento delle GFM. Si può tuttavia partire dal principio che questa partecipazione sarà per la Confederazione meno cara del fallimento dell'impresa. In questo ultimo caso, occorrerebbe segnatamente fondare un'altra società per mantenere il servizio pubblico.

Dato che un rappresentante della Confederazione e un altro delle Ferrovie federali svizzere (FFS) sedevano nel consiglio d'amministrazione responsabile delle GFM, la Confederazione potrebbe eventualmente essere chiamata a render conto in virtù dell'articolo 754 in congiunzione con l'articolo 762 capoverso 4 CO ed essere tenuta a fornire un risarcimento dei danni. Tenuto conto del rischio considerevole di un processo e della durata di quest'ultimo, il Consiglio federale ha rinunciato a intentare azioni di responsabilità e regressi.

Il Consiglio federale è disposto a proporre un contributo unico per il risanamento delle GFM. Ha tuttavia subordinato questa offerta a una serie di condizioni intese a migliorare la gestione della società e che nel frattempo sono state adempiute. D'altronde, sono stati tratti gli insegnamenti che si impongono ed è stato lanciato un chiaro segnale agli organi di gestione delle imprese di trasporto pubblico. Con il presente messaggio, il Consiglio federale sollecita un contributo federale di 5,532 milioni di franchi per il risanamento delle GFM.

Messaggio

1 Parte generale

11 Situazione iniziale

Onde poter valutare i danni, è importante conoscere determinate caratteristiche giuridiche dell'impresa di trasporto GFM, nonché la sua importanza politica e economica per il Cantone di Friburgo.

111 Caratteristiche giuridiche

Le GFM sono nate nel 1942 dalla fusione dei Chemins de fer électriques de la Gruyère (CEG) e dei Chemins de fer Bulle- Romont (BR) e Fribourg - Morat - Anet (FMA) assumendo la forma di una società anonima di diritto privato ai sensi dell'articolo 620 segg. CO. La sede della società si trova a Bulle. Il suo capitale sociale è attualmente di 13,75 milioni di franchi. Nell'ambito di accordi di sovvenzionamento, nel 1943 la Confederazione ha partecipato al capitale sociale con 1,5 milioni. Nel 1962, in seguito a nuovi accordi, ha aumentato la sua partecipazione di 2,2 milioni, raggiungendo 3,7 milioni. La struttura della proprietà, che nel presente caso corrisponde ai diritti di voto, si presenta nel modo seguente:

- Cantone di Friburgo 66,7 per cento
- Confederazione 26,9 per cento
- Privati 6,4 per cento

Il capitale sociale dunque, nella misura di più del 93 per cento, è di proprietà dell'ente pubblico; il Cantone di Friburgo dispone di una maggioranza qualificata dei due terzi.

Secondo gli statuti del 1962, l'obiettivo della società consiste nella costruzione e nell'esercizio di linee ferroviarie e nell'esercizio di linee di bus. Nel 1993, gli statuti sono stati interamente riveduti. Quale secondo obiettivo di pari importanza, si menzionava esplicitamente l'impegno della società nell'ambito del trasporto merci, dei traslochi e dei viaggi (branche di attività accessoria non sussidiate). Si indicava inoltre che la società poteva anche effettuare tutte le transazioni immobiliari legate direttamente o indirettamente ai suoi obiettivi.

Sino alla fine del 1997, non vi era soltanto un consiglio di amministrazione, bensì anche un comitato dello stesso. I membri del primo erano reclutati tenendo debitamente conto degli interessi delle regioni. Il Cantone di Friburgo era rappresentato nel consiglio di amministrazione e nel suo comitato da due consiglieri di Stato in carica. Il comitato, composto di cinque membri, comprendeva un rappresentante della Confederazione. Un rappresentante delle FFS ha fatto parte del consiglio di amministrazione fino al 1994.

Il consiglio di amministrazione è stato quasi interamente rinnovato alla fine del 1997 e il numero dei suoi membri è passato da 17 a 9. Un membro rappresenta la Confederazione, due membri il Cantone di Friburgo e un altro le associazioni del personale. Alla stessa data è stato soppresso il comitato del consiglio di amministrazione.

112 Importanza economica

Le GFM esercitano una rete di 724 km, di cui 43 a scartamento normale (Friburgo - Anet; Bulle - Romont), 48 km a scartamento ridotto (Palézieux - Bulle - Montbovon; Bulle - Broc-Fabrique) e 633 km sotto forma di 62 linee di bus. Occupano più di 400 persone. Nel 1997, la somma di bilancio raggiungeva 262,6 milioni di franchi, con oneri complessivi di 62,8 milioni e introiti complessivi pari a 63,3 milioni, di cui 17,4 milioni concernono le entrate dovute ai trasporti, 37,3 milioni l'indennità e 8,6 milioni le entrate accessorie e le prestazioni per i terzi.

Per quanto concerne l'indennità, le GFM occupano un posto particolare tra le imprese di trasporto friburghesi: riscuotono infatti più della metà dell'indennità versata per il trasporto regionale dei viaggiatori del Cantone secondo la legge del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (RS 742.101); il resto spetta essenzialmente alle FFS. D'altronde, la loro attività si svolge quasi esclusivamente in questo Cantone; soltanto il 5 per cento dell'indennità si riferisce alle prestazioni fornite nei Cantoni di Berna e di Vaud.

Nel 1997, le perdite iscritte a bilancio ammontavano a circa 16 milioni di franchi (nel suo rapporto del 1996, l'organo di revisione ha attirato l'attenzione sulla perdita di capitale e sull'eccedenza dei debiti secondo l'articolo 725 capoversi 1 e 2 CO).

113 Importanza politica

Vista la loro importanza economica e il fatto che appartengono al Cantone di Friburgo nella misura del 66,7 per cento, le GFM sono state inglobate fin dall'inizio nelle strutture politiche del Cantone. Questa constatazione è confermata in particolare anche dalle disposizioni regolamentari sulla nomina del consiglio d'amministrazione. La norma secondo la quale due consiglieri di Stato friburghesi in carica dovevano sedere non soltanto nel consiglio di amministrazione, bensì anche nel suo comitato, mostra che l'azionista maggioritario coinvolgeva strettamente le GFM nella politica friburghese.

12 Ragioni del risanamento

Nel corso di questi ultimi anni, le GFM hanno incontrato difficoltà finanziarie. Le cause di queste ultime possono essere suddivise in due gruppi legati l'uno all'altro: da una parte, senza aver sufficientemente verificato se fossero sostenibili e redditizi, l'impresa ha proceduto, nel corso degli anni, a investimenti orientati sull'avvenire, eccessivi e non conformi alla realtà del mercato. Dall'altra, non disponeva di importanti strumenti di gestione e di controllo.

121 Problemi legati a progetti delle GFM di una certa portata

Nel corso degli ultimi 15 anni, l'impresa ha operato parecchi investimenti di una certa importanza, che hanno quasi tutti causato problemi. Si trattava dei casi seguenti:

121.1 Acquisto di immobili a Semsales e a Grattavache

Nel 1986 e nel 1990, le GFM hanno acquistato per 0,7 milioni di franchi terreni nelle zone agricole di Semsales e di Grattavache. L'impresa partiva dall'idea che questi ultimi sarebbero stati prossimamente assegnati a un piano di zone e che sarebbero stati adibiti a zone industriali dotate di raccordi ferroviari. Questa ipotesi non si è tuttavia realizzata. Siccome i terreni erano stati acquistati con fondi di terzi, le GFM devono pagare gli interessi. Attualmente potrebbero essere venduti soltanto in perdita.

121.2 Costruzione della nuova stazione di Bulle

La nuova stazione di Bulle, che serve sia alla ferrovia sia al bus, è stata costruita tra il 1989 e il 1992. L'ammontare degli investimenti (34,5 milioni di franchi) concessi alle GFM dalla Confederazione e dal Cantone di Friburgo in un accordo e in una clausola aggiuntiva è stato superato di circa 9,5 milioni. Questo superamento dei costi di costruzione è imputabile a diverse modifiche del progetto. Così, le GFM hanno fra l'altro costruito un ristorante, locali per uffici e magazzini che non erano previsti nell'accordo.

121.3 Progetto della stazione per bus di Estavayer-le-Lac

Siccome la stazione per bus a Estavayer-le-Lac era troppo piccola, la direzione delle GFM ha progettato di ingrandirla. Nel 1987, è dunque stato acquistato un terreno per 1,6 milioni di franchi. Nel 1993, le GFM hanno presentato all'Ufficio federale dei trasporti (UFT) un progetto che prevedeva costi globali pari a 14,83 milioni (partecipazione delle PTT, delle GFM e di privati). Visto che il progetto doveva servire soltanto a tre linee di bus delle GFM, l'UFT ha domandato che fosse nettamente ridimensionato. È così stato riveduto parecchie volte in seguito. Una volta conosciute le grandi difficoltà finanziarie dell'impresa, il progetto è stato sospeso nel 1996. Le spese sostenute dalle GFM fino a tale data raggiungevano i 2,7 milioni, mentre i contributi dell'ente pubblico 1,6 milioni di franchi.

121.4 Acquisto e trasformazione di tre padiglioni a Givisiez

Nel gennaio del 1988, la direzione delle GFM ha domandato alle autorità preposte l'autorizzazione di acquistare due padiglioni a Givisiez per un ammontare di 7 milioni di franchi. L'impresa prevedeva di vendere un proprio padiglione per 6 milioni di franchi e di sistemare nei padiglioni di Givisiez un'autorimessa per i suoi autobus. Le necessarie spese di adeguamento sono state valutate a 0,4 milioni di franchi. I lavori effettuati in questi due padiglioni per rispondere ai bisogni delle GFM sono tuttavia costati, nel corso degli anni, 6,5 milioni.

Nel 1989, il consiglio di amministrazione, su proposta della direzione, ha deciso di acquistare un terzo padiglione, situato nelle immediate vicinanze degli altri due, al prezzo di 10,8 milioni di franchi, per parcheggiare i diversi veicoli destinati al settore di attività privata (escursioni, traslochi, trasporti con autocarri, fornitura di cemento). Un piccolo studio approssimativo di mercato ha confermato che ci sarebbe-

ro stati sufficienti locatari potenziali per questo padiglione. L'acquisto dei tre padiglioni è stato finanziato da mutui. Da allora, i primi due padiglioni sono soprattutto utilizzati per il parcheggio degli autobus delle GFM. Malgrado parecchi interessati, è stato possibile locare il terzo soltanto in misura molto limitata, viste le spese di locazione elevate.

121.5 Stazione per bus di Friburgo

Un edificio di uffici privati è stato pianificato sopra la stazione sotterranea per bus di Friburgo, attualmente in costruzione. Non è tuttavia stato possibile trovare interessati, per cui è stato necessario ridimensionare il progetto. Gli investimenti operati finora per la parte «privata» e da ammortizzare ammontano a circa 3,7 milioni di franchi.

122 Strumenti di gestione e di controllo carenti

Gli strumenti di gestione e di controllo delle GFM non erano sufficienti per un'impresa di queste dimensioni. Gli organi di direzione non erano in grado di allestire informazioni esatte e complete sulla situazione finanziaria dell'impresa e di trasmetterle agli altri organi affinché questi potessero adempiere i loro obblighi in questo campo.

La mancanza di strumenti di gestione affidabili, completi e trasparenti in materia finanziaria ha avuto segnatamente le conseguenze seguenti:

- L'ordinamento delle competenze tra la direzione, il comitato del consiglio d'amministrazione e il consiglio d'amministrazione stesso spesso non era rispettato. I servizi subordinati trasmettevano spesso soltanto parzialmente o in modo inesatto verso l'alto le informazioni nell'ambito del loro settore di competenze.
- Le branche di attività accessoria non sussidiate dalla Confederazione (strade, traslochi, viaggi) figuravano come settori redditizi nella contabilità, benché fossero deficitari sulla media degli anni. La legge sulle ferrovie permette certamente di accreditare le eccedenze delle branche di attività accessoria al settore del trasporto pubblico, ma una perdita da parte loro non può essere coperta, ovvero sovvenzionata, da questo settore. Pertanto, l'UFT ha regolarmente rifiutato di finanziare costi risultanti da queste branche, ciò che ha comportato un aumento del saldo passivo della società.

13 Valutazione da parte di esperti

131 Ricorso a una società fiduciaria esterna per l'esame dal punto di vista del diritto delle società anonime

Visti gli ingenti danni finanziari, l'UFT si è deciso nel 1996 a far esaminare in dettaglio, in collaborazione con il Cantone di Friburgo, l'eventuale responsabilità degli organi delle GFM dal punto di vista del diritto delle società anonime. La fiduciaria KPMG Fides, con sede a Losanna, è stata incaricata di effettuare indagini approfonde-

dite. Cinque settori sono stati scelti a questo scopo: la costruzione della nuova stazione di Bulle, la stazione per autobus di Estavayer-le-Lac, l'acquisto e la trasformazione dei padiglioni di Givisiez, il finanziamento degli investimenti e la qualità dei rapporti finanziari. L'inchiesta verteva pure sulla responsabilità degli organi di direzione delle GFM, vale a dire del consiglio di amministrazione, del suo comitato e della direzione. KPMG Fides è arrivata alle conclusioni seguenti:

- Riguardo ai cinque settori studiati le perdite sono state valutate a 27-32 milioni di franchi.
- Gli organi direttivi delle GFM non hanno sufficientemente adempiuto i loro obblighi relativi al diritto delle società anonime. In questo contesto, gli esperti confermano che questi organi sono responsabili ai sensi dell'articolo 754 CO.
- La responsabilità incombe principalmente al consiglio di amministrazione, in secondo luogo al direttore e in terzo luogo al comitato del consiglio di amministrazione. KPMG Fides attribuisce ai rappresentanti del Cantone di Friburgo e della Confederazione in seno al consiglio di amministrazione una responsabilità leggermente più grande rispetto agli altri amministratori, poiché essi disponevano di migliori informazioni.
- Diversamente dal caso del direttore, la responsabilità di ogni membro del consiglio di amministrazione, vale a dire l'ammontare del danno occasionato, non può essere determinata con precisione. Soltanto il giudice potrebbe farlo nell'ambito di eventuali azioni civili.
- Nell'ambito dei suoi accertamenti, KPMG Fides non ha trovato alcun indizio che permettesse di affermare un comportamento penalmente rilevante degli organi delle GFM. La buona fede di questi ultimi è riconosciuta.

Gli esperti ritengono che le seguenti ragioni spieghino la difficile situazione delle GFM:

- L'impresa ha effettuato investimenti eccessivi, non realistici, senza verificare sufficientemente se fossero sostenibili e redditizi.
- I membri del consiglio di amministrazione erano troppo numerosi.
- Erano nominati secondo criteri in massima parte relativi alla politica (regionale). Le funzioni di gestione non erano quasi richieste.
- La direzione non era sufficientemente sorvegliata dal consiglio di amministrazione e dal comitato di quest'ultimo.
- L'impresa non disponeva di importanti strumenti di gestione e quelli esistenti non erano abbastanza trasparenti.
- L'ente pubblico ha dovuto procedere a maggiori risparmi.

132 Inchiesta amministrativa ordinata dal DATEC - rapporto Saxer

Il DATEC ha esaminato approfonditamente le circostanze che hanno condotto alla crisi delle GFM. Nell'aprile 1996, ha incaricato l'avvocato Hans-Rudolf Saxer, che lavora a Muri presso Berna, di effettuare un'inchiesta amministrativa e d'indicare la

responsabilità dei servizi e dei rappresentanti federali, come pure le conclusioni che si impongono per l'avvenire. Il suo rapporto è stato consegnato l'11 giugno 1998.

Le dichiarazioni del rapporto redatto da Saxer concordano essenzialmente con quelle della fiduciaria KPMG Fides. Qui appresso figurano a titolo complementare alcune ragioni importanti che spiegano la situazione di risanamento venutasi a creare.

a. Consiglio di amministrazione

La composizione del consiglio di amministrazione, fissata negli statuti del 1962 (9-20 membri, particolare presa in considerazione degli interessi regionali, seggi riservati a due consiglieri di Stato friburghesi in carica), avrebbe potuto figurare a quell'epoca negli statuti di numerose società paragonabili di economia mista e rifletteva lo spirito del tempo. È tuttavia problematico che queste disposizioni siano state riprese senza modifiche all'atto della revisione globale degli statuti nel 1993. Un consiglio di amministrazione così grande e composto principalmente in funzione di criteri di politica regionale non poteva essere in grado di rispondere alle esigenze del nuovo diritto delle società anonime (legge federale del 4 ottobre 1991, le cui parti essenziali sono in vigore dal 1° luglio 1992, RS 220). Si veda segnatamente in merito il nuovo articolo 716a CO, che disciplina più severamente i compiti indelegabili del consiglio di amministrazione. Tali accertamenti hanno mostrato chiaramente che il consiglio di amministrazione delle GFM non era di fatto all'altezza di adempiere interamente i suoi obblighi. L'entrata in vigore del nuovo diritto delle società anonime avrebbe dovuto, in ogni caso, indurre le GFM a rivedere l'insieme delle loro strutture organizzative e ad adeguarle corrispondentemente.

Anche nel caso delle GFM, il gran numero di amministratori ha certamente avuto conseguenze negative. Un numero elevato di membri comporta quasi necessariamente che ciascuno di essi si senta responsabile soltanto in modo limitato della direzione della società.

Come nel caso di numerose altre società, nel caso delle GFM si è cercato di compensare gli inconvenienti di un grande consiglio di amministrazione istituendo un comitato composto di cinque membri. Il pericolo di un simile modello di «consiglio di amministrazione a due livelli», presente con questo modello, ha avuto ripercussioni negative nel caso delle GFM. Gli amministratori attivi nel comitato erano molto meglio informati. Anche nel caso delle GFM vi era un rischio considerevole che il comitato non trasmettesse al consiglio di amministrazione tutte le informazioni necessarie secondo l'articolo 716a CO.

Riassumendo, si constata che la dimensione, la struttura, il modo di lavoro e la composizione del consiglio di amministrazione delle GFM hanno contribuito enormemente alla situazione di risanamento.

Notiamo tuttavia che i membri del consiglio di amministrazione e del suo comitato si adoperavano evidentemente per agire nell'interesse della società. Non vi è segnatamente alcun indizio di un loro comportamento penalmente rilevante.

b. Direzione

Gli accertamenti hanno inoltre mostrato che anche il direttore di allora non ha adempiuto interamente la sua funzione. Ha dato le dimissioni alla fine del 1996. Era una personalità dinamica, molto al corrente in materia di trasporti. Ha tuttavia ommesso di sviluppare tempestivamente, in collaborazione con il consiglio di amministra-

zione, gli strumenti di gestione e di controllo necessari nel campo finanziario. Inoltre, in determinati casi ha oltrepassato le sue competenze. Nel realizzare i suoi progetti di politica dei trasporti, ha valutato in modo errato la capacità finanziaria dell'impresa e l'evoluzione dell'economia. Non ha sempre preparato i grandi progetti di investimento con l'accortezza e la cura dovute. Il loro svolgimento, nonché il controllo dei costi hanno a volte lasciato a desiderare. Persino quando le difficoltà finanziarie erano divenute evidenti, ha fatto affidamento troppo a lungo su possibilità di finanziamento, soprattutto da parte dell'ente pubblico. La sua politica imprenditoriale era a volte marcata da un carente riferimento alla realtà. La recessione dell'inizio degli anni 90 ha aggravato ulteriormente i problemi delle GFM.

Bisogna tuttavia notare che il direttore credeva evidentemente di fare il meglio per garantire un servizio di trasporto pubblico ottimale al Cantone di Friburgo guadagnandosi grandi meriti in questo campo. Anche per la figura del direttore, nessun indizio permette di concludere per un comportamento penalmente rilevante.

c. Strumenti di gestione e di controllo

Gli strumenti di gestione e di controllo delle GFM erano insufficienti per un'impresa di siffatta grandezza. Gli organi direttivi non erano in grado di fornire informazioni esatte e complete sulla situazione finanziaria dell'impresa e di farle pervenire agli altri organi affinché questi ultimi potessero assumere le loro responsabilità in questo campo. La pianificazione della liquidità e delle finanze era pure insufficientemente sviluppata.

d. Ufficio federale dei trasporti

In rapporto con il caso delle GFM, è importante considerare il ruolo dell'UFT in quanto autorità di vigilanza delle imprese di trasporto. Qual è la portata dell'esame dei conti che l'UFT effettua conformemente all'articolo 70 della legge sulle ferrovie? Secondo il capoverso 2 di questo articolo, l'UFT verifica se i conti sono conformi alle prescrizioni legali, alle disposizioni della concessione, agli statuti e regolamenti e agli accordi conclusi dalle collettività pubbliche con l'impresa di trasporto in merito ai contributi e ai mutui. Per quanto concerne l'interpretazione di questa disposizione legale, precisiamo che si intendono per «prescrizioni legali» la legge sulle ferrovie e le sue disposizioni di esecuzione e non i controlli che un organo di revisione deve effettuare ai sensi del diritto delle società anonime. Il controllo previsto dall'articolo 70 della legge sulle ferrovie è inteso essenzialmente a verificare se le sovvenzioni sono accordate secondo le prescrizioni. Esamina anche se le prescrizioni specifiche sulla presentazione dei conti secondo l'articolo 63 sono rispettate. Secondo l'articolo 72 LFer, qualsiasi impresa di trasporto è tenuta a disporre del suo proprio organo di revisione conformemente al diritto delle società anonime. I compiti di questo organo sono definiti dagli articoli 727 segg. CO. Occorre segnatamente evitare doppioni nel controllo della contabilità.

I controlli dei conti da parte dell'UFT non liberano quindi gli organi di direzione e la società di revisione dai compiti e dalle responsabilità secondo il CO, tanto più che la revisione della legge sulle ferrovie, entrata in vigore il 1° gennaio 1996, ha considerevolmente rafforzato la responsabilità delle imprese di trasporto.

Nel caso delle GFM, l'UFT non è soltanto l'autorità di vigilanza nel senso precitato, bensì anche il rappresentante della Confederazione, azionista dell'impresa. Questa doppia funzione è molto impegnativa nella pratica poiché implica una rigorosa sepa-

razione delle funzioni, ma al tempo stesso rende necessaria anche una intensa comunicazione tra gli agenti incaricati di queste funzioni.

14 Conseguenze per le autorità e l'impresa

141 Conseguenze per le autorità federali

141.1 Introduzione

Da qualche tempo, il DATEC e l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) si occupano di questioni legate alla gestione delle imprese di trasporto in un contesto economico sempre più difficile. Così, hanno anche tenuto conto delle esperienze acquisite nell'ambito della riforma delle PTT nel settore dei trasporti pubblici (chiara separazione fra compiti politici e compiti imprenditoriali; consigli di amministrazione ridotti, formati secondo criteri professionali).

Le autorità federali si sono indirizzate a intervalli regolari ai Cantoni e alle imprese di trasporto. Le istruzioni e le raccomandazioni date in questa occasione erano intese segnatamente a migliorare la redditività delle imprese di trasporto e a conferire alle loro strutture di gestione una forma più professionale.

141.2 Insegnamenti generali da trarre dal caso delle GFM - provvedimenti per l'avvenire

Il successo o l'insuccesso di un'impresa economica dipende segnatamente dalla composizione della sua direzione e del suo consiglio d'amministrazione. Questo principio si applica anche alle imprese di trasporto, che, dalla revisione della legge sulle ferrovie, entrata in vigore il 1° gennaio 1996 (e con l'introduzione della riforma ferroviaria nel traffico a lunga distanza il 1° gennaio 1999), sono molto più esposte alla concorrenza che in passato. Onde assicurare un'offerta ottimale di trasporto pubblico e trarre le lezioni opportune dalla crisi delle GFM, le imprese dovranno accordare grande importanza ai criteri seguenti:

- La direzione operativa deve essere affidata a personalità forti a livello di conduzione e competenti, ma anche capaci di comunicare e di procedere a un'autocritica.
- In una lettera, il DATEC ha invitato nel 1997 i Cantoni e le imprese di trasporto ad adeguare la dimensione dei consigli di amministrazione alle nuove esigenze del diritto delle società anonime. Il consiglio di amministrazione non dovrebbe in ogni caso contare più di 9 membri, permettendo così anche la rinuncia a un suo comitato. Se si mantiene tuttavia temporaneamente un contributo, bisogna in ogni caso assicurarsi che il consiglio d'amministrazione sia completamente informato e che disponga di tutti gli elementi necessari per adempiere i suoi compiti in virtù dell'articolo 716a CO.
- Nominando i membri del consiglio di amministrazione, occorre badare che quest'ultimo disponga, in quanto organo, delle necessarie competenze nei settori determinanti (esperienza nella gestione, conoscenza della branca, conoscenze economiche e giuridiche ecc.). Per facilitare alle imprese di tra-

sporto la nomina dei loro nuovi amministratori, l'UFT ha elaborato un profilo dei requisiti per questa funzione.

- Oltre ai requisiti tecnici che devono possedere, gli amministratori devono disporre segnatamente della necessaria indipendenza, di spirito critico e dinamismo e avere tempo a sufficienza per esercitare il loro mandato. I rappresentanti della Confederazione nei consigli d'amministrazione beneficiano ormai di una formazione sistematica per adempiere il loro mandato.
- Gli organi direttivi di una impresa di trasporto devono agire in funzione di criteri legati all'economia di mercato, tenendo conto particolarmente della situazione del mercato e soddisfare sotto ogni aspetto esigenze elevate di qualità. Un'attenzione particolare deve essere prestata alla creazione di strumenti di gestione efficaci e trasparenti. I criteri del diritto delle società anonime e della legge sulle ferrovie nonché delle loro disposizioni di esecuzione devono essere interamente adempiuti.
- La scelta dei membri dell'organo di revisione deve obbedire a esigenze tecniche elevate.
- All'atto della rielezione dei rappresentanti federali nei consigli d'amministrazione delle imprese di trasporto, si è esaminato se la Confederazione dovesse ancora essere rappresentata. Ne è seguita una forte riduzione di questa rappresentanza.
- Per quanto concerne il doppio ruolo dell'UFT in quanto autorità di vigilanza e rappresentante della Confederazione nei consigli di amministrazione di ferrovie private, rigorose norme di ricusazione sono già state emanate nel 1996.

141.3 Provvedimenti concreti per le GFM

Nel corso degli anni, grazie alla verifica dei conti in virtù della legge sulle ferrovie, l'UFT si è sempre accorto delle difficoltà e irregolarità. Su ordine della direzione dell'UFT, i collaboratori competenti o i capisezione le hanno trattate e corrette nella misura del possibile e dell'ammissibile. Occorre tuttavia osservare che la vigilanza ha i suoi limiti e che quest'ultima non deve intervenire nella gestione operativa dell'impresa. Pertanto i rappresentanti dell'UFT nel consiglio d'amministrazione delle GFM hanno sempre cercato di assicurare uno svolgimento regolare degli affari.

Riassumendo, il DATEC e l'UFT hanno preso le misure seguenti:

- Nel corso del 1994, era chiaro che le GFM dovevano essere risanate. L'allora rappresentante della Confederazione nel consiglio di amministrazione delle GFM ha informato la direzione dell'UFT. Il direttore di questo ufficio ha allora presentato una prima proposta concreta di risanamento ai rappresentanti del Cantone di Friburgo.
- Il 12 gennaio 1995, rappresentanti dell'UFT e del Cantone di Friburgo hanno deciso di istituire un gruppo di lavoro incaricato di analizzare la situazione finanziaria delle GFM e di proporre soluzioni. Il rapporto del gruppo di lavoro del 26 settembre 1995 concludeva che era necessaria una somma di circa 30 milioni di franchi per risanare le GFM.
- Di comune accordo con il Cantone di Friburgo, la direzione dell'UFT ha fatto analizzare dalla fiduciaria KPMG Fides la responsabilità degli organi

delle GFM dal punto di vista del diritto delle società anonime (cfr. n. 131). D'altronde, nell'aprile del 1996, il capo del DATEC ha incaricato l'avvocato Hans-Rudolf Saxer di determinare in un'inchiesta amministrativa la responsabilità dei servizi e dei rappresentanti della Confederazione e di enucleare gli insegnamenti da trarre per il futuro (cfr. n. 132 e 141.2).

141.4 Condizioni di una partecipazione della Confederazione al risanamento

Siamo disposti a domandare il risanamento delle GFM unicamente alle condizioni seguenti:

- Il consiglio di amministrazione delle GFM non deve comprendere più di 7-9 membri.
- Tutti i membri in funzione prima del 1996 devono dare le dimissioni.
- Per la scelta è definito un profilo dei requisiti da rispettare scrupolosamente dei nuovi membri del consiglio d'amministrazione che pone l'accento sulla gestione dell'impresa. Il presidente del Consiglio di amministrazione non deve appartenere al Consiglio di Stato friburghese e i rappresentanti del Cantone di Friburgo non devono esercitare funzioni di committenti in virtù dell'ordinanza concernente le indennità, i prestiti e gli aiuti finanziari secondo la legge federale sulle ferrovie (OIPAF; RS 742.101.1).
- Le GFM presentano ai committenti (Confederazione e Cantone di Friburgo) un piano contabile in regola, completato da una contabilità analitica. La direzione dell'impresa attribuisce inoltre una particolare importanza a una pianificazione rigorosa delle liquidità e sorveglia l'investimento di capitale di terzi in collaborazione con gli organi della società.
- La Confederazione riconosce i costi del capitale per mutui di terzi (banche, cassa pensioni ecc.) nei conti delle GFM unicamente se le autorità federali hanno precedentemente approvato espressamente siffatti mutui. D'altronde, il consiglio di amministrazione provvede al rispetto rigoroso delle competenze decisionali previste nel regolamento d'organizzazione.
- A risanamento avvenuto, il DATEC deciderà se la Confederazione vuole continuare a essere rappresentata nel consiglio d'amministrazione delle GFM; si deciderà nell'ambito del risanamento se l'iniezione di nuovi fondi sarà fatta mediante un adeguamento del capitale sociale o sotto un'altra forma. La Confederazione si riserva di poter rinunciare a proseguire la sua partecipazione.
- La quota della Confederazione ammonta al massimo a un terzo dei fondi necessari al risanamento; la Confederazione si aspetta dal Cantone di Friburgo un ammontare equivalente ai due terzi.

Come esposto qui di seguito, il Cantone di Friburgo e le GFM hanno nel frattempo adempiuto queste condizioni.

141.5 Rinuncia ad azioni di responsabilità

L'indebitamento eccessivo delle GFM si è verificato essenzialmente tra il 1988 e il 1992 ed era dovuto a investimenti non coperti da accordi di investimento. La lunga fase di recessione ha senza dubbio ulteriormente aggravato la situazione finanziaria dell'impresa, dato che il risultato delle branche di attività accessoria si è ancora deteriorato e che gli averi immobiliari sovradimensionati hanno perso continuamente valore.

Gli esperti non hanno accertato comportamenti penalmente rilevanti degli organi responsabili. Sia i membri del consiglio di amministrazione e del suo comitato, sia il direttore si adoperavano chiaramente per agire nell'interesse della società. Per le ragioni seguenti, rinunciamo a un'azione di responsabilità contro queste persone.

Azioni intentate contro altri membri degli organi direttivi implicherebbero un considerevole rischio di processo, che potrebbe durare a lungo. Con un lavoro minuzioso, il giudice dovrebbe determinare la responsabilità dei singoli amministratori. D'altronde, i rappresentanti della Confederazione nel consiglio di amministrazione rischierebbero a loro volta di divenire oggetto di azioni di responsabilità emanante da altre parti. Questa procedura provocherebbe infine importanti spese e molto dispendio di energie senza per altro procurare vantaggi finanziari.

La Confederazione stessa risponde dei danni che i suoi rappresentanti nel consiglio di amministrazione hanno causato, violando i loro obblighi intenzionalmente o per negligenza (art. 754 in congiunzione con l'art. 762 cpv. 4 CO). Visto l'articolo 7 della legge sulla responsabilità (RS 170.32), essa può esercitare il regresso contro i propri rappresentanti soltanto se essi hanno agito intenzionalmente o per negligenza grave. Gli accertamenti della KPMG Fides hanno tuttavia rivelato che non è possibile rimproverare una negligenza grave ai membri del consiglio d'amministrazione.

Per queste ragioni, le autorità federali hanno rinunciato a intentare azioni di responsabilità (cfr. per la responsabilità *penale*: ultimo paragrafo nel n. 142).

141.6 Rinuncia all'apertura del fallimento

Si sarebbe potuto risanare le GFM avviando un fallimento della società. Sarebbe però stato necessario costituire un'altra società per assicurare il servizio di trasporto pubblico e dotarla di sufficienti capitali. Questa opzione avrebbe tuttavia nuociuto alla reputazione delle imprese di trasporto pubblico e sarebbe costata alla Confederazione quasi come un risanamento senza però arrecare un ulteriore pregiudizio all'immagine. A questo, si sarebbero eventualmente aggiunti altri costi, imprevedibili, nei settori sociale e politico. Pertanto, i servizi federali rinunciano a questa possibilità.

142 Conseguenze per il Cantone di Friburgo

Il Cantone di Friburgo ha convenuto con la Confederazione che le GFM dovessero prendere tutti i provvedimenti atti a regolare la situazione sul piano interno, prima di presentare una domanda di risanamento alla Confederazione e al Cantone.

D'altronde, nel 1995, il Consiglio di Stato friburghese ha incaricato le GFM di effettuare una verifica contabile intesa ad analizzare la redditività reale e le prospettive delle branche di attività accessoria.

Il consiglio d'amministrazione è stato ridotto da 17 a 9 membri e il comitato del consiglio d'amministrazione è stato soppresso. Dopo il risanamento delle GFM, nessun rappresentante del Cantone potrà sedere nel consiglio d'amministrazione, se esercita simultaneamente una funzione di committente secondo l'OIPAF. D'altronde, il presidente del consiglio d'amministrazione non può essere membro del Consiglio di Stato friburghese.

Nella sua seduta del 27 novembre 1998, il Gran Consiglio del Cantone di Friburgo ha approvato senza discussione il contributo destinato al risanamento dell'impresa.

Inoltre, il Cantone di Friburgo ha depositato un incarto presso il giudice istruttore, che esaminerà se vi sono responsabilità d'ordine penale. Ci riserveremo di rivedere la nostra posizione concernente un'azione di responsabilità quando conosceremo la decisione del giudice istruttore friburghese.

143 Conseguenze per le GFM dal 1996

All'inizio del 1996, è stato istituito un nuovo gruppo di lavoro, che riunisce i rappresentanti della Confederazione, del Cantone di Friburgo, delle GFM e di una ditta esterna di consulenza, onde elaborare un piano d'azione inteso a riorientare le GFM sul trasporto pubblico. In base ai lavori preliminari di questo gruppo, gli organi delle GFM hanno deciso di vendere tutte le branche di attività accessoria affinché l'impresa potesse di nuovo concentrarsi sul trasporto pubblico a partire dalla fine di giugno del 1997. Questo riorientamento sull'attività principale, accompagnato da una rivalutazione di tutti i bisogni immobiliari a medio e a lungo termine, era indispensabile per stabilire precisamente le condizioni del risanamento. Si trattava di un compito particolarmente delicato, data la recessione e l'obiettivo fissato di non licenziare alcuna delle 27 persone che lavoravano nel settore interessato.

Durante il secondo semestre del 1996, la Commissione di selezione della comunità d'esercizio GFM/TF ha definito i requisiti per il nuovo direttore e ha proposto un candidato agli organi di queste due imprese. La persona scelta ha cominciato la sua attività all'inizio del 1997.

Nel corso del primo semestre del 1997, gli organi delle GFM hanno effettuato, in collaborazione con la nuova direzione, un'analisi globale dei conti e hanno stabilito per la fine del 1996 un bilancio rettificato in base a una rivalutazione di determinati attivi e passivi. In questo ambito è risultato che occorre accantonamenti per coprire il disavanzo tecnico della fondazione di previdenza. Si è poi visto in seguito, al termine di ardui negoziati concernenti offerte richieste in vista del trasferimento della fondazione di previdenza, che non era necessario ricorrere agli accantonamenti del conto dell'anno 1996 e che era quindi possibile liquidarli. Così, l'ammontare di 40 milioni di franchi, che il DATEC e il Consiglio di Stato friburghese avevano ritenuto necessario nel settembre del 1997 per il risanamento e l'aumento di capitale, è risultato troppo elevato. Il rifinanziamento potrà limitarsi a risanare il riporto delle perdite corretto secondo il rapporto di revisione dell'UFT dell'ottobre 1998. L'importo ammonta a 16 596 000 franchi.

Le misure prese dalle GFM hanno dato nel frattempo i primi risultati positivi. Nel 1998, il traffico commissionato dalla Confederazione e dal Cantone ha così permesso di realizzare un utile di circa un milione di franchi che, in virtù dell'articolo 64 capoverso 2 della legge sulle ferrovie deve essere messo in riserva per coprire futuri rischi. Sarebbe contrario all'articolo 64 della legge sulle ferrovie compensare le perdite iscritte nel bilancio ricorrendo a questa riserva poiché esse non sono direttamente connesse ad attività nel settore del trasporto pubblico.

15 Valutazione giuridica

151 La Confederazione è tenuta a procedere al risanamento?

Né la legge sulle ferrovie, né altre prescrizioni giuridiche obbligano la Confederazione a partecipare al risanamento di un'impresa di trasporto in difficoltà finanziaria. Esse inoltre non contengono basi giuridiche per una simile eventualità.

152 Finanziamento successivo di investimenti supplementari

Occorre esaminare se gli investimenti supplementari che hanno portato al risanamento avrebbero potuto essere finanziati con un sussidio successivo basato sull'articolo 56 della legge sulle ferrovie. Una parte almeno dei fondi necessari al risanamento avrebbe così potuto essere coperta.

L'articolo 56 della legge sulle ferrovie permette alla Confederazione di versare contributi per impianti, attrezzature o veicoli di un'impresa di trasporto per aumentare sensibilmente la redditività, l'efficienza o la sicurezza del suo esercizio. Le condizioni di queste prestazioni sono stabilite in accordi conclusi tra la Confederazione e il Cantone (committenti), da una parte, e l'impresa (fornitore di prestazioni), dall'altra.

Per un progetto sussidiato, i cui costi superano il preventivo, è possibile di massima accordare un contributo supplementare. Possono essere fatti valere unicamente i costi computabili (rincarico, modifiche importanti del progetto ecc). Secondo gli articoli 26 capoverso 1 e 27 della legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi, LSu; RS 616.1), i costi supplementari devono essere imperativamente autorizzati in anticipo dall'autorità competente. Nel caso del progetto di Estavayer-le-Lac e della stazione di Bulle questa condizione non è stata rispettata. Un contributo ulteriore della Confederazione secondo l'articolo 56 della legge sulle ferrovie non è dunque ammissibile.

153 Interessi pubblici per un contributo federale

La Confederazione ha tuttavia incontestabilmente un interesse pubblico e politico a evitare il fallimento delle GFM partecipando al loro risanamento (v. n. 141.5 e 141.6) e a garantire così, congiuntamente con il Cantone di Friburgo, il servizio di trasporto pubblico. Vista questa situazione è giustificato sostenere il risanamento delle GFM fondandosi su una base giuridica speciale.

154 Forma di un contributo federale

Le GFM dispongono di un capitale sociale di 13,75 milioni di franchi, che ammonta al 5,27 per cento del capitale di terzi di 260,9 milioni di franchi (contributi di investimento inclusi). Il capitale proprio ammonta a 1,75 milioni di franchi, vale a dire al 0,67 per cento del capitale di terzi.

Le perdite riportate di 16 596 000 franchi possono essere compensate da un contributo a fondo perso o da una sottoscrizione di azioni. Affinché, in questo ultimo caso, la struttura della proprietà non si modifichi, il capitale sociale deve essere ammortizzato proporzionalmente al versamento nel capitale sociale. Ne risultano le varianti seguenti:

154.1 Mutui

Le GFM sono indebitate e il rapporto tra il loro capitale proprio e il capitale di terzi non è molto favorevole. Non è dunque molto sensato accordare un mutuo per il risanamento poiché quest'ultimo non potrebbe essere ammortizzato né rimborsato in tempo utile. Il prestito aumenterebbe il capitale di terzi e non servirebbe così allo sdebitamento.

154.2 Sottoscrizione di azioni

La Confederazione può sottoscrivere azioni dell'impresa. Essa potrebbe ammortizzare le azioni GFM nella proporzione del suo contributo al risanamento. In compenso, potrebbe sottoscrivere e pagare nuove azioni GFM per lo stesso ammontare. La struttura della proprietà non cambierebbe. La Confederazione avrebbe, come precedentemente, il 26,9 per cento delle azioni dell'impresa. Questa soluzione presenta tuttavia un inconveniente: la sottoscrizione di azioni comporterebbe costi supplementari poiché sottostà all'imposta.

154.3 Contributo a fondo perso

Il riporto di perdite cumulate nel 1997 può infine essere risanato con un versamento a fondo perso. Questa forma di finanziamento è meno costosa e più favorevole della sottoscrizione di azioni poiché non comporta il pagamento di imposte, contrariamente alla sottoscrizione di azioni. Proponiamo dunque di risanare le GFM concedendo un contributo a fondo perso.

154.4 Forma del contributo cantonale

Il Cantone di Friburgo coprirà la maggior parte della sua partecipazione al risanamento sottoscrivendo azioni. Questa soluzione si giustifica anzitutto per ragioni di ordine budgetario. Inoltre, il Cantone garantisce il versamento rapido dei fondi urgentemente necessari.

La sottoscrizione di azioni da parte del Cantone di Friburgo non ha alcuna incidenza sulla struttura della proprietà delle GFM perché viene ammortizzata una parte equivalente del capitale sociale attuale. Questa struttura non si modificherà dunque né per il Cantone né per la Confederazione.

Il Cantone fornisce la piccola parte rimanente dei suoi pagamenti di risanamento come contributo a fondo perso, che grava direttamente il preventivo annuo.

2 Parte speciale

21 Partecipazione della Confederazione al risanamento

Il risanamento delle GFM è stato limitato alla copertura delle perdite cumulate alla fine del 1997, che ammontano, come menzionato, a 16 596 000 franchi.

Siamo disposti a proporre un contributo unico per il risanamento delle GFM. L'abbiamo tuttavia subordinato a una serie di condizioni (cfr. n. 141.4), che sono state nel frattempo adempiute.

Abbiamo deciso di proporre che la Confederazione partecipi per un terzo alla copertura delle perdite cumulate alla fine del 1997. La partecipazione proposta ammonterà dunque a 5 532 000 franchi.

Il Cantone di Friburgo prenderà a carico due terzi dell'ammontare di risanamento, vale a dire 11 064 000 franchi. Nella sua seduta del 27 novembre 1998, il Gran Consiglio friburghese ha approvato senza discussione questo importo.

Per contro, la Confederazione e il Cantone di Friburgo hanno convenuto di rinunciare a una partecipazione degli azionisti privati (circa il 6% dei voti). In virtù del diritto delle società anonime, gli azionisti non sono tenuti a iniettare fondi supplementari. Secondo l'inchiesta della KPMG Fides, si potrebbe attribuire soltanto una responsabilità ridotta ai loro rappresentanti in seno al consiglio d'amministrazione. Le quote al risanamento convenute tra la Confederazione e il Cantone di Friburgo non si basano dunque sui portafogli azionari, bensì su una ripartizione approssimativa in funzione delle loro eventuali responsabilità, riconosciute di comune accordo.

Gli oneri che non sono compresi nelle perdite cumulate saranno presi in considerazione in una seconda fase del risanamento. La Confederazione tuttavia non vi parteciperà.

22 Proposta

Con il presente messaggio, vi proponiamo di concedere un contributo a fondo perso di 5 532 000 franchi per il risanamento finanziario delle GFM.

3 Ripercussioni

31 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

311 Per la Confederazione

La partecipazione finanziaria della Confederazione al risanamento è descritta nei numeri 21 e 22. Essa non figura nel preventivo della Confederazione e non ha ripercussioni sull'effettivo del personale (cfr. anche n. 141.5)

312 Per il Cantone di Friburgo

La partecipazione del Cantone di Friburgo al risanamento è descritta nei numeri 21 e 22. Il Cantone ha consegnato il suo incarto al giudice istruttore, che esaminerà la questione della responsabilità *penale* e adotterà le misure che si impongono.

4 Programma di legislatura

Il progetto concernente il risanamento delle GFM non è annunciato nel programma di legislatura 1995-1999. È tuttavia urgente poiché l'impresa è minacciata nella sua esistenza.

5 Relazione con il diritto europeo

Il diritto europeo non è rilevante per questo progetto.

6 Basi giuridiche

Il versamento di un contributo al risanamento delle GFM si fonda sull'articolo 87 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (art. 26 ex Cost.), secondo il quale la legislazione sulla costruzione e l'esercizio delle ferrovie è di competenza della Confederazione.

Siccome il principio di legalità si applica anche agli aiuti finanziari, la partecipazione al risanamento delle GFM deve anche basarsi su una base legale formale. Trattandosi di un contributo unico, l'atto legislativo deve essere di durata limitata e rivestire la forma di legge federale (di validità limitata) conformemente all'articolo 163 nCost.