

06.027

Messaggio

concernente il 9° credito quadro per contributi di investimento destinati alle imprese ferroviarie concessionarie per gli anni 2007–2010 e la conversione in mutuo rimborsabile condizionalmente del credito di costruzione concesso alla BLS

del 17 marzo 2006

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, i seguenti disegni di atti legislativi:

- decreto federale concernente il 9° credito quadro per contributi di investimento destinati alle imprese ferroviarie concessionarie per gli anni 2007–2010;
- decreto federale concernente la conversione in mutuo rimborsabile condizionalmente del credito di costruzione accordato alla BLS.

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

17 marzo 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Le Camere federali hanno rinviato al Consiglio federale la Riforma delle ferrovie 2. La riforma del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria, chiesta dal Parlamento, non potrà pertanto entrare in vigore il 1° gennaio 2007 nella forma proposta dal Consiglio federale. Dato che l'8° credito quadro per il promovimento delle imprese di trasporto concessionarie sarà esaurito alla fine del 2006, si dovrà trovare una soluzione transitoria per il finanziamento degli investimenti nell'infrastruttura (mantenimento della qualità e investimenti di ampliamento) delle imprese ferroviarie concessionarie (dette anche ferrovie private). Tale soluzione transitoria consiste nella continuazione degli strumenti precedenti, adeguati dove necessario alle nuove condizioni, entro i limiti permessi dalla legislazione vigente. Il Consiglio federale chiede pertanto al Parlamento di approvare con un primo decreto federale un 9° credito quadro per contributi di investimento alle imprese ferroviarie concessionarie per gli anni 2007–2010.

Il credito chiesto ammonta a 600 milioni di franchi. Esso si basa sugli importi previsti nel piano finanziario attuale della Confederazione. Le richieste delle imprese di trasporto concessionarie per gli anni 2007–2010 hanno dovuto essere ridotte di 750 milioni di franchi (quota della Confederazione circa 550 mio. fr.). Il livello dei mezzi finanziari così messi a disposizione non è tuttavia sufficiente a medio e lungo termine né per il mantenimento della qualità, né per gli investimenti di ampliamento tra il 2007 e il 2010. Se non vi sono cambiamenti e i mezzi non possono essere aumentati, a medio termine non è esclusa la soppressione di determinate tratte per motivi di sicurezza. Il mancato svolgimento della manutenzione causa inoltre costi di risanamento sproporzionati, e anche questo può condurre alla soppressione di tratte.

Con le FFS il Consiglio federale ha nuovamente concluso una convenzione sulle prestazioni conformemente all'articolo 8 della legge sulle FFS. L'approvazione di tale convenzione e del relativo limite di spesa è chiesto in un messaggio a parte. Per le ferrovie private si continuerà per il momento ad applicare una cadenza di ordinazione annuale sulla base della legge sulle ferrovie. Secondo il diritto vigente i Cantoni sono obbligati a versare importanti contributi finanziari, indipendentemente dall'importanza delle tratte per lo svolgimento del traffico. Per ora si rinuncia a proporre una modifica di queste competenze e si intende mantenere l'attuale finanziamento misto da parte di Confederazione e Cantoni.

Come in passato la messa a disposizione dell'infrastruttura (cioè l'esercizio e la manutenzione della stessa nonché l'ammortamento) è indennizzata annualmente dalla Confederazione e dai Cantoni. Questa parte del finanziamento dell'infrastruttura non è oggetto del presente messaggio, deve però essere presa in considerazione. Il credito quadro qui presentato concerne il finanziamento di quegli investimenti che superano il volume di ammortamento della singola impresa. Per motivi storici

questi investimenti variano fortemente da impresa a impresa. Di conseguenza gli strumenti di finanziamento che suddividono in questo modo il volume degli investimenti sono problematici. Come illustrato sopra, ciononostante ci si deve basare sulla legislazione vigente, accettando questa difficoltà.

Il finanziamento è concepito in maniera da permettere alla fine dell'anno il passaggio senza problemi a una nuova modalità di finanziamento ancora da stabilire. Questo modo di procedere permette di garantire il finanziamento dell'infrastruttura delle ferrovie private mantenendo la necessaria flessibilità. A differenza delle convenzioni in materia di investimenti concluse sinora, riferite esclusivamente ai singoli progetti, si è deciso, in applicazione del nuovo capoverso 4 dell'articolo 49 LFerr, di prevedere un finanziamento annuale dei programmi basato sul volume d'investimento totale (mezzi di ammortamento e mutui). In linea di massima sarà anche possibile unire le convenzioni sugli ammortamenti e quelle sugli investimenti in un documento unico, dato che le competenze nei due casi sono le stesse. Questo è un primo passo verso una conduzione globale. Tuttavia anche in futuro in molti casi i contributi dei Cantoni ai mutui dovranno essere suddivisi per oggetto.

Il finanziamento dell'infrastruttura delle ferrovie private si ispira ai medesimi principi definiti nella convenzione sulle prestazioni conclusa con le FFS. Segnatamente si applicano, nella misura in cui ciò sia sensato, gli stessi obiettivi politici in materia di rete ferroviaria, come ad esempio la garanzia di un alto livello di sicurezza e della capacità della rete, l'utilizzo ottimale delle capacità esistenti, il miglioramento dell'interoperabilità nella rete a scartamento normale e la riduzione dei costi d'esercizio e di manutenzione. Anche la modalità di concessione dei mezzi è identica (indennità e mutui senza interessi rimborsabili condizionatamente).

Occorre adeguare il finanziamento degli investimenti per la BLS affinché esso sia retto da principi uniformi. Per questo motivo al presente messaggio è allegato anche un disegno di decreto federale con cui i mutui concessi alla BLS Ferrovia del Lötschberg SA per l'ampliamento della tratta di montagna a doppio binario – concessi a suo tempo sotto forma di mutui sottoposti a interesse e rimborsabili – sono trasformati in mutui senza interesse e rimborsabili condizionatamente. La BLS non è in grado né di versare interessi su tali mutui né di rimborsarli, come previsto all'epoca, quando vigevano condizioni completamente diverse.

Sommario

Compendio	3606
Elenco delle abbreviazioni	3610
1 Situazione iniziale	3612
1.1 Principi del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria	3613
1.2 Esperienze fatte sinora con i crediti quadro per il finanziamento delle imprese ferroviarie concessionarie	3617
2 Grandi linee del finanziamento dell'infrastruttura 2007–2010	3618
2.1 Delimitazione del credito quadro	3618
2.2 Conduzione da parte dei committenti	3618
2.3 Controlling del finanziamento dell'infrastruttura	3619
2.4 Obiettivi politici per la rete ferroviaria	3620
2.4.1 Garanzia di un alto livello di sicurezza	3621
2.4.2 Garanzia delle prestazioni della rete	3622
2.4.3 Utilizzo ottimale delle capacità disponibili	3623
2.4.4 Miglioramento dell'interoperabilità nella rete a scartamento normale	3624
2.4.5 Riduzione dei costi d'esercizio e di manutenzione	3624
2.5 Utilizzo dei mezzi del credito quadro chiesto	3625
2.5.1 Contributi d'esercizio	3626
2.5.2 Contributi d'investimento	3626
2.5.3 Ripartizione tra le imprese	3632
2.6 Decreto federale concernente la conversione in mutuo rimborsabile condizionalmente del credito di costruzione accordato alla BLS	3633
2.7 Consultazione dei Cantoni	3634
2.8 Armonizzazione dei compiti e delle finanze	3634
2.9 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	3635
3 Commento delle singole disposizioni dei decreti federali	3635
3.1 Finanziamento dell'infrastruttura negli anni 2007–2010	3635
3.2 Decreto federale concernente il 9° credito quadro per i contributi di investimento destinati alle imprese ferroviarie concessionarie per gli anni 2007–2010	3635
3.3 Decreto federale concernente la conversione in mutuo rimborsabile condizionalmente del credito di costruzione accordato alla BLS	3636
4 Ripercussioni	3636
4.1 Per la Confederazione	3636
4.2 Per i Cantoni e i Comuni	3636
4.3 Per l'economia	3636
4.4 Per la politica regionale della Confederazione	3637
4.5 Altre ripercussioni	3637

5 Programma di legislatura	3638
6 Aspetti giuridici	3638
6.1 Costituzionalità e legalità	3638
6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	3638
6.3 Forma giuridica	3638
6.4 Subordinazione al freno alle spese	3639
6.5 Compatibilità con la legge sui sussidi	3639
Decreto federale concernente il 9° credito quadro per contributi di investimento destinati alle imprese ferroviarie concessionarie per gli anni 2007–2010 (<i>Disegno</i>)	3641
Decreto federale concernente la conversione in mutuo rimborsabile condizionalmente del credito di costruzione accordato alla BLS (<i>Disegno</i>)	3643

Elenco delle abbreviazioni

(per le imprese è indicata la ragione sociale iscritta nel registro di commercio)

BDWM	BDWM Transport AG (Dietikon–Bremgarten–Wohlen–Villmergen)
BLS	BLS Ferrovia del Loetschberg SA, BLS Lötschbergbahn AG, BLS Chemin de fer du Loetschberg SA, BLS Loetschberg Railway Ltd.
BLT	BLT Baselland Transport AG
BOB	Berner Oberland-Bahnen AG
FFS	Ferrovie federali svizzere FFS, Schweizerische Bundesbahnen SBB, Chemins de fer fédéraux suisses CFF, Viafiers federalas svizras VFS
FR	Ferrovia retica (FR), Rhätische Bahn (RhB), Viafier retica (VR)
HBL	Ferrovia portuale del Cantone di Basilea Campagna
HBS	Ferrovia portuale del Cantone di Basilea Città
Impresa concessionaria/ITC	impresa di trasporti titolare di una concessione
Impresa ferroviaria	Si intende un'impresa ferroviaria di trasporti dotata di personale viaggiante e locomotive e responsabile del treno dal punto di vista tecnico
LFerr	Legge federale sulle ferrovie (RS 742.101)
LFFS	Legge federale sulle Ferrovie federali svizzere (RS 742.31)
LO	Métro Lausanne–Ouchy SA
MGB	Matterhorn Gotthard Bahn (Matterhorn Gotthard Infrastruktur AG)
MOB	Compagnie du Chemin de fer Montreux–Oberland bernois, Montreux–Berner Oberland-Bahn (SA)
MVR	Transports Montreux–Vevey–Riviera (SA)
NPC	Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni
RBS	Regionalverkehr Bern–Solothurn (AG)
RM	Regionalverkehr Mittelland AG
RPV	Regionaler Personenverkehr
SOB	Schweizerische Südostbahn AG
THURBO	Thurbo AG
TMR	Transports de Martigny et Régions SA
TPC	Transports Publics du Chablais SA
TPF	Transports publics fribourgeois
TPG	Transports publics genevois
TRAVYS	Transports Vallée-de-Joux–Yverdon-les-Bains–Sainte-Croix SA

TRN	TRN SA (Transports régionaux neuchâtelois)
UFCOM	Ufficio federale delle comunicazioni
UFT	Ufficio federale dei trasporti
UIC	Federazione internazionale delle ferrovie
VBG	Verkehrsbetriebe Glatttal VBG (AG)
VBZ	Verkehrsbetriebe Zürich
ZB	Zentralbahn AG

Messaggio

1 Situazione iniziale

Il 23 febbraio 2005 il nostro Consiglio ha presentato il messaggio concernente la Riforma delle ferrovie 2. Elemento centrale di questo messaggio era una nuova organizzazione e armonizzazione del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria. In particolare era prevista l'adozione di una base legale uniforme per il finanziamento delle FFS e delle imprese concessionarie (ovvero ferrovie private¹) mediante lo strumento della convenzione sulle prestazioni. Il nostro Consiglio aveva previsto di mettere in vigore le innovazioni della Riforma delle ferrovie 2 in concomitanza con l'inizio del seguente periodo di applicazione delle convenzioni sulle prestazioni, cioè il 1° gennaio 2007.

Senonché la riforma in questione è stata respinta sia dal Consiglio nazionale che dal Consiglio degli Stati. Finché non si sarà adottata una nuova soluzione, le infrastrutture delle FFS e delle ferrovie private dovranno pertanto essere finanziate con strumenti diversi anche dopo il 2007. Nel caso delle ferrovie private si continuerà ad applicare il ritmo di ordinazione annuale sulla base della legge sulle ferrovie²; con le FFS invece il nostro Consiglio ha nuovamente concluso una convenzione sulle prestazioni sulla base dell'articolo 8 della legge sulle Ferrovie federali svizzere³. Assieme al presente messaggio, con cui chiediamo l'adozione di un credito quadro per coprire la quota della Confederazione al finanziamento dell'infrastruttura delle imprese ferroviarie concessionarie dal 2007, il nostro Consiglio chiede in un secondo messaggio l'approvazione della convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS per gli anni 2007–2010. Secondo il diritto vigente i Cantoni sono tenuti a partecipare in ampia misura al finanziamento delle ferrovie private, indipendentemente dall'importanza delle relative tratte per lo svolgimento del traffico. Le partecipazioni dei Cantoni di norma sono adeguate ogni quattro anni in base alla disponibilità finanziaria, alla densità della popolazione e alla lunghezza delle tratte delle ferrovie private. Il prossimo adeguamento in questo senso è previsto nel 2008; in quella sede si dovrà tenere conto anche della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). In compenso del loro impegno per le ferrovie private, attualmente i Cantoni non devono contribuire al finanziamento delle tratte delle FFS, indipendentemente dal fatto che una tratta abbia importanza nazionale o risponda soltanto a un'esigenza locale.

Basandosi sul capo VII della LFerr, la Confederazione ha sinora concesso otto crediti quadro alle imprese di trasporto concessionarie (senza FFS) sotto forma di mutui e di aiuti finanziari per miglioramenti tecnici, modifiche dell'esercizio e indennizzo di danni naturali:

¹ Il termine «ferrovie private» è corretto soltanto dal punto di vista strettamente giuridico in quanto si tratta di aziende organizzate secondo il diritto privato; in realtà però le azioni di queste imprese sono in massima parte di proprietà dei poteri pubblici. Le ferrovie private sono un sottoinsieme delle imprese di trasporto titolari di una concessione (imprese concessionarie), cioè quelle imprese concessionarie dotate (anche) di un esercizio ferroviario.

² Legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (LFerr), RS 742.101

³ Legge federale del 20 marzo 1998 sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS), RS 742.31

Credito	Decreto federale del	Pubblicazione	Mio. ff.
I	17.12.1958	FF 1958 1232	120
II	19.09.1963	FF 1963 1460	120
III	01.03.1967	FF 1967 I 377	120
IV	04.03.1971	FF 1971 I 424	250
	19.09.1973	FF 1973 II 466	40
V	03.03.1976	FF 1976 I 1072	500
VI	02.12.1981	FF 1981 III 1065	515
	17.03.1983	FF 1983 I 1095	10
VIa	21.03.1985	FF 1985 I 728	129
VII	29.09.1987	FF 1987 III 239	930
VIII	16.12.1992	FF 1993 I 45	1 440
	3.03.1994	FF 1994 III 821	-40
Totale			4 164

I mezzi dei primi quattro crediti quadro sono serviti in parte anche per la copertura di disavanzi d'esercizio. In seguito i mezzi sono stati utilizzati interamente per il finanziamento di miglioramenti tecnici, modifiche dell'esercizio e indennizzo di danni naturali. I primi sei crediti quadro sono stati interamente utilizzati. Del 7° e 8° credito quadro alla fine del 2005 restavano a disposizione soltanto circa 50 milioni di franchi per miglioramenti tecnici da effettuare entro la fine del 2006. È evidente pertanto la necessità di proseguire il finanziamento attuale, senza interruzione, mediante il 9° credito quadro a partire dal 2007.

1.1 Principi del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria

Contabilità separata per trasporti e infrastruttura

Con l'entrata in vigore della Riforma delle ferrovie l 1° gennaio 1999, per tutte le imprese ferroviarie in Svizzera è diventato obbligatorio separare a livello contabile e organizzativo i settori trasporti e infrastruttura e presentare cosiddetti conti settoriali.

Il settore infrastruttura riceve un'indennità per l'utilizzo delle tratte e delle stazioni, il cosiddetto prezzo dei tracciati. La maggior parte delle componenti del prezzo dei tracciati è fissata dall'Ufficio federale dei trasporti (UFT). Le condizioni quadro attuali nell'ambito dei trasporti non permettono di fissare prezzi in grado di coprire i costi causati dall'utilizzo dell'infrastruttura, sia quella ferroviaria che quella stradale. Il prezzo minimo per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria è stato fissato sulla base dei costi marginali standard di una tratta dotata di moderni impianti di sicurezza automatizzati. Dato però che gli impianti di sicurezza su molte tratte sono tuttora a gestione locale, nelle corrispondenti parti della rete i costi marginali effettivi non possono essere coperti con il prezzo dei tracciati. Per non mettere in pericolo gli obiettivi della politica dei trasporti, segnatamente l'obiettivo del trasferimento del traffico e l'approvvigionamento di base nel settore del traffico viaggiatori, al

momento è praticamente impossibile alzare i prezzi. Al contrario, i prezzi dei tracciati per molti trasporti di merci, in particolare nel traffico combinato, sono sostenuti dalla Confederazione con mezzi destinati al trasferimento del traffico. In altre parole, l'impresa ferroviaria paga un prezzo inferiore e la Confederazione versa la differenza al gestore dell'infrastruttura. Questi pagamenti non fanno parte del finanziamento dell'infrastruttura trattato nel presente messaggio.

Le entrate risultanti dai prezzi dei tracciati coprono attualmente poco meno di un quarto degli oneri complessivi dell'infrastruttura ferroviaria. Il grado di copertura dei costi nel settore infrastruttura è tuttavia più elevato per alcune imprese nella misura in cui esse possono realizzare utili ulteriori ad esempio dall'esercizio o dal settore immobili.

Ordinazione di prestazioni nel settore infrastruttura

Le entrate del settore infrastruttura, inclusi i prezzi dei tracciati, non sono dunque sufficienti per coprire le spese correnti d'esercizio e l'ammortamento dell'infrastruttura (mantenimento della qualità); tuttavia, per motivi di politica dei trasporti (garantire l'accesso e l'approvvigionamento di base ecc.), la Confederazione non può rinunciare a un'infrastruttura ferroviaria sicura e performante: per questo motivo la Confederazione ordina – nel caso delle ferrovie private di norma unitamente ai Cantoni – l'esercizio e il mantenimento dell'infrastruttura ferroviaria.

I mezzi convenuti sono versati ai gestori dell'infrastruttura sotto forma di contributi d'esercizio e di investimento a carico del conto finanziario della Confederazione. Il contributo d'esercizio è calcolato in funzione dei costi d'esercizio non coperti e pianificati e dei costi della manutenzione dell'infrastruttura.

I mezzi necessari per gli investimenti destinati al mantenimento della qualità degli impianti esistenti e per gli adeguamenti al livello della tecnica come pure per coprire le esigenze crescenti in materia di trasporti sono versati alle imprese ferroviarie in due modi diversi e sono pure a carico del budget ordinario. Gli oneri di ammortamento pianificati sono compensati mediante indennità. Inoltre per le esigenze di investimento che vanno oltre tale quota sono concessi mutui senza interesse rimborsabili condizionatamente⁴.

In linea di massima i mutui restano a tempo indeterminato presso l'impresa e devono essere restituiti soltanto se gli impianti al cui finanziamento hanno contribuito non vengono più utilizzati per l'esercizio ferroviario oppure se il volume d'investimento è minore del totale degli ammortamenti. Questi mutui sono pertanto assimilabili a capitale proprio.

Per le ferrovie private, la quota concessa sotto forma di mutuo è attribuita mediante convenzioni in materia di investimenti secondo l'articolo 56 LFerr. La partecipazione della Confederazione a questi mutui è decisa dal Parlamento mediante un credito d'impegno pluriennale con una descrizione generale dello scopo del credito. Questo «credito quadro» è l'oggetto principale del presente messaggio.

Delimitazione nei confronti del settore trasporti

Gli otto crediti quadro concessi sinora erano destinati a coprire tutti gli investimenti, sia quelli nel settore infrastruttura, sia quelli nel settore trasporti (materiale rotabile,

⁴ Lo sviluppo ulteriore delle reti è garantito di regola tramite finanziamenti speciali, ad es. il Fondo per grandi progetti ferroviari (Fondo FTP).

officine). L'unica distinzione era quella introdotta dal decreto del Consiglio federale del 12 dicembre 1977, secondo cui per le ordinazioni di materiale rotabile potevano essere concessi soltanto prestiti rimborsabili; questa disposizione è stata applicata a partire dall'ordinazione collettiva di materiale rotabile del 1979, la prima ordinazione collettiva di grande portata, rientrando nel 5° credito quadro. Inoltre era possibile concedere contributi a fondo perso, anche se questi avrebbero dovuto essere addebitati al conto d'esercizio in qualità di investimenti non attivabili, da finanziare mediante indennità.

In seguito alla revisione della legge sulle ferrovie nel 1995 e alla Riforma delle ferrovie 1 nel 1999, è stata introdotta la suddivisione in settori e il settore dei trasporti è stato orientato maggiormente al mercato mediante l'introduzione di diversi elementi di concorrenza, mentre nel settore dell'infrastruttura si è continuato a partire dall'idea di un compito statale di carattere (localmente) monopolistico.

Dopo un periodo di transizione, dal 2001 gli investimenti per il materiale rotabile devono definitivamente essere finanziati con capitale proprio o mezzi di terzi soggetti a interessi. Per contro, per l'infrastruttura si intende continuare la prassi della concessione di mezzi esenti da interessi da parte dei poteri pubblici. Il credito quadro chiesto con il presente messaggio si concentra per questo motivo interamente sul finanziamento dell'infrastruttura. Se si dovesse tenere conto anche del settore trasporti, sarebbe necessario un credito quadro pari circa al triplo di quello chiesto.

Delimitazione rispetto ad altri strumenti di finanziamento

Come già menzionato, il finanziamento ordinario dell'infrastruttura si concentra sul mantenimento della qualità degli impianti e su piccoli adeguamenti della rete, mentre gli investimenti di ampliamento sono garantiti mediante finanziamenti speciali. Per la Confederazione questi ultimi sono attualmente concentrati sul Fondo per il finanziamento dei grandi progetti ferroviari (Fondo FTP). I finanziamenti concessi tramite questo fondo non sono toccati dal credito quadro: i due strumenti di finanziamento operano infatti in parallelo. Le imprese ferroviarie BLS, SOB, RhB e MGB realizzano o hanno realizzato gli investimenti destinati ad AlpTransit con mezzi provenienti dal Fondo FTP. La BLS otterrà mezzi provenienti dal Fondo FTP destinati al traffico ad alta velocità sulla linea del TGV tra Berna e Neuchâtel (Parigi).

Un'altra fonte di finanziamento che opera in parallelo è il limite di spesa per gli investimenti in favore dei disabili. I versamenti da questa fonte sono effettuati soltanto se non vi sono altri interventi già previsti che danno luogo a un investimento. Si tratta pertanto di un finanziamento sussidiario. Gli standard edilizi rispettano in ogni caso le esigenze dei disabili, indipendentemente dalla fonte del finanziamento; in tal modo si intende garantire un impiego sostenibile dei mezzi. Così ad esempio è definita l'altezza di accesso ai vagoni per i marciapiedi nuovi e quelli rinnovati, sia per le ferrovie a scartamento normale che per quelle a scartamento ridotto.

Ruolo del committente

Responsabile dello svolgimento della procedura di ordinazione di prestazioni nel settore trasporti conformemente all'articolo 49 LFerr è l'Ufficio federale dei trasporti (UFT). Accanto all'ordinazione di prestazioni per il traffico viaggiatori regionale (TVR) tramite ferrovia, bus, navigazione e impianti a fune, rientrano in questo ambito anche l'ordinazione dell'esercizio e del mantenimento dell'infrastruttura ferroviaria. Le prestazioni di trasporto in senso stretto come pure l'esercizio e il

mantenimento dell'infrastruttura delle ferrovie concessionarie sono in linea di massima ordinate dalla Confederazione congiuntamente con i Cantoni interessati. Le offerte di importanza nazionale (cfr. art. 49 cpv. 3 LFerr) sono ordinate dalla Confederazione quale committente unico. In vista della garanzia dei diritti acquisiti, questa disposizione è stata interpretata in modo tale che la Confederazione ordina l'esercizio dell'infrastruttura delle FFS senza partecipazione dei Cantoni. Inoltre, anche le seguenti infrastrutture sono ordinate dalla Confederazione come committente unico:

- tratta BLS Thun–Briga, incluse le tratte Spiez–Interlaken Est e Moutier–Lengnau (galleria del Grenchenberg),
- ferrovie portuali dei Cantoni Basilea Città (HBS) e Basilea Campagna (HBL),
- tratta della Zentralbahn Lucerna–Interlaken Ovest (dato che questa tratta era precedentemente di proprietà delle FFS, si applica l'articolo 53 capoverso 5 LFerr).

Per queste tratte sono state concluse convenzioni in materia di investimento senza partecipazione dei Cantoni; tale prassi sarà mantenuta anche in futuro.

Traffico negli agglomerati

L'articolo 49 capoverso 2 LFerr esclude dalle prestazioni federali di cofinanziamento secondo il capo VI («Indennizzo») le offerte del traffico locale e le linee che servono unicamente alle escursioni. Per contro il capo VII («Prestiti e aiuti finanziari») non contiene una tale esclusione esplicita. Essendo stato riconosciuto che è praticamente impossibile che i Cantoni finanzino autonomamente gli investimenti necessari in questo settore, il 22 agosto 2001 il nostro Consiglio ha deciso come misura provvisoria di aumentare di 155 milioni i crediti di pagamento per il periodo fino al 2005/2006, per permettere l'utilizzo di mezzi dell'8° credito quadro per il finanziamento di alcuni investimenti urgenti per il traffico negli agglomerati. Dato che non vi erano progetti concreti pronti per la realizzazione, nel 2001 e nel 2002 gran parte dei crediti di pagamenti annuali di circa 40 milioni di franchi è decaduta. Fino alla fine del 2006 saranno investiti circa 100 milioni di franchi provenienti dai mezzi a disposizione in questo ambito per i progetti seguenti:

- M2 (Métro) a Losanna (impresa: LO), 1ª tappa;
- ferrovia urbana Glattal (Zurigo Nord, impresa: VBG), 1ª tappa;
- ampliamento della rete tranviaria di Ginevra (impresa: TPG),
- progetti di rete celere minori.

Anche per il 2007 il piano finanziario prevede crediti di pagamento in questa rubrica. Tuttavia, l'8° credito quadro è stato completamente utilizzato e non è in grado di coprire ulteriori impegni. Affinché il programma possa essere continuato come previsto fino al 2007, nel credito quadro richiesto occorre prevedere una quota corrispondente.

A partire dal 2008 la continuazione del finanziamento dei progetti relativi al traffico negli agglomerati sarà coperta con il previsto fondo infrastrutturale. Nel 9° credito quadro non sono pertanto più previsti mezzi per questo scopo.

1.2

Esperienze fatte sinora con i crediti quadro per il finanziamento delle imprese ferroviarie concessionarie

Esperienze fatte con le precedenti convenzioni in materia di investimento

In maniera generale lo strumento della convenzione in materia di investimenti ha permesso di garantire una base finanziaria solida anche alle imprese ferroviarie concessionarie. Tuttavia negli ultimi anni sono diventati sempre più palesi anche i difetti di questo strumento, difetti che potranno essere completamente eliminati soltanto con una modifica di legge:

- i committenti non hanno una visione d’insieme, poiché l’indennità e i contributi d’investimento sono separati e hanno durata diversa, in parte concomitante, in parte no;
- il volume degli investimenti è suddiviso in due settori: da un lato la parte cosiddetta «autofinanziata», finanziata da mezzi d’ammortamento su cui i committenti non hanno alcun potere decisionale; e dall’altro numerose convenzioni in materia di investimento suddivise in base agli oggetti e dotate di durate diverse;
- le quote di partecipazione dei Cantoni alle indennità del settore infrastruttura (mediamente 24 %) e ai mutui (54 %), diversi da Cantone a Cantone, impediscono una visione d’insieme del finanziamento dell’infrastruttura;
- la diversa disponibilità dei mezzi (indennità o mutuo) crea degli incentivi sbagliati per le imprese: in molti casi non è scelta la soluzione migliore bensì quella per la quale in un dato momento è possibile ottenere i soldi;
- vi sono lacune nel controlling, perché il settore degli investimenti del capitale proprio non è coperto da nessuna convenzione sui sussidi;
- i mezzi liquidi provenienti dagli ammortamenti non sono sempre destinati al mantenimento della qualità;
- le imprese non possono operare una pianificazione sicura poiché il finanziamento deve essere rinegoziato di anno in anno;
- un singolo Cantone è in grado di bloccare una convenzione se non si trova un altro Cantone disposto a versarne la quota;
- se le dimensioni delle imprese aumentano in seguito a fusioni, aumenta anche il numero di Cantoni coinvolti e le decisioni risultano sempre più difficili; questo diminuisce d’altronde l’attrattiva delle fusioni stesse;
- dato che i Cantoni applicano in parte termini e scadenze diverse per le loro decisioni in materia di credito, la realizzazione di molti progetti urgenti subisce ritardi;
- una direzione efficace degli investimenti è possibile soltanto a livello di impresa e non separatamente per singole tratte o Cantoni.

Soltanto opportune modifiche di legge permetterebbero di riunire le indennità e gli investimenti garantendo una partecipazione uniforme dei Cantoni e di fissare indennità di durata superiore a un anno. Per contro è già stato possibile in taluni casi concludere le convenzioni in materia di investimenti non in funzione di singoli

oggetti su un arco di tempo indefinito ma per la copertura del piano di investimento generale durante un periodo limitato.

2 Grandi linee del finanziamento dell'infrastruttura 2007-2010

2.1 Delimitazione del credito quadro

Il credito quadro chiesto con il presente messaggio è concepito in maniera da permettere alla fine di ogni anno il passaggio senza problemi al regime successivo. Questo modo di procedere permette di garantire il finanziamento dell'infrastruttura delle ferrovie private mantenendo la necessaria flessibilità.

Dato che per le imprese la motivazione per un utilizzo più efficace dei mezzi aumenterebbe considerevolmente se i contributi d'esercizio e di investimento potessero essere stabiliti in maniera definitiva sull'arco di un quadriennio, si è deciso di tenere conto per le convenzioni annuali in materia di indennità e di investimenti di una prospettiva almeno quadriennale basata sulle esigenze delle imprese e dei committenti. Invece di applicare un finanziamento basato sui progetti e definito nelle singole convenzioni, si è inoltre deciso, in applicazione del nuovo capoverso 4 dell'articolo 49 LFerr, di prevedere per gli investimenti di rinnovo usuali (rinnovo delle sovrastrutture delle linee, risanamento delle gallerie e dei ponti, sostituzione degli impianti di manovra e sistemi radio, ecc.) un finanziamento annuale dei programmi basato sul volume d'investimento totale (mezzi di ammortamento e mutui). Questo nuovo approccio, che è un primo passo verso una conduzione globale, aumenta nel contempo le esigenze alla direzione operativa di un'impresa di trasporto concessionaria. Le imprese più importanti valutano positivamente questi adeguamenti.

In linea di massima sarà possibile unire le convenzioni sugli ammortamenti e quelle sugli investimenti in un documento unico, dato che le competenze nei due casi sono le stesse. In tal modo si ottiene una migliore visione d'insieme e si sottolinea l'interazione tra finanziamento dell'esercizio e finanziamento degli investimenti nel settore dell'infrastruttura. Nel contempo, si possono perlomeno ridurre notevolmente le lacune in materia di conduzione nel settore degli investimenti finanziati mediante gli ammortamenti. Tuttavia anche in futuro in molti casi i contributi dei Cantoni ai mutui dovranno essere suddivisi per oggetto.

Inoltre in futuro resterà necessario un riferimento all'oggetto per tutti gli investimenti di estensione come pure per i progetti a finanziamento speciale (parità dei disabili, protezione dall'inquinamento fonico, traffico negli agglomerati, ecc.).

2.2 Conduzione da parte dei committenti

Come per ogni acquisto, anche nell'ordinazione dell'infrastruttura la Confederazione si attende una prestazione definita in anticipo nella maniera più chiara possibile. Nel contempo si tratta di rafforzare adeguatamente l'autonomia aziendale delle imprese interessate. La conduzione, cioè il controlling del finanziamento dell'infrastruttura da parte dell'UFT, deve tenere conto di questi due obiettivi ugualmente giustificati. In questo contesto la Confederazione si limita piuttosto a una conduzione globale

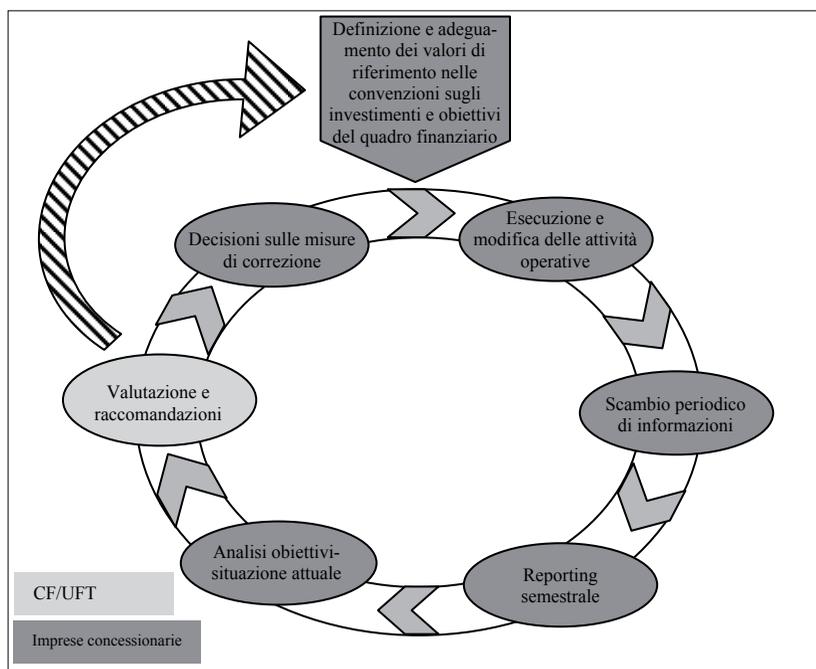
tramite obiettivi politici e finanziari («cosa?»), mentre le decisioni operative relative alle misure concrete necessarie per il raggiungimento degli obiettivi («come?») rientrano nella responsabilità delle imprese.

2.3 Controlling del finanziamento dell'infrastruttura

L'idea di base del controlling del finanziamento delle infrastrutture è un ciclo di controlling a circuito chiuso (cfr. immagine). Punto di partenza sono gli obiettivi applicabili alle convenzioni in materia di finanziamento e i valori finanziari di riferimento dedotti dal piano finanziario della Confederazione.

Immagine

Ciclo di controlling del finanziamento dell'infrastruttura



Portata del controlling

Il controlling dell'UFT si limita al controllo dell'esecuzione dei compiti nel settore che beneficia dei sussidi, conformemente a quanto previsto nelle convenzioni sugli ammortamenti e sugli investimenti e in base all'articolo 25 della legge sui sussidi⁵. Con tale controlling del «committente» o dei «sussidi» si verifica che:

⁵ Legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (LSu), RS 616.1

- l'attività operativa delle imprese abbia l'effetto previsto sugli obiettivi convenuti e
- gli obiettivi convenuti siano raggiunti con il minimo di mezzi.

In altre parole si tratta di controllare l'*efficacia* («che si faccia la cosa giusta») e l'*efficienza* («che la cosa giusta sia fatta in modo giusto») dell'operato dell'impresa. Altrimenti detto, e qui ci richiamiamo a quanto esposto sopra, si tratta di verificare se la prestazione ordinata è realizzata e se la modalità di realizzazione corrisponde alle esigenze della legge (realizzare le prestazioni nel modo più economico possibile ma nel contempo duraturo).

Scambio periodico di informazioni

Le imprese orientano le loro attività operative nel settore infrastruttura agli obiettivi convenuti. Discussioni periodiche a livello di esperti garantiscono lo scambio di informazioni necessario per un controlling efficiente da parte dell'UFT. Inoltre le imprese presentano all'UFT – a seconda delle dimensioni una oppure due volte l'anno – un rapporto sull'evoluzione dei parametri di raggiungimento degli obiettivi, sulle misure realizzate per raggiungere gli stessi e sullo stato dei progetti importanti. Nei rapporti sono commentati e analizzati anche i motivi di eventuali deviazioni dagli obiettivi, nella misura in cui tali deviazioni siano identificabili; inoltre sono spiegate possibili misure di correzione, incluse quelle già adottate. L'UFT valuta i rapporti. Se non è d'accordo con le misure proposte dalle imprese, formula le proprie proposte concrete di cambiamento sotto forma di raccomandazione scritta. Conformemente al principio secondo cui la Confederazione si limita a dirigere mediante la definizione di obiettivi mentre le imprese sono responsabili del raggiungimento dei medesimi, spetta alle imprese stesse decidere se prendere o no le misure di correzione raccomandate dall'UFT. La divisione netta tra le competenze politiche e quelle aziendali – divisione voluta dal Parlamento con la Riforma delle ferrovie e conforme alla direttiva UE 91/440 – impedisce alla Confederazione, anche nella sua qualità di coproprietario di singole imprese, di intervenire direttamente negli affari operativi delle imprese ferroviarie.

Sono riservate ovviamente le misure previste ai sensi della legge sui sussidi e della legge sulle ferrovie, se i mezzi versati dalla Confederazione sono usati per scopi diversi da quelli previsti inizialmente o in presenza di una gestione palesemente antieconomica. È riservata inoltre l'attività della vigilanza in materia di sicurezza, che tuttavia è completamente separata dal controlling finanziario.

Se si giunge alla conclusione che le previste deviazioni dagli obiettivi sono dovute al cambiamento di condizioni quadro importanti, in casi eccezionali taluni obiettivi potrebbero essere ridefiniti. A tale scopo è necessario un accordo scritto tra l'UFT e l'impresa.

2.4 Obiettivi politici per la rete ferroviaria

Una buona infrastruttura ferroviaria, condizione per una mobilità sostenibile

È incontestata l'importanza di un'infrastruttura ferroviaria ampia, performante e sicura per il successo della piazza economica svizzera e per il trasferimento del traffico merci transalpino dalla strada alla rotaia. La politica svizzera in materia di

trasporti si orienta, nella prospettiva delle crescenti esigenze di mobilità, al principio della sostenibilità. Questo significa che:

- la mobilità sostiene lo sviluppo economico, le esigenze di mobilità sono soddisfatte secondo modalità possibilmente efficienti da un punto di vista economico e gli investimenti dei poteri pubblici nelle nuove infrastrutture e i costi collaterali che ne derivano sono sostenibili (dimensione economica),
- la mobilità è gestita in modo conforme alle esigenze ambientali e sono minimizzate le emissioni a carico del territorio e dell’ambiente (dimensione ambientale),
- tutte le cerchie della popolazione e tutte le regioni del Paese hanno accesso a una mobilità sicura e le limitazioni della qualità di vita dovute al traffico sono minimizzate (dimensione sociale).

Ordinazione dell’infrastruttura, fattore importante per il raggiungimento degli obiettivi della politica dei trasporti

I trasporti pubblici e segnatamente la rete ferroviaria della Svizzera, molto capillare e performante, svolgono un ruolo importante nel raggiungimento di questi obiettivi. La Confederazione tiene conto di questo fatto mediante l’ordinazione di un’offerta infrastrutturale ben definita. In tal modo si intende creare le condizioni necessarie per garantire il trasporto efficiente su rotaia del maggior numero possibile di persone e di merci.

Da questo obiettivo superiore si possono dedurre, tenendo conto di una visione d’assieme delle esigenze in materia di trasporti (trasporti internazionali e regionali come pure trasporti di merci), una serie di obiettivi minori che saranno commentati qui di seguito. In questo contesto occorre sempre tenere presente che un’infrastruttura ferroviaria non deve mai essere fine a se stessa ma corrispondere in maniera ottimale alle esigenze del traffico al cui svolgimento essa è destinata.

Con l’ordinazione dell’esercizio e della manutenzione dell’infrastruttura ferroviaria la Confederazione si attende che siano raggiunti gli obiettivi seguenti:

- garanzia di un alto livello di sicurezza,
- garanzia delle prestazioni della rete,
- utilizzo ottimale delle capacità disponibili,
- miglioramento dell’interoperabilità,
- riduzione dei costi d’esercizio e di manutenzione.

2.4.1 Garanzia di un alto livello di sicurezza

Il nostro Consiglio si attende dalle imprese ferroviarie che mantengano lo standard di sicurezza attuale nel traffico ferroviario svizzero, molto elevato nel paragone internazionale. A tale scopo è necessario reagire con misure adeguate ai potenziali di rischio nuovi o aumentati, tenendo conto delle possibilità economiche e dello sviluppo della tecnica.

Obiettivi di sicurezza

Il nostro Consiglio si attende dai gestori dell'infrastruttura che prendano le misure adeguate per ridurre la probabilità e il potenziale di danno dei rischi riconosciuti e troppo elevati. In questo ambito si tratta in particolare di realizzare gli obiettivi seguenti:

- garantire un'alta protezione contro le collisioni e i deragliamenti,
- migliorare il livello di sicurezza nelle gallerie ferroviarie esistenti,
- ridurre i rischi derivanti dai passaggi a livello non conformi alle norme OFerr,
- ridurre i rischi nei settori di accesso e di sosta sui marciapiedi delle stazioni,
- ridurre i rischi dovuti a fattori esterni (rischi del terreno),
- ridurre i rischi derivanti da siti e impianti contaminati e dagli incidenti.

Unitamente all'ordinazione dell'infrastruttura, con le imprese ferroviarie viene convenuto in maniera vincolante il raggiungimento di questi obiettivi; inoltre le imprese sono obbligate ad applicare un sistema globale di management della sicurezza. La funzionalità pratica del management della sicurezza è controllata dall'UFT nell'ambito della sua vigilanza in materia di sicurezza.

2.4.2 Garanzia delle prestazioni della rete

Dimensioni ottimali della rete

Per la realizzazione degli obiettivi della politica svizzera in materia di trasporti sono essenziali l'affidabilità e le prestazioni della rete ferroviaria. Obiettivo fondamentale è garantire che le dimensioni degli impianti corrispondano alle esigenze dei clienti attuali come pure dei potenziali clienti futuri, cioè delle imprese ferroviarie attive nel traffico viaggiatori e merci. A tale scopo è necessario uno scambio continuo tra i gestori dell'infrastruttura e i loro clienti. In questo contesto occorre assicurare che tutte le imprese ferroviarie dispongano delle medesime informazioni concernenti la pianificazione dell'infrastruttura. Oggi le imprese ferroviarie integrate sono già coinvolte quotidianamente con successo nei processi di pianificazione dei gestori dell'infrastruttura: in futuro tutte le imprese della rete a scartamento normale dovranno poter partecipare a questi processi.

Nel traffico merci sono in corso grandi cambiamenti. In seguito alla crescente offerta di corse transfrontaliere operate da un'impresa unica si sta instaurando una situazione di concorrenza fra imprese ferroviarie che in passato operavano congiuntamente. Questa tendenza va valutata positivamente, non da ultimo poiché ha un effetto moderatore sui prezzi e costringe le imprese attive nel settore merci a migliorare l'efficienza e a snellire le strutture produttive. In pratica, questa tendenza comporta in molti casi una riduzione delle operazioni di manovra grazie alla concentrazione dei punti di carico e scarico e il trasferimento diretto delle merci dal punto di partenza al punto di arrivo. Queste tendenze si ripercuoteranno anche sull'infrastruttura. Si prevede ad esempio che a medio termine diminuirà il numero di stazioni di smistamento; soprattutto nel caso di impianti che per la futura utilizzazione necessitano di notevoli investimenti di modernizzazione occorrerà pertanto prendere in considerazione un ridimensionamento o la chiusura.

La soluzione della chiusura o del ridimensionamento potrebbe imporsi anche per gli impianti di carico pubblico per i quali a medio-lungo termine non si intravede un ulteriore uso.

Contrariamente alle stazioni di smistamento, aumenterà invece l'importanza di altri impianti ferroviari, come ad esempio gli impianti d'esercizio multifunzionali e i punti di cambio d'esercizio. Soprattutto sugli assi di transito sono necessari binari e impianti di servizio che permettono l'inserimento preciso dei treni merci nei tracciati con orari cadenzati o l'aggancio o lo sgancio delle locomotive supplementari prima e dopo le tratte di montagna a forte pendenza. Da un punto di vista economico non è sensato elaborare soluzioni individuali per tutte le imprese ferroviarie attive nel settore merci; i gestori dell'infrastruttura dovranno pertanto trovare soluzioni adeguate alle esigenze di queste ultime.

Alta disponibilità della rete

Determinante per le prestazioni della rete sono da un lato le dimensioni adeguate degli impianti e dall'altro la loro disponibilità. Per questo motivo, un compito prioritario del gestore dell'infrastruttura è mantenere a un livello accettabile le ripercussioni delle perturbazioni dell'esercizio, nonostante l'aumento continuo del traffico. Per concretizzare questo obiettivo si intende definire un numero massimo di disturbi e di minuti di ritardo indotti dalle diverse fonti, ad esempio dagli impianti di sicurezza o dalle linee di alimentazione.

Per garantire le prestazioni della rete vanno realizzati in particolare gli obiettivi seguenti:

- le dimensioni degli impianti e i relativi lavori di pianificazione devono essere adeguati alle esigenze di tutte le imprese ferroviarie che circolano sulla rete in questione,
- lo svolgimento puntuale del traffico deve essere garantito tramite un'alta disponibilità degli impianti e la stabilità dell'orario,
- il numero di minuti di ritardo per chilometro percorso deve restare costante nonostante l'aumento della sollecitazione della rete.

2.4.3 Utilizzo ottimale delle capacità disponibili

In compenso del suo impegno nel finanziamento dell'esercizio dell'infrastruttura e degli investimenti, la Confederazione esige che le capacità esistenti delle tratte e dei nodi della rete ferroviaria siano sfruttati in maniera ottimale. Anche per la realizzazione dell'obiettivo di trasferimento del traffico è importante uno sfruttamento ottimale delle capacità. Per raggiungere questo obiettivo, hanno un'importanza particolare la pianificazione e il marketing dei tracciati nel settore delle reti a scartamento normale.

Garantire un'attribuzione indipendente delle capacità

La prassi applicata sinora per l'attribuzione dei tracciati sulla rete a scartamento normale – attribuzione che avviene per il tramite dell'«One-Stop-Shop» gestito congiuntamente dalle ferrovie integrate FFS, BLS e RM – non corrisponde, è vero, alle esigenze in materia di indipendenza definite dalla direttiva UE 2001/14. Dato che sino ad oggi non è stato inoltrato nessun reclamo presso la commissione di

arbitrato, si può però presumere che l'attribuzione dei tracciati avvenga senza discriminazioni.

Nell'ambito della modifica della legge sulle ferrovie prevista con la Riforma delle ferrovie 2, il nostro Consiglio intendeva recepire nel diritto svizzero anche i «pacchetti ferroviari 1+2» dell'UE, in conformità con le disposizioni dell'Accordo bilaterale sui trasporti terrestri concluso con la Comunità europea. Nella seconda metà del 2006, presenteremo al Parlamento un nuovo messaggio su questa tematica. Fino all'entrata in vigore di una modifica della LFerr, i gestori dell'infrastruttura restano responsabili di un'attribuzione non discriminatoria dei tracciati nelle reti di loro competenza, anche nei casi in cui questo compito sia delegato a terzi, come in parte avviene già oggi.

Nel gennaio 2006 le FFS, la BLS, la SOB e l'Unione dei trasporti pubblici (UTP) hanno compiuto un passo ulteriore creando un servizio di attribuzione dei tracciati giuridicamente autonomo in forma di società anonima, cui le imprese citate partecipano in parti uguali. Questo servizio svolgerà su base contrattuale e dietro pagamento determinati compiti (segnatamente l'attribuzione dei tracciati e la coordinazione dell'orario della rete) per le ferrovie partecipanti e per altri gestori dell'infrastruttura nella rete a scartamento normale.

Il nostro Collegio approva questa iniziativa che può essere considerata come primo passo verso una soluzione conforme alle esigenze dell'UE. Nell'ambito dei futuri colloqui con l'UE si potrà chiarire se e in che misura sono necessari ulteriori adeguamenti in questo ambito.

Per uno sfruttamento ottimale delle capacità disponibili occorre realizzare in particolare gli obiettivi seguenti:

- una pianificazione ottimale dei tracciati e l'attribuzione non discriminatoria degli stessi garantiscono il massimo grado di sfruttamento della rete;
- un marketing attivo delle capacità disponibili crea entrate supplementari per il settore infrastruttura.

2.4.4 Miglioramento dell'interoperabilità nella rete a scartamento normale

Nell'ambito del mantenimento della qualità dovranno essere sostituiti i sistemi di sicurezza dei treni e i sistemi radio. Nel caso delle ferrovie a scartamento normale, segnatamente la tratta di transito della BLS, occorre tenere conto dell'esigenza di garantire l'interoperabilità. Per i gestori dell'infrastruttura si applicano in linea di massima le stesse condizioni come per le FFS.

2.4.5 Riduzione dei costi d'esercizio e di manutenzione

Come ogni cliente, anche la Confederazione in quanto committente di prestazioni di infrastruttura si attende che l'offerta definita nelle convenzioni sia messa a disposizione al minor prezzo possibile. Dato che i gestori dell'infrastruttura non sono in concorrenza diretta tra di loro, è necessario definire con l'ordinazione obiettivi e incentivi specifici. Un incentivo può ad esempio essere creato permettendo ai gestori

dell'infrastruttura di disporre dei mezzi che essi sono riusciti a risparmiare durante un periodo di convenzione: il gestore potrà quindi utilizzare questi mezzi per nuovi investimenti.

Per la definizione degli obiettivi oggi ci si può basare soltanto in misura limitata sui dati comparativi di altri gestori di infrastrutture. Soltanto quando la Confederazione potrà concludere convenzioni sulle prestazioni anche con altre aziende, nel settore dei costi dell'infrastruttura sarà possibile un'analisi comparativa dei dati rilevanti tra le singole imprese.

Verifica degli standard – riduzione dei costi d'acquisto

In uno studio commissionato dall'UFT nel 2004, in analogia a uno studio effettuato dall'Unione internazionale delle ferrovie (Union internationale des chemins de fer, UIC), le spese di manutenzione e di rinnovamento delle FFS sono state paragonate con quelle di talune ferrovie private svizzere. I risultati dello studio sono stati discussi dall'UFT con le ferrovie coinvolte nella valutazione. Lo studio ha messo in luce differenze in parte notevoli tra tratte simili. Possibili cause di queste differenze sono l'applicazione di standard divergenti (gli standard delle FFS si rivelano essere tendenzialmente più alti di quelli delle ferrovie private) oppure differenze di fondo dei programmi di manutenzione (le FFS hanno un ritmo di rinnovamento fisso, le ferrovie private agiscono spesso contestualmente). In un rapporto sulle esperienze fatte in quanto mandatario della Thurbo SA per la gestione dell'infrastruttura sulla tratta Kreuzlingen – Weinfelden – Wil, le FFS giungono a conclusioni analoghe.

Nel contempo è tuttavia provato che i costi di acquisto possono essere ridotti mediante volumi di ordinazione maggiori. Mentre per le FFS appare opportuno soprattutto un esame degli standard applicati, le ferrovie private dovrebbero essere motivate a sfruttare potenziali di risparmio nell'acquisto di materiale che sinora non stati messi a frutto. Le due misure richiedono uno scambio più intenso di esperienze tra i gestori dell'infrastruttura. Nell'ambito dell'ordinazione dell'infrastruttura la Confederazione intende tenere conto di questa esigenza creando incentivi appositi. Ad esempio i gestori dell'infrastruttura possono utilizzare i mezzi risparmiati nell'ambito della manutenzione per investimenti supplementari.

Per la riduzione dei costi d'esercizio e di manutenzione della rete occorre realizzare segnatamente gli obiettivi seguenti:

- i costi del ciclo vitale (manutenzione e rinnovo) degli impianti sono ottimizzati,
- standard adeguati rendono possibili soluzioni meno care,
- l'efficienza dei sussidi versati è migliorata.

2.5 Utilizzo dei mezzi del credito quadro chiesto

Il credito quadro chiesto con il presente messaggio serve per finanziare gli investimenti delle imprese ferroviarie concessionarie. Occorre distinguere da questi le indennità, che non sono coperte né con un limite di spesa né con un credito d'impegno.

2.5.1 Contributi d'esercizio

Con le indennità concesse a titolo di «contributi d'esercizio» è possibile compensare il disavanzo nella copertura dei costi nel conto d'esercizio secondo il budget/pianificazione a medio termine del settore infrastruttura. Dato che alle condizioni quadro vigenti oggi in materia di politica dei trasporti è di fatto impossibile aumentare le entrate nel settore infrastruttura, l'efficienza di questo sussidio può essere migliorata praticamente soltanto con una riduzione dei costi (cfr. n. 2.5.2). Visti l'aumento delle prestazioni di traffico per tratta e l'ampliamento della rete (FERROVIA 2000, NFTA, rete ad alta velocità), appare tuttavia evidente quanto sia difficile già solo il mantenimento del livello attuale. Occorre tenere conto del fatto che la messa in esercizio della galleria di base del Lötschberg comporterà una crescita anche della rete delle ferrovie private nel periodo 2007–2010. Il finanziamento dei costi supplementari generati da questo fattore è a tutt'oggi irrisolto.

2.5.2 Contributi d'investimento

I contributi d'investimento sono concessi secondo due modalità: da un lato l'onere d'ammortamento del settore infrastruttura è compensato con un contributo d'ammortamento, dall'altro sono concessi mutui senza interesse.

Per garantire una delimitazione chiara, in futuro con il credito quadro si intende concedere soltanto mutui senza interesse (e facilitare eventuali aumenti di capitale), non più invece contributi a fondo perso; questi ultimi vanno addebitati al conto economico in quanto ammortamenti diretti ovvero investimenti non attivabili, e vanno pertanto finanziati con le indennità.

Investimenti per il mantenimento della qualità

Un'infrastruttura dei trasporti può produrre l'utile desiderato soltanto se gli impianti esistenti, oltre che essere oggetto di una manutenzione permanente, sono anche sostituiti periodicamente. Per gli investimenti per il mantenimento della qualità sono a disposizione in primo luogo i mezzi derivanti dall'ammortamento. Contrariamente ad altri settori dell'economia, i gestori delle infrastrutture ferroviarie non possono coprire gli oneri d'ammortamento con l'utile. Come illustrato sopra, le entrate non sono nemmeno sufficienti per coprire i costi d'esercizio. Per questo motivo la Confederazione e i Cantoni concedono alle imprese mezzi per la compensazione degli oneri d'ammortamento sotto forma di indennità. Questi importi – oltre 200 milioni di franchi ogni anno – sono così messi a disposizione in maniera generale per gli investimenti.

Dato che, a causa del rincaro (gli ammortamenti sono calcolati a partire dal valore d'acquisto), le esigenze finanziarie per gli investimenti di mantenimento della qualità sono di regola più elevate dei mezzi di ammortamento disponibili, i mutui supplementari senza interesse concessi possono essere utilizzati soltanto in parte per gli investimenti di ampliamento. A ciò si aggiunga che soltanto una parte degli investimenti serve alla sostituzione *tale e quale* degli impianti esistenti (ad es. sostituzione delle linee di alimentazione); in molti casi gli investimenti, grazie allo sviluppo tecnico, comportano anche un aumento delle prestazioni (ad es. sostituzione degli impianti di manovra). A causa di questa particolarità, nel conto investimenti occorre esaminare separatamente l'origine e l'utilizzo dei mezzi. Segnatamente, non vi è

corrispondenza tra l'ammortamento e gli investimenti di mantenimento della qualità o tra i mutui concessi e gli investimenti di ampliamento.

Per raggiungere gli obiettivi descritti sopra, negli anni 2007–2010 occorrerebbe investire nella rete delle imprese ferroviarie concessionarie almeno 2300 milioni di franchi (quota della Confederazione circa 1600 milioni) per il mantenimento della qualità (incluso l'aumento del livello di sicurezza conformemente agli obiettivi). In questo calcolo non si è ancora tenuto conto dell'aumento del livello di sicurezza nelle gallerie esistenti. Includendo anche altri ampliamenti di piccole dimensioni ma di grande importanza non finanziabili mediante altre fonti, il fabbisogno totale ammonterebbe a circa 2700 milioni di franchi; includendo inoltre il fabbisogno per la sicurezza nelle gallerie si ottiene un totale di circa 3 miliardi di franchi. Il piano finanziario attuale permette tuttavia soltanto una somma (inclusi i contributi obbligatori dei Cantoni) di 1900 milioni di franchi, che corrisponde a una quota della Confederazione di 1300 milioni di franchi.

Possibilità di risparmio

In tempi di precarietà finanziaria occorre chiedersi se sia possibile realizzare i medesimi compiti in modo più economico. Le strutture dei costi delle grandi ferrovie private sono state studiate da esperti indipendenti. Non si sono trovati indizi di un utilizzo inefficace dei mezzi. In maniera generale, i costi d'esercizio e di manutenzione per unità di prestazione erano piuttosto leggermente più bassi rispetto a quelli delle FFS. Non vi è quindi motivo nemmeno per concludere che a causa delle loro dimensioni più piccole le ferrovie private lavorino in modo meno razionale di una grande impresa. Questi paragoni presentano tuttavia dei limiti nel caso delle opere d'arte. Pertanto in quel settore sono state necessarie ulteriori ricerche.

Sulla base di una stima del valore a nuovo di tutta l'infrastruttura e di una durata di utilizzazione media realistica, è stato calcolato quali costi di manutenzione e di rinnovo annuali sono necessari per l'esercizio delle installazioni in maniera duratura. Per la Ferrovia retica (FR) – escludendo la galleria della Vereina di recente costruzione – si è così constatato che i mezzi per l'infrastruttura dovrebbero essere aumentati di un quarto fino a un terzo.

La prospettiva applicata qui è, come già menzionato, quella del mantenimento a lungo termine dell'infrastruttura odierna. Questi risanamenti e rinnovamenti non devono necessariamente essere realizzati oggi o domani. Tuttavia, più la loro realizzazione è posticipata, maggiore sarà il fabbisogno di recupero del ritardo accumulato.

Nell'ottica attuale non è stato possibile identificare nessuna reale possibilità di riduzione dei costi, se si intende mantenere in servizio la rete attuale. Al contrario, per questo scopo a medio termine si dovranno tendenzialmente aumentare i mezzi messi a disposizione.

Investimenti di ampliamento

Già in passato il margine di manovra per gli investimenti di ampliamento finanziati con i mezzi dei crediti quadro non era molto grande. È vero che l'8° credito quadro per gli investimenti di ampliamento è stato aumentato in relazione con FERROVIA 2000. Tuttavia in seguito la sua durata è stata prorogata in maniera talmente massiccia (dal 1997 al 2006) da rendere inevitabile una concentrazione dei mezzi sul man-

tenimento della qualità. Taluni progetti hanno potuto essere avviati, e questi dovranno ora essere conclusi in parte utilizzando i mezzi del presente credito quadro.

Tabella 1

Investimenti di ampliamento avviati con l'8° credito quadro

Ferrovia	Oggetto	Somma investita	Quota della Confederazione	Di cui 07-10
		(mio. fr.)	(mio. fr.)	(mio. fr.)
ZB	Costruzione di una nuova rampa a forte pendenza (aumento della capacità grazie alla riduzione della pendenza) e ampliamento a doppio binario Horw	143	122	11
BLS	Tratte a doppio binario Berna-Belp-Thun (S-Bahn Berna)	101	42	9
BLS	Tratte a doppio binario Berna-Neuchâtel (S-Bahn Berna e TL)	97	52	21
FR	Isole a doppio binario, punti d'incrocio (a Coira e Landquart coincidenze rapide con i treni diretti, FERROVIA 2000, rete rimanente)	132	123	2
MGB	Rinnovo Visp e Briga (adeguamento alla nuova situazione con apertura della galleria del Lötschberg)	52	30	14
MGB	Terminale di trasbordo a Täsch (collegamento Zermatt)	30	17	4
Thurbo	Doppio binario Kreuzlingen-Bernrain (TL, TVR, TM)	28	8	terminato
RBS	Ampliamento a doppio binario (S-Bahn-Berna e Regioexpress)	53	22	3
BLT	Introduzione di una linea tranviaria suburbana fino alla stazione di Basilea	34	1	terminato
BOB	Isola a doppio binario	23	11	terminato

TM: traffico merci
 TL: traffico viaggiatori a lunga distanza
 TVR: traffico viaggiatori regionale

Tabella 2

**Investimenti di ampliamento nel traffico negli agglomerati
(soluzione transitoria fino al 2007)**

LO	M 2, 1 ^a tappa	172	70	15
VBG	Glattalbahn 1 ^a tappa	110	8	terminato
	Glattalbahn 2 ^a tappa (1 ^a parte)	82	5	5
TPG	TCMC	129	10	terminato

Uno degli obiettivi perseguiti con gli investimenti di ampliamento sulla rete delle imprese ferroviarie concessionarie è garantire che gli orari, la cui densità è andata crescendo negli ultimi anni, possano essere svolti con la necessaria stabilità e con un certo margine di capacità. Inoltre sono in fase di realizzazione progetti che creano i presupposti per futuri miglioramenti delle offerte, già decisi dai Cantoni.

Sono inoltre pianificati o chiesti diversi ulteriori investimenti di completamento o di ampliamento nella rete delle imprese ferroviarie concessionarie. Anche se questi investimenti hanno in parte un'utilità elevata e incontestata, la priorità dovrà essere data al mantenimento della qualità attuale e al completamento dei progetti di ampliamento già avviati. Per questo motivo tutti gli investimenti di ampliamento nuovi per i quali le imprese hanno fatto domanda nell'ambito della loro pianificazione degli investimenti sono stati stralciati. Si tratta dei progetti seguenti:

Tabella 3

Investimenti di ampliamento chiesti dalle imprese che non possono essere realizzati a causa della mancanza di mezzi

Ferrovia	Oggetto	Somma da investire (mio. fr.)	Quota della Confederazione (mio. fr.)
AB	Sostituzione della tratta all'interno dell'abitato di Teufen	30	20
ASM	Prolungamento Niederbipp–Oensingen	6	2
	Doppio binario Bienne–Nidau	5	2
BLS	Stazione di incrocio Simmental	27	12
	Altri tracciati a doppio binario Gürbetal e Berna–Neuchâtel	23	10
		23	9
	Galleria del Rosshäusern e viadotto sulla Sarine, parte non finanziata tramite la rete ad alta velocità	88	88
BOB	Nuovo sottopassaggio Interlaken Est	1	0.5
CJ	3° binario Glovelier–Delémont	33	17
FLP	Ampliamento della tratta Caslano–Ponte Tresa	20	6

Ferrovia	Oggetto	Somma da investire (mio. fr.)	Quota della Confederazione (mio. fr.)
HBS	Adeguamenti dell'infrastruttura ferroviaria Klybeckquai (TM)	5	5
LEB	Stazione di incrocio Union-Prilly per la cadenza di 15 minuti	2	0.8
RBS	Varie tratte a doppio binario	28	12
RM	Doppio binario Biberist–Engi	8	3
	Binario Wiler–Gerlafingen	3	0.4
	Ristrutturazione stazione di Hüswil	15	5
TPC	Prolungamento Berneuse	5	2
WSB	Doppio binario Gränichen-Bleien	6	1
	Stazione Teufenthal	1	0.3
ZB	Stazione di incrocio Dallenwil	6	2
Totale		334	198

Conoscendo la situazione precaria delle finanze della Confederazione, le imprese hanno rinunciato a sottoporre ulteriori progetti. L'elenco non indica pertanto tutti gli investimenti di ampliamento di piccole dimensioni necessari negli anni a venire. Esso mostra però chiaramente che si tratta in linea di massima di completamenti sensati e necessari per lo sviluppo ulteriore della rete ferroviaria.

Tabella 4

Quota del 9° credito quadro ai contributi di investimento

Le seguenti rubriche del piano di investimento 2007–2009 costituiscono la base finanziaria per il calcolo del 9° credito quadro:

	2007	2008	2009	2010	Totale
802.3600.210 altre ITC Sussidi per Infrastruttura	234,7	240,3	245,7	249,3	970,0
802.4600.210 altre ITC Ammortamento Infrastruttura	120,0	120,0	120,0	121,8	481,8
802.4200.210 altre ITC Mutui per Investimenti Infrastruttura	138,7	140,6	142,7	144,9	
802.4600.107 Traffico d'agglomerato	32,7				599,7
Totale	526,2	500,9	508,4	516,0	2 051,5

Per mutui di investimento è pertanto iscritto un importo di 600 milioni di franchi. L'esperienza insegna tuttavia che è sempre necessario procedere a mutazioni tra le due categorie di contributi di investimento. Siccome l'indennità (copertura delle spese di ammortamento delle imprese di trasporto) non è influenzata da un credito

d'impegno o da un limite di spesa, non è possibile fissare l'importo globale dei contributi di investimento. Tale importo è definito unicamente dalle decisioni budgetarie, il che comporta per le ferrovie, come accennato all'inizio, un'enorme insicurezza per quanto concerne la pianificazione. Questa lacuna può essere colmata soltanto modificando la legge sulle ferrovie (capi VI e VII). Mutazioni tra le due categorie di contributi devono tuttavia rimanere possibili.

Tenuto conto del quadro globale di 2052 miliardi di franchi, i fondi del 9° credito quadro verranno integrati verosimilmente come segue nel finanziamento della rete ferroviaria (FFS escluse):

Tabella 5

Funzione dalla parte dell'impresa	Funzione dal profilo del diritto finanziario	Forma del contributo	Dati delle ITC mio. fr.	Riduzioni effettuate dall'UFT mio. fr.	Mezzi disponibili mio. fr.	di cui Confederazione mio. fr.	di cui Cantoni mio. fr.
Copertura dei previsti costi d'esercizio non coperti	Indennità per i costi d'esercizio	Indennità	985		985	745	240
Copertura delle spese di ammortamento = impiego delle liquidità per investimenti sostitutivi	Contributo di investimento	Indennità	934		934	707	228
Totale intermedio = importo che influenza i risultati		Indennità	1 919		1 919	1 451	468
Estensione della base del capitale per gli investimenti	Contributo di investimento	Mutuo	1 732	-334¹ -419²	979	600	379
Totale = afflusso di liquidità			3 651	-753	2 898	2 051	847
di cui per gli investimenti	Contributo di investimento		2 666	-753	1 913	1 307	607

¹ cfr. tabella 3
² cfr. tabella 7

Come già menzionato, le mutazioni tra dette categorie di investimenti devono rimanere possibili al fine di evitare per esempio che un investimento oneroso sia favorito rispetto a una misura di manutenzione più vantaggiosa (o il contrario) soltanto perché i mezzi finanziari sono disponibili sotto un'altra forma di contributo.

2.5.3 Ripartizione tra le imprese

I fondi sono stati ripartiti sulla base delle pianificazioni a media scadenza 2007–2010 presentate dalle imprese. Tutte hanno dovuto accettare una diminuzione dei loro bisogni. Nella tabella qui sotto figurano i contributi richiesti e quelli effettivamente disponibili, suddivisi in base alla quota della Confederazione e a quella dei Cantoni (per le riduzioni specifiche, cfr. tabella 3). Le imprese di medie e grandi dimensioni sono riportate singolarmente, mentre quelle piccole sono state raggruppate. Le cifre qui riportate mostrano soltanto una prima valutazione; trattative in dettaglio con i Cantoni e le imprese devono ancora essere condotte. Pertanto la ripartizione dei mezzi tra le imprese deve ancora poter essere adeguata. In particolare i Cantoni, che partecipano al finanziamento, hanno un diritto di essere consultati.

Tabella 6

Ripartizione dei mezzi infrastrutturali 2007–2010 (indennità e mutui) tra le imprese

Ferrovia	Richiesta in mio. fr.	Attribuzione in mio. fr.	Quota della Confede- razione in mio. fr.
ASm	101	81	48
BLS	716	455	429
MGI (MGB)	218	188	136
MOB	111	96	52
RhB	558	482	413
RM	353	283	176
SOB	258	220	109
TPF	100	88	53
ZB	111	92	87
altri	1 125	913	548
Totale	3 651	2 898	2 051

Gli adeguamenti delle attribuzioni devono essere fatti salvi anche in seguito quando le esigenze poste alle imprese cambiano o i compiti vengono attribuiti in modo diverso. Parimenti sono fatti salvi gli adeguamenti ai crediti di pagamento effettivi della Confederazione. In caso di riduzione considerevole i Cantoni dovrebbero assumersi i contributi federali mancanti oppure la rete ferroviaria dovrebbe venir ridimensionata. Le chiusure di linee comportano tuttavia, in un primo tempo, oneri accresciuti e causano ammortamenti dei valori residuali prima che siano possibili risparmi effettivi. Inoltre una diminuzione delle prestazioni porta sempre con sé una riduzione dell'effettivo del personale.

Se i 2052 milioni di franchi di cui sopra sono disponibili, questo basterà appena per mantenere nel suo stato attuale la rete delle imprese ferroviarie concessionarie, tenuto conto anche dei contributi cantonali. Nell'ottica attuale le misure che seguono, necessarie al mantenimento della rete ferroviaria a lunga scadenza, non sono

tuttavia finanziate e implicano pertanto una necessità di recupero che va aumentando.

Tabella 7

Mantenimento, non finanziato, della qualità dell'infrastruttura (da recuperare)

Importo per quattro anni	Oggetto	Imprese
420 mio. fr. (quota della Confederazione; ca. 300 mio. fr.)	Risanamento continuo delle opere d'arte (ponti e gallerie), degli impianti di manovra, altre necessità di recupero tecniche quali risanamenti della sovrastruttura, installazioni di sicurezza (riduzione delle richieste)	RhB, MGB, SOB, BLS, BDWM, MOB, MVR, TRAVYS, TPC, TMR
80 mio. fr.	Sicurezza delle gallerie (non inclusa nelle pianificazioni a media scadenza)	RhB, MGB, SOB, BLS, e altre

Se a media scadenza dovesse essere impossibile finanziare questi investimenti indispensabili per mezzo di fondi supplementari della Confederazione o dei Cantoni, l'unica soluzione sarebbe quella di adeguare le dimensioni della rete ferroviaria ai mezzi disponibili. Questo comporterebbe la chiusura di ferrovie secondarie poco frequentate, segnatamente di ferrovie a scartamento ridotto. Ne risulterebbero un traffico stradale supplementare e costi supplementari per lo sfruttamento più intenso delle strade in queste regioni.

2.6 Decreto federale concernente la conversione in mutuo rimborsabile condizionalmente del credito di costruzione accordato alla BLS

Secondo quanto esposto nel numero 1.1 le opere d'infrastruttura vanno finanziate in linea di massima per mezzo di mutui senza interessi rimborsabili condizionalmente. Finora i mutui accordati alla BLS per il raddoppio dei binari non sono stati adeguati a quest'obiettivo. Il corrispondente decreto federale risale a un periodo in cui la BLS era ancora in grado di versare dividendi e in particolare non era ancora stata definita alcuna separazione tra l'infrastruttura e i trasporti. In quell'epoca si partiva ancora dal presupposto che il raddoppio dei binari e il traffico supplementare che ne sarebbe risultato avrebbero fatto evolvere favorevolmente il rendimento della BLS, il che le avrebbe permesso di remunerare e rimborsare i mutui; questa previsione non si è purtroppo realizzata.

La conversione dei mutui richiede un decreto federale poiché all'epoca erano stati concessi in questo modo. Il nuovo decreto prevede che il credito di costruzione (rimunerabile e rimborsabile) venga convertito in mutuo senza interessi rimborsabile condizionalmente. Nell'ambito della prevista ristrutturazione della BLS SA dovrebbe però essere possibile anche una conversione in capitale proprio della futura filiale che sarà la proprietaria e gestirà l'infrastruttura.

2.7 Consultazione dei Cantoni

Nei loro pareri i Cantoni hanno principalmente ritenuto che i fondi previsti dalla Confederazione per finanziare le ferrovie private durante il periodo 2007–2010 sono insufficienti e che occorre respingere con risolutezza l'esclusione di nuovi investimenti di ampliamento. Essi chiedono di aumentare i crediti di pagamento annui, altrimenti la scarsità di fondi porterà allo stesso risultato della rete complementare prevista nella Riforma delle ferrovie 2. I Cantoni dovrebbero finanziare da soli numerose ferrovie secondarie oppure sarebbe necessario procedere alla loro chiusura. Questo sarebbe contrario alla politica dei trasporti e alla politica strutturale.

Molti Cantoni hanno espresso la loro difficoltà a iscrivere nel loro bilancio le quote cantonali prescritte come sono state recentemente definite dalla Confederazione. Siccome la legge sulle ferrovie non prevede che i Cantoni forniscano i loro contributi nello stesso modo, è possibile tener conto della loro richiesta. La legge sulle ferrovie prescrive unicamente le quote minime che i Cantoni devono garantire affinché possano ricevere fondi della Confederazione.

Problemi si presentano soprattutto per le ferrovie che servono un numero importante di Cantoni (BLS, SOB): in questi casi i costi per il coordinamento continuano ad aumentare. In generale, i Cantoni chiedono di poter avere voce in capitolo per quanto concerne la distribuzione dei fondi tra le singole imprese. Questo dev'essere loro concesso almeno nel settore che essi cofinanziano. Una soluzione pratica, accettabile da tutti i partecipanti, sarà elaborata nel corso del 2006 d'intesa con le ferrovie e con i Cantoni interessati.

Alcuni Cantoni criticano l'effetto del capoverso 4 dell'articolo 49 della legge sulle ferrovie, messo in vigore il 1° gennaio 2005. Esso prevede che i mezzi finanziari destinati all'ammortamento non reinvestiti possono in linea di massima essere impiegati per rimborsare i mutui. In tal modo sarà possibile realizzare la gestione globale degli investimenti infrastrutturali cui si è accennato più volte anche nel presente messaggio. Proprio a causa della precarietà dei mezzi questa gestione globale è indispensabile. Inoltre il presente messaggio non procede a nessuna modifica di legge, per cui non è possibile entrare nel merito di questo aspetto.

2.8 Armonizzazione dei compiti e delle finanze

Insieme alle convenzioni sulle indennità, le convenzioni di investimento servono ad adempiere i compiti connessi alla messa a disposizione dell'infrastruttura ferroviaria. Secondo la nostra proposta, questi compiti potranno essere adempiuti grazie al credito d'impegno di 600 milioni di franchi nell'ambito del piano finanziario in corso.

Il quadro finanziario attuale non consente di garantire questi compiti a lunga scadenza. Sarà necessario o ridurre la rete a lunga scadenza o aumentare i crediti di pagamento conformemente ai bisogni indicati nel numero 2.5.3. Non sarebbe infatti ragionevole se la rete attuale rimanesse in esercizio senza modifiche ma la sicurezza diminuisse lentamente a causa della mancanza di mezzi.

2.9 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

I presenti decreti federali eseguono la legislazione vigente. Il sistema previsto dalla legge, che consiste nell'accordare fondi ai gestori dell'infrastruttura per mezzo di convenzioni annue sulle indennità, non corrisponde alle modalità del diritto europeo, che esige convenzioni pluriennali sulle prestazioni.

3 Commento delle singole disposizioni dei decreti federali

3.1 Finanziamento dell'infrastruttura negli anni 2007–2010

La legislazione vigente non prevede che il finanziamento dell'infrastruttura delle imprese ferroviarie concessionarie venga disciplinato nella sua globalità come avviene per le FFS. Il messaggio presenta un quadro globale; da decidere vi sono però soltanto due aspetti parziali:

- un credito quadro per contributi di investimento destinati alle imprese ferroviarie concessionarie pari a un importo massimo di 600 milioni di franchi per il periodo 2007–2010;
- un decreto che normalizza le condizioni di prestito per i contributi di investimento che la BLS ha ricevuto per il raddoppio dei binari sulla scorta di un decreto federale particolare.

3.2 Decreto federale concernente il 9° credito quadro per i contributi di investimento destinati alle imprese ferroviarie concessionarie per gli anni 2007–2010

L'*articolo 1* definisce il quadro di 600 milioni di franchi. Il credito quadro è limitato al 2010. Il *capoverso 2* permette di procedere a mutazioni tra le categorie di contributi «indennità» e «mutui», come spiegato nel numero 2.5.2. Gli impegni sono limitati alla fine del rispettivo anno corrente (*cpv. 3*). Il credito verrà bloccato quando per il finanziamento dell'infrastruttura sarà previsto un nuovo disciplinamento (*cpv. 4*). Queste disposizioni permetteranno, con il futuro disciplinamento del finanziamento dell'infrastruttura (terzo pacchetto parziale scaturito dalla suddivisione della Riforma delle ferrovie 2), di passare al sistema delle convenzioni sulle prestazioni (analogamente alla convenzione sulle prestazioni conclusa con le FFS).

Siccome l'aiuto finanziario si estende su più anni e il decreto federale concernente il credito quadro non contiene norme legislative, l'*articolo 2* prevede un decreto federale semplice che non sottostà a referendum.

3.3 Decreto federale concernente la conversione in mutuo rimborsabile condizionalmente del credito di costruzione accordato alla BLS

Giusta l'*articolo 1* il credito di costruzione accordato finora viene convertito da mutuo fruttifero a mutuo senza interessi. Inoltre viene prevista la possibilità di convertire il mutuo in capitale proprio in caso di necessità in relazione con adeguamenti strutturali richiesti dal nostro Collegio.

Giusta l'*articolo 2* il testo di legge non sottostà a referendum in quanto decreto federale semplice.

4 Ripercussioni

4.1 Per la Confederazione

Ripercussioni finanziarie

Se la proposta del nostro Collegio viene accolta e viene deciso un credito quadro di 600 milioni, per la Confederazione non vi saranno modifiche finanziarie rispetto all'attuale piano finanziario. Vista la nuova rubrica relativa alla convenzione sulle prestazioni conclusa con le FFS, la presentazione nel conto finanziario viene modificata. Finora i contributi di investimento erano contabilizzati in due rubriche diverse (suddivise in spese di ammortamento e concessione di mutui). Ora esse sono state riunite. Anche se cancella il trattamento contabile delle imprese, la nuova presentazione rende più chiara la destinazione vera e propria.

Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il presente progetto non comporta l'assunzione di nuovo personale. Tuttavia occorre tenere conto del fatto che il controlling previsto solleciterà al massimo le risorse esistenti. Se l'Amministrazione federale dovesse essere costretta a realizzare ulteriori risparmi nel budget del personale, bisognerà accettare una riduzione delle prestazioni nell'ambito del controlling, cosa che tenuto conto degli ordini di grandezza annui ricorrenti non è certamente opportuna.

4.2 Per i Cantoni e i Comuni

Il progetto non ha ripercussioni dirette sui Cantoni; esso permette tuttavia di continuare a finanziare la rete finanziata congiuntamente (dalla Confederazione e dai Cantoni) nel periodo 2007–2010.

4.3 Per l'economia

In Svizzera la ferrovia è un fondamento dell'economia che permette il trasporto efficiente di persone e di merci. Il trasferimento di questi trasporti sulla strada comporterebbe maggiori costi a carico dell'economia nazionale.

Già prima di elaborare il presente messaggio l'UFT ha rilevato il fabbisogno finanziario delle imprese ferroviarie concessionarie per i prossimi quattro anni. Le richieste sono nettamente superiori ai mezzi finanziari a disposizione della Confederazione; il mantenimento dell'infrastruttura a media e lunga scadenza non è pertanto più garantito (cfr. n. 2.5.3). Senza cambiamenti, ossia se non è possibile aumentare i mezzi finanziari, non è escluso che per ragioni di sicurezza sia necessario chiudere alcune linee ferroviarie. Il fatto di trascurare la manutenzione dell'infrastruttura causa inoltre costi di risanamento sproporzionati, il che determina a sua volta la chiusura di linee se i mezzi necessari non sono disponibili.

In base alle conoscenze attuali la manutenzione sostenibile dell'infrastruttura costerebbe 120 milioni di franchi in più all'anno, dei quali due terzi a carico della Confederazione, di quanto è possibile concedere alle imprese sulla scorta dei loro piani finanziari. Altri 60 milioni di franchi sarebbero necessari per consentire gli aumenti di capacità più urgenti. Infine rimarrebbero investimenti di ampliamento per circa 50 milioni di franchi all'anno, che potrebbero eventualmente essere finanziati da altre fonti.

Questa problematica deve essere obbligatoriamente risolta nell'ambito del futuro disciplinamento del finanziamento dell'infrastruttura (terzo pacchetto parziale scaturito dalla suddivisione della Riforma delle ferrovie 2). Altrimenti si prevede un danno macroeconomico.

4.4 Per la politica regionale della Confederazione

Il credito quadro promuove l'approvvigionamento di base della popolazione e di tutte le regioni del Paese con prestazioni del trasporto pubblico. Pertanto sostiene direttamente la realizzazione degli obiettivi della Confederazione in materia di politica regionale. Una parte importante della rete ferroviaria privata serve le regioni periferiche in cui non vi sono linee delle FFS. È già stato illustrato che molte linee ferroviarie private superano per importanza alcune tratte delle FFS.

4.5 Altre ripercussioni

Il credito quadro proposto e le convenzioni annue sulle indennità garantiscono la conservazione del valore e il funzionamento di una parte importante dell'infrastruttura ferroviaria svizzera. Essi creano in tal modo i presupposti per una messa a disposizione efficace di offerte nel traffico viaggiatori e nel traffico merci sulla rete delle ferrovie private. Il credito quadro e le indennità costituiscono pertanto la base del servizio pubblico nel settore dei trasporti. Nel contempo un'infrastruttura performante permette di trasferire un maggior volume di traffico sia viaggiatori sia merci dalla strada alla ferrovia; pertanto il progetto contribuisce indirettamente anche alla protezione dell'ambiente.

Lo sviluppo positivo dell'economia svizzera è riconducibile in gran parte all'esistenza di ottime infrastrutture di trasporto. La Convenzione con le FFS garantisce l'elevata qualità, comparata a livello internazionale, delle infrastrutture ferroviarie svizzere anche per il futuro.

5 Programma di legislatura

Il progetto non è stato annunciato nel rapporto sul programma di legislatura 2003–2007⁶. Il credito quadro non era previsto poiché la Riforma delle ferrovie 27, prevista nel programma di legislatura, doveva entrare in vigore il 1° gennaio 2007. Siccome questo non è il caso, è soppresso anche il messaggio previsto periodicamente per definire le convenzioni sulle prestazioni concluse con le ferrovie private.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e legalità

Il decreto federale concernente il credito quadro si fonda sull'articolo 61a della legge sulle ferrovie, giusta il quale le Camere federali approvano i contributi di investimento di cui al capo VII per mezzo di un credito d'impegno pluriennale.

Il decreto federale concernente la conversione del credito accordato alla BLS si fonda sull'articolo 56 della legge sulle ferrovie. Esso prevede che per gli investimenti la Confederazione può fornire contributi o concedere mutui. Detti mutui possono essere fruttiferi o senza interessi. La conversione dei mutui concessi alla BLS sfrutta questo margine di manovra.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Nel settore delle ferrovie la Svizzera ha concluso diverse convenzioni internazionali e accordi bilaterali con l'UE. A parte il fatto che il diritto europeo esige convenzioni con le ferrovie pluriennali invece che annue (cfr. n. 2.9), non vi sono conflitti con questi trattati.

6.3 Forma giuridica

Trattandosi della realizzazione periodica di disposizioni legali concernenti il finanziamento di un settore determinato, è sufficiente un decreto federale semplice che non sottostà a referendum. Il decreto definisce il credito quadro per la concessione di mutui alle imprese ferroviarie concessionarie negli anni 2007–2010.

La Confederazione può decidere in merito alla forma dei contributi degli aiuti della Confederazione agli investimenti delle imprese di trasporto concessionarie nei limiti fissati dal Consiglio federale nelle ordinanze. Nel caso della BLS la forma del contributo è tuttavia stata definita esplicitamente nel decreto federale dell'epoca, ragione per cui è necessaria una decisione dello stesso livello per modificarlo.

⁶ FF 2004 969
⁷ FF 2004 1015

6.4 Subordinazione al freno alle spese

Il decreto federale concernente il credito quadro è subordinato al freno alle spese, il decreto concernente la conversione del credito accordato alla BLS non lo è.

6.5 Compatibilità con la legge sui sussidi

Il presente oggetto non crea nuove prescrizioni di legge o nuove spese. La legislazione in materia di ferrovia è compatibile con la legge sui sussidi.

