



20.xxx

Legge federale urgente sul sostegno ai trasporti pubblici nella crisi da COVID-19

Rapporto esplicativo del progetto posto in consultazione
del 1° luglio 2020

Compendio

In data 1° luglio 2020 il Consiglio federale ha deciso di indire una breve procedura di consultazione in merito all'avamprogetto di legge federale urgente sul sostegno ai trasporti pubblici nella crisi da COVID-19.

I trasporti pubblici e il traffico merci ferroviario vanno sostenuti e sgravati finanziariamente nella crisi da COVID-19 mediante apposite misure volte a mitigare le perdite finanziarie subite dalle imprese del settore e ad evitare che ne conseguano limitazioni nell'offerta di trasporti.

Situazione iniziale

Le misure di lotta al coronavirus e la dichiarazione della «situazione straordinaria» secondo la legge sulle epidemie hanno ripercussioni considerevoli sui trasporti pubblici (TP) e sul traffico merci ferroviario. Nei TP la domanda è diminuita anche dell'80 per cento a seguito della raccomandazione di non usare i mezzi pubblici e del divieto di compiere viaggi a scopo turistico. Il traffico merci ha registrato una notevole contrazione a causa della chiusura dei negozi e dell'interruzione delle filiere produttive. Ne conseguono minori entrate per quanto concerne il traffico merci e il trasporto viaggiatori.

Contenuto del progetto

Affinché i TP e il trasporto di merci per ferrovia possano continuare a esercitare la loro funzione portante e a svilupparsi secondo la domanda, è indispensabile adottare misure di sostegno finanziarie. Dopo che è stata accolta la mozione 20.3151 «Minori introiti nel settore dei trasporti pubblici. La Confederazione deve trovare soluzioni» della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale, il Consiglio federale ha elaborato un apposito progetto e mette in consultazione l'avamprogetto di un atto normativo in forma di legge federale urgente (e quindi di durata limitata). È questo l'unico modo per poter approntare in tempi brevi le misure necessarie e offrire agli attori certezze per la pianificazione.

L'avamprogetto di legge federale urgente sul sostegno ai TP nella crisi da COVID-19 prevede le seguenti misure per i singoli comparti.

- *Traffico regionale viaggiatori (TRV): contributo una tantum a copertura del deficit delle imprese di trasporto (IT), versato nel 2021 sulla base del conto annuale 2020 e finanziato da Confederazione e Cantoni conformemente alle rispettive quote attuali. Le IT partecipano ai costi secondo le proprie capacità finanziarie.*
- *Traffico locale: importo forfettario una tantum della Confederazione a favore dei disavanzi registrati dalle IT nel 2020 nel traffico locale, volto a sgravare Cantoni e Comuni.*
- *Trasporto di merci per ferrovia: sospensione della riduzione progressiva delle indennità a favore del traffico combinato transalpino negli anni 2020 e 2021 nonché procedura semplificata per la copertura dei deficit delle imprese attive nel trasporto di merci per ferrovia e di altre imprese importanti*

per il trasferimento del traffico mediante versamento di un contributo una tantum.

- *Finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria: rinuncia alla restituzione dell'anticipo del Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF) negli anni 2020 e 2021 e quindi assicurazione dei mezzi d'investimento necessari al mantenimento della qualità e all'ampliamento della rete ferroviaria, e compensazione dei minori ricavi dei gestori dell'infrastruttura tramite aggiunte alle convenzioni sulle prestazioni in essere.*

Per il finanziamento di tutte le misure si prevede di richiedere complessivamente mezzi aggiuntivi dell'ordine di 800 milioni di franchi.

Rapporto esplicativo del progetto posto in consultazione

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

In Svizzera i trasporti pubblici (TP) e il traffico merci ferroviario garantiscono offerte e servizi indispensabili per il buon funzionamento della società e per lo sviluppo economico del Paese. La politica dei trasporti svizzera mira ad assicurare l'efficienza e gli elevati standard tecnici della rete di trasporto.

Le misure per combattere il coronavirus e la dichiarazione della «situazione straordinaria» secondo la legge del 28 settembre 2012¹ sulle epidemie hanno prodotto e continuano a produrre notevoli conseguenze per i TP e per il trasporto di merci per ferrovia. La nostra viva raccomandazione di restare a casa e di limitare per quanto possibile gli spostamenti ha fatto diminuire anche dell'80 per cento la domanda di TP. Il ritorno alla normalità sarà lento e il ripristino dei livelli pre-crisi non è alle viste. Con i negozi chiusi e le filiere produttive interrotte, anche il traffico merci ha subito un considerevole calo dei volumi di trasporto.

La sospensione di singole offerte per le difficoltà economiche causate dalla crisi del coronavirus mette a repentaglio la continuità della catena di trasporto nel traffico viaggiatori e merci.

Misure a breve termine della Confederazione

Già a metà marzo 2020 la Confederazione ha adottato misure volte a garantire la liquidità delle varie imprese di trasporto (IT) attive nei TP e nel traffico merci ferroviario. Per questi provvedimenti, consistenti per lo più nell'anticipare pagamenti già convenuti, non occorrono crediti aggiuntivi. Misure analoghe sono state prese dai Cantoni per il traffico regionale viaggiatori (TRV).

Oltre a versare i suddetti anticipi, l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) ha prorogato all'autunno 2020 il termine per il rimborso di mutui erogati secondo il diritto vigente nel TRV, tenuto conto dei pagamenti già effettuati. Le IT sono inoltre state esortate a fare il possibile per ridurre i costi, compresa l'introduzione dell'orario ridotto e la richiesta delle corrispondenti indennità.

Finanziamento transitorio mediante la concessione di mutui

Per molte IT le suddette misure a breve termine non sono sufficienti nel 2020. Si prevede perciò di farle beneficiare degli aiuti transitori decisi dal Consiglio federale, sotto forma di mutui rimborsabili, a condizione che adempiano i rispettivi requisiti. Per quelle che, a causa della loro forma giuridica o delle loro dimensioni, non adempiono i requisiti, occorre invece trovare altri aiuti transitori.

¹ RS 818.101

Necessità di misure di sostegno finanziarie

Nonostante le misure a breve termine e i finanziamenti transitori, le IT dei TP e del trasporto di merci per ferrovia accuseranno notevoli disavanzi a causa delle considerevoli perdite di introiti. Il consumo di capitale che ne consegue mette a repentaglio le basi economiche per le future prestazioni. Alle IT che forniscono esclusivamente offerte di trasporto ordinate non è consentito prevedere utili nelle offerte relative agli anni a venire e, quindi, a lungo termine non gli sarà possibile abbattere i deficit e rimborsare i crediti garantiti. Per il proprio approvvigionamento la Svizzera deve poter contare su imprese efficienti nei TP e nel trasporto di merci per ferrovia. La stessa crisi da COVID-19 mostra quanto la presenza di offerte di trasporto affidabili e distribuite sull'intero territorio sia importante per il funzionamento della società e dell'economia. Riteniamo perciò necessario e urgente prevedere ulteriori misure di sostegno finanziarie a favore dei TP e del trasporto di merci per ferrovia.

Accogliendo la mozione 20.3151 «Minori introiti nel settore dei trasporti pubblici. La Confederazione deve trovare soluzioni» della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale (CTT-N) ci avete peraltro incaricato di elaborare un progetto che espone le conseguenze della crisi del coronavirus (ad es. a livello di liquidità, lavoro ridotto, minori introiti) e comprende opportune misure (di finanziamento) per tutti i settori (traffico viaggiatori con tutti i suoi comparti, traffico merci, infrastruttura).

1.1.1 Trasporti pubblici

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

Nelle situazioni di crisi le FFS (per il settore ferroviario) e AutoPostale (per i TP su strada) fungono da gestori del compito sistemico secondo l'articolo 5 dell'ordinanza del 18 maggio 2016² concernente il coordinamento dei trasporti in vista di casi di sinistro e coordinano i TP in Svizzera su incarico del Consiglio federale. Nell'ambito delle misure adottate per contenere la diffusione del coronavirus, dal 19 marzo 2020 l'offerta dei TP è stata sistematicamente ridotta, prevedendo generalmente collegamenti orari anziché semiorari nel traffico a lunga distanza e ogni trenta minuti invece che ogni quindici in quello regionale; sono tuttavia rimaste garantite le prime e le ultime corse dell'orario d'esercizio per consentire l'effettuazione dei turni del mattino e della sera nei settori di base. Sono stati sospesi il traffico viaggiatori internazionale,

tranne poche eccezioni regionali, come pure le corse supplementari nelle ore di punta e le offerte notturne durante i fine settimana. Anche il traffico locale nelle città è stato notevolmente ridotto.

La popolazione ha seguito la nostra raccomandazione di rimanere a casa e di utilizzare i TP solo se necessario. Da metà marzo si è registrato un notevole calo dei passeggeri e, quindi, delle entrate. Durante la fase apicale della crisi si calcola siano state inferiori anche dell'80 per cento, tra le altre cose per via delle regolamentazioni a favore dei titolari di abbonamenti.

I costi dei TP sono in buona parte di natura fissa e soprattutto nel traffico ferroviario il materiale rotabile e gli impianti ferroviari comportano costi elevati (in particolare per gli ammortamenti) anche quando i treni sono fermi.

I TP si sono quindi trovati a dover garantire l'offerta di base nonostante una domanda pressoché inesistente e le ingenti spese fisse cui far comunque fronte. In questa situazione è inevitabile vedersi confrontati con elevati costi non coperti.

1.1.2 Trasporto di merci per ferrovia

La pandemia da COVID-19 ha portato alla temporanea chiusura di interi comparti del settore industriale e commerciale in Svizzera e in tutta Europa. Poiché erano rimasti aperti soltanto gli esercizi di beni di prima necessità, la domanda di prodotti finiti ha subito un tracollo. Si è fermato il trasporto di molti materiali, prodotti intermedi e finiti, mentre gli altri comparti, in particolare il traffico combinato transalpino, hanno accusato un aumento dei costi rispetto all'esercizio normale, vedendo crescere quelli per la disposizione di locomotive e macchinisti a causa del maggior numero di treni soppressi a breve termine, della crescente disparità nei volumi di trasporto tra le due direzioni sull'asse nord-sud e, in generale, della minore pianificabilità.

Trasporto di merci per ferrovia attraverso le Alpi

Nel traffico ferroviario transalpino il flusso delle merci ha registrato a causa della pandemia una contrazione che ha toccato il 40 per cento. Avendo poche possibilità di ridurre immediatamente i costi, nell'arco di breve tempo le imprese subiscono gravi perdite e si vedono costrette a un notevole consumo di capitale, soprattutto in un settore come questo dove negli ultimi anni è stato raramente possibile realizzare utili e quindi creare riserve. Il calo dei volumi di trasporto implica inoltre una riduzione delle indennità per il traffico combinato, aggiungendo perdite a perdite, poiché le indennità sono versate in funzione dei volumi effettivamente realizzati e, secondo l'articolo 8 capoverso 2 della legge del 19 dicembre 2008³ sul trasferimento del traffico merci (LTraf), non possono essere aumentate. Infine, i treni o gli invii cancellati non possono essere fatturati al cliente perché la pandemia da COVID-19 rappresenta una causa di forza maggiore.

La situazione nel trasporto di merci per ferrovia attraverso le Alpi è di tale gravità che senza contromisure la politica di trasferimento del traffico svizzera ne risulterà a lungo inficiata, vedendosi confrontata con la possibilità di una sospensione prolungata di

³ RS 740.1

offerte sviluppate con il sostegno della Confederazione. Senza contare che a risentire della crisi del coronavirus sarà la congiuntura dell'intera Europa, tanto che occorrerà del tempo prima di poter tornare ai precedenti volumi di trasporto e sugli assi nord-sud anche l'anno prossimo difficilmente si raggiungeranno i livelli del passato.

Le misure di protezione contro il COVID-19 hanno un impatto diretto sull'offerta della strada viaggiante, o traffico combinato accompagnato. Il servizio prevede il trasporto di interi autocarri, con i conducenti che viaggiano a bordo di un'apposita carrozza. Per garantire il rispetto del distanziamento sociale, è stato ridotto il numero degli autisti che vi poteva accedere contemporaneamente, con conseguente forte calo del grado di occupazione dei convogli, così che sui già diminuiti treni si potevano temporaneamente caricare soltanto otto mezzi pesanti invece dei 22 possibili. La strada viaggiante presenta un'altra peculiarità dei TP e del trasporto di merci per ferrovia: l'offerta è fornita da una sola società, la RALpin AG. Qualora quest'ultima fallisse, il servizio verrebbe meno per lungo tempo e con ogni probabilità non sarebbe rilevato da nessun'altra società, con la conseguenza che nel giro di poco tomerebbero a circolare circa 90 000 autocarri in più sulle strade delle Alpi svizzere.

Trasporto di merci per ferrovia svizzero: traffico interno, d'importazione e d'esportazione

La chiusura di fabbriche, cantieri e negozi ha provocato un netto calo dei volumi di trasporto nel traffico merci ferroviario nazionale (ca. -20 %). Le catene di trasporto della Svizzera sono contraddistinte da multimodalità e il trasporto di merci per ferrovia vi riveste un ruolo cruciale, collegando ad esempio i siti di produzione di generi alimentari con i vari centri di distribuzione dei grandi distributori, da dove i beni di uso quotidiano giungono su gomma nei supermercati o, grazie al commercio online, direttamente a domicilio.

La riduzione dei volumi di trasporto impedisce alla rotaia di sfruttare appieno il grande vantaggio che presenta, ossia la capacità di raggruppare grosse quantità. Ciononostante le imprese attive nel trasporto di merci per ferrovia assicurano l'offerta sull'intero territorio affinché la popolazione possa continuare a disporre di beni di prima necessità.

Il traffico merci ferroviario svizzero può quindi essere definito «di rilevanza sistemica». La rotaia deve continuare ad assolvere il suo importante ruolo nell'approvvigionamento del Paese. Di diverse imprese ferroviarie l'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese ha peraltro confermato l'«importanza fondamentale per l'approvvigionamento».

1.1.3 Finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria

Poiché nei TP è stata mantenuta solo l'offerta di base, i gestori dell'infrastruttura (GI) hanno visto crollare le entrate derivanti dai prezzi di traccia, determinate dal numero di treni circolati e dal fatturato realizzato nel traffico viaggiatori. Si stima che nel 2020 i GI realizzeranno minori introiti per 250 milioni di franchi circa, in gran parte a causa del mancato contributo di copertura nel traffico viaggiatori. Si tratta di ricavi che vengono a mancare loro nell'immediato, per il finanziamento della manutenzione e dell'esercizio. L'imposizione di continuare a garantire l'esercizio della rete ferroviaria

e i rischi che una manutenzione ridotta avrebbe comportato per la qualità della rete non hanno consentito di contenere i costi; inoltre la diminuita attività di costruzione ha implicato una notevole quantità di ore di lavoro e ore/macchina improduttive, che ha inciso sul conto economico.

A seguito della contrazione economica il Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF) subisce un sensibile calo dei conferimenti a destinazione vincolata, gran parte dei quali (contributi indicizzati di Confederazione e Cantoni, quote IVA, imposta federale diretta e tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni) dipendono dall'andamento dell'economia. Il gruppo di esperti della Confederazione preposto alle previsioni congiunturali calcola che nel 2020 il PIL diminuirà del 6,7 per cento. Ciò significherebbe per il FIF minori entrate in quest'anno per 332 milioni di franchi rispetto al preventivo, con tuttavia un corrispondente sgravio per il budget ordinario della Confederazione. Anche nel periodo 2021–2024 i conferimenti resteranno con ogni probabilità bassi (circa 400 mio. fr. l'anno) a causa della congiuntura. Le perdite nel FIF possono essere compensate sospendendo per almeno due anni (cioè nel 2020 e 2021) il rimborso dell'anticipo stabilito dalla legge.

Da un aggiornamento della sua pianificazione a lungo termine (stato: maggio 2020) risulta che il FIF registrerà un risultato negativo di circa 100 milioni di franchi nel 2020 a causa delle conseguenze della COVID-19, mentre nel preventivo era stato previsto un risultato positivo di 721 milioni di franchi. Per un certo periodo di tempo, il Fondo non potrà pertanto provvedere alla riduzione dell'indebitamento prescritta dalla legge del 21 giugno 2013⁴ sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (LFIF), neanche utilizzando tutte le sue riserve, pari a 300 milioni di franchi. L'abbattimento del debito potrebbe essere proseguito nei termini stabiliti dalla legge unicamente con restrizioni alla manutenzione, all'esercizio e all'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria. Le eventuali eccedenze derivanti dalla sua temporanea sospensione verrebbero in ogni caso impiegate per il rimborso dell'anticipo.

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Le misure di sostegno ai TP e al trasporto di merci per ferrovia sono intese a evitare che i due comparti subiscano danni durevoli dalla riduzione o dalla sospensione del servizio causata dalle conseguenze della crisi da COVID-19.

L'opzione da noi scelta rispetta i seguenti principi.

- È nei limiti del possibile salvaguardata la competenza dei diversi livelli istituzionali: negli ambiti di esclusiva competenza della Confederazione quest'ultima si fa interamente carico delle necessarie misure finanziarie, mentre in quelli che costituiscono un compito congiunto di Confederazione e Cantoni, ovvero di Cantoni e Comuni, la responsabilità è condivisa.
- Si tiene per quanto possibile conto di procedure e processi già esistenti. Le misure fanno leva su strumenti già applicati e li integrano all'occorrenza.

⁴ RS 742.140

- Le disposizioni di legge non vengono modificate in maniera duratura bensì solo adeguate a termine, come provvedimento transitorio, per consentire di far fronte alla crisi da COVID-19 nei TP e nel trasporto di merci per ferrovia.
- Le misure previste sono semplici e trasparenti e hanno, laddove necessario, carattere forfettario in modo da contenere l'onere amministrativo ed evitare di perdere tempo e risorse.

Nel definire le varie misure si sono seguiti il principio e la linea di risarcire le IT per i costi aggiuntivi e i minori ricavi direttamente cagionati dalla pandemia da COVID-19. A questo proposito va tenuto conto della capacità economica delle singole imprese.

Benché non sia ordinato dalla Confederazione, il traffico locale è imprescindibile per il buon funzionamento delle catene di trasporto nei TP. In questo comparto spetta in primo luogo a Cantoni e Comuni, in quanto committenti, fornire sostegno finanziario. Conformemente alla richiesta del Parlamento (mozioni trasmesse), in deroga alla generale ripartizione dei compiti nel settore dei TP la Confederazione ha integrato una misura di sostegno nel progetto. Per motivi di competenza il Consiglio federale è tuttavia contrario a questa misura.

Rinunciare a un sostegno non è un'opzione

Il Consiglio federale ha esaminato ed escluso la possibilità di non prevedere un sostegno finanziario specifico per i TP e il trasporto di merci per ferrovia. Se non si approntassero apposite misure, le IT potrebbero contare solo sui generali aiuti transitori decisi dal Consiglio federale. Diverse imprese vedrebbero messa a rischio la propria esistenza e si assisterebbe alla cessazione di servizi nei TP e nel trasporto di merci per ferrovia, il che comprometterebbe in maniera duratura l'offerta di TP e le relative catene di trasporto nonché l'approvvigionamento di merci e la politica di trasferimento del traffico. Nel TRV e in molti servizi di trasporto locale alle imprese non è consentito prevedere utili nelle offerte per le prestazioni ordinate – per legge vengono indennizzati i costi non coperti, mentre eccedenze possono risultare solo da imprevisti – e le imprese non sarebbero quindi in grado di rimborsare i generali aiuti transitori ottenuti sotto forma di mutui.

Traffico viaggiatori a lunga distanza, trasporto scolastico e traffico a scopo turistico non compresi nel progetto

Il Consiglio federale ritiene che il traffico viaggiatori a lunga distanza (incl. quello internazionale), il trasporto scolastico e il traffico a scopo turistico non vadano inclusi tra i destinatari delle misure di sostegno.

La situazione relativa al traffico viaggiatori a lunga distanza sarà chiarita con le FFS nell'ambito della politica che la Confederazione adotta nei confronti dell'impresa in quanto sua proprietaria. Gli utili realizzati negli ultimi anni soprattutto in questo comparto offrono alle FFS un certo margine finanziario. Se necessario, il Consiglio federale interverrà in merito. Le FFS contribuiranno quindi ad attutire le ripercussioni della crisi da COVID-19 con mezzi propri, facendosi carico di perdite per circa 400 milioni di franchi. Poiché le concessioni per il traffico a lunga distanza sono rilasciate

alle sole FFS, spetta a queste ultime sostenere le conseguenze finanziarie per le linee subappaltate a BLS e SOB e garantire che i servizi stabiliti per contratto continuino a essere forniti.

Il trasporto scolastico non fa parte dei TP dal momento che i suoi servizi non sono aperti a tutti. Nelle offerte presentate le IT possono prevedere supplementi di guadagno assumendosi così gli stessi rischi di altre imprese. Di conseguenza possono avvalersi di mutui coperti da fideiussione e rimborsarli negli anni successivi.

Il traffico a scopo turistico non rientra nell'offerta di base ma nel mercato del turismo ed è in questo contesto che si prevede di sostenerlo, sempre che ciò corrisponda alla volontà politica. Il Consiglio federale è tuttavia favorevole all'introduzione di specifici incentivi tariffari nei TP per agevolare il turismo in Svizzera e attenuare quindi le conseguenze finanziarie per le regioni turistiche e le imprese del settore. L'adozione delle corrispondenti misure spetta all'associazione di categoria (Alliance SwissPass) e alle IT, che sono sovrane per quanto riguarda le tariffe. La Confederazione è disponibile ad assumersi una parte degli eventuali costi nell'ambito della copertura dei disavanzi prevista per il 2020.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020⁵ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel disegno di decreto federale sul programma di legislatura 2019–2023⁶.

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

1.4 Interventi parlamentari

Con il progetto sono adempiuti i mandati contenuti nella mozione 20.3151 «Minori introiti nel settore dei trasporti pubblici. La Confederazione deve trovare soluzioni» della CTT-N.

2 Procedura preliminare

La collaborazione con i Cantoni e le IT richiesta nella mozione 20.3151 ai fini dell'elaborazione del progetto si è svolta sotto forma di colloqui consultivi condotti con rappresentanti di Cantoni, città, IT e associazioni. Sono stati coinvolti la Conferenza dei direttori cantionali dei trasporti pubblici, l'Unione delle città svizzere,

⁵ FF 2020 1565

⁶ FF 2020 1695

l'Unione dei trasporti pubblici, l'Associazione dei caricatori, il Servizio d'informazione per i trasporti pubblici, Alliance SwissPass, il Sindacato del personale dei trasporti nonché le FFS, la Ferrovia retica FR nonché l'impresa AutoPostale e lo Zürcher Verkehrsverbund ZVV.

Le misure proposte nel presente progetto sono largamente condivise dagli ambienti consultati. Alcuni hanno chiesto provvedimenti più ampi quali un maggior sostegno al traffico locale (per una quota compresa tra un terzo e la metà delle perdite di entrate) e un aiuto finanziario al trasporto per fini turistici. Altri ritengono invece che le imprese debbano dar fondo a tutte le riserve finanziarie proprie. È stato altresì chiesto che nell'ambito delle misure a favore del trasporto di merci per ferrovia siano tenuti in considerazione anche i caricatori.

3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Secondo il diritto europeo è consentita la concessione di aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da eventi eccezionali o a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro o della Svizzera.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

Il pacchetto di misure a sostegno dei TP e del trasporto di merci per ferrovia, sottoposto con il presente progetto, comprende provvedimenti distinti per il traffico viaggiatori, per quello merci su rotaia e per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria. Le misure permettono di mantenere e proseguire l'offerta di servizi di trasporto esistenti; l'adeguamento delle disposizioni relative al finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria serve ad assicurare la continuazione dell'esercizio, della manutenzione e dell'ampliamento della stessa nei termini attuali.

La normativa proposta con il presente progetto è di durata limitata ed è da intendersi come provvedimento ponte.

4.1.1 Traffico regionale viaggiatori

Principi alla base della soluzione per il traffico regionale viaggiatori

Per evitare danni duraturi all'offerta che il TRV garantisce sull'intero territorio della Svizzera è indispensabile integrare gli attuali finanziamenti della Confederazione e dei Cantoni con misure atte a coprire i costi aggiuntivi e le perdite di entrate causati dalla pandemia da COVID-19. È escluso un aumento a breve termine del finanziamento da parte degli utenti, poiché ne conseguirebbe una notevole crescita dei prezzi, che comprometterebbe l'attrattiva dell'offerta.

La soluzione proposta per il TRV si fonda sul principio di indennizzare le IT per i costi supplementari provocati dalla crisi da COVID-19, ad esempio per i piani di protezione, e per le minori entrate dovute al calo della domanda. Il tutto tenendo adeguatamente conto della capacità economica delle IT.

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

In circostanze «normali» le IT presentano ai committenti, di volta in volta per due anni d'orario, un'offerta indicante per ogni linea i costi previsti e i ricavi attesi dalla vendita dei titoli di trasporto. I committenti indennizzano le IT per i costi che secondo l'offerta restano scoperti. Eventuali eccedenze dei ricavi rispetto ai costi pianificati devono essere attribuite, secondo l'articolo 36 della legge del 20 marzo 2009⁷ sul trasporto di viaggiatori (LTV), per almeno due terzi a una riserva a destinazione vincolata, la cosiddetta riserva speciale, che può essere impiegata unicamente per la copertura di perdite future.

Copertura dei disavanzi e rimborso dei mutui

Per la chiusura dell'esercizio 2020, il Consiglio federale propone in via eccezionale di applicare il sistema utilizzato fino al 1995 per il versamento di indennità a copertura dei deficit. Per tale copertura, limitata al 2020, è prevista la seguente procedura: nel 2021 le IT presentano alla Confederazione i propri conti annuali relativi al 2020. Dalla stragrande maggioranza di questi risulteranno notevoli perdite, malgrado le misure attuate per ridurre i costi, come ad esempio il lavoro ridotto, o il venir meno del prezzo di traccia.

L'entità del sostegno è determinata sulla base del conto settoriale, che riporta i risultati effettivi. Per la copertura delle perdite vanno sciolte sia l'apposita riserva speciale di cui all'articolo 36 LTV, sia eventuali riserve latenti, nonché va valutato, caso per caso, il ricorso ad altre riserve costituite da eccedenze del settore.

Per poter coprire le perdite del 2020 Confederazione e Cantoni devono creare i necessari presupposti sul piano legislativo. Occorrono un'integrazione transitoria della LTV e un corrispondente aumento dei crediti a preventivo.

Modalità

Concretamente sono previste le seguenti modifiche procedurali.

- Nel conto annuale 2020 le IT indicano in modo trasparente le perdite causate dal calo delle entrate, tenuto conto di eventuali minori costi.
- Le perdite documentate vanno coperte tramite scioglimento delle riserve a destinazione vincolata di cui all'articolo 36 LTV e di altre riserve delle IT.

⁷ RS 745.1

- Le eventuali rimanenti perdite vengono indennizzate dai committenti – Confederazione e Cantoni – nell’ambito di un’aggiunta alla convenzione sull’offerta 2020/2021 in base alle quote di partecipazione cantonali stabilite nell’allegato 2 dell’ordinanza dell’11 novembre 2009⁸ sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori.

Ogni committente si fa carico della propria quota di perdite, conformemente alle chiavi di ripartizione tra Cantoni e tra questi e la Confederazione previste per le singole linee del TRV.

Le indennità supplementari versate dai committenti dovrebbero consentire alle IT di restituire quanto prima gli eventuali crediti bancari assunti a titolo di aiuti transitori.

Sulla base delle convenzioni di durata biennale già concluse per il periodo 2020/2021, per le IT risulteranno ulteriori perdite qualora la domanda non si dovesse riprendere entro la fine del 2020 e risultasse inferiore alle attese nel 2021. La Confederazione prevede perciò di integrare laddove necessario le convenzioni per il 2021, aumentando le indennità da versare congiuntamente con i Cantoni interessati. A tal fine occorre adeguare i crediti previsti per i pagamenti nel preventivo 2021 della Confederazione.

Si calcola che le conseguenze della crisi da COVID-19 potranno essere assorbite nel 2021 e che non occorreranno ulteriori indennità o pagamenti speciali.

Per i conti annuali 2020 e 2021 è inoltre previsto il divieto per le IT di distribuire dividendi.

Portata finanziaria della misura

Per la copertura dei disavanzi nel TRV si stima che saranno necessarie indennità supplementari per circa 350 milioni di franchi nel 2020 e per 230 milioni nel 2021.

L’ammontare delle perdite nel 2020 dipenderà dalla possibilità per le IT di percepire indennità per lavoro ridotto, questione ancora aperta al momento dell’elaborazione del presente progetto e che probabilmente non sarà chiarita entro l’adozione del messaggio. Quelli stimati sono quindi importi massimi, che risulteranno inferiori se le imprese dei TP potranno richiedere il lavoro ridotto. L’ammontare è inoltre determinato dalla durata della crisi, ovvero dai tempi di ripresa della domanda nel TRV. Bisognerà soprattutto vedere per quanto tempo sarà necessario applicare le misure di protezione e come queste cambieranno la propensione dei clienti a utilizzare i TP.

La stima si basa su una perdita di fatturato del 35 per cento circa nel 2020, corrispondente a 800 milioni di franchi sui circa 2,25 miliardi di entrate inizialmente previsti, e del 10 per cento nel 2021, pari a circa 230 milioni di franchi, supponendo che non sarà ancora possibile raggiungere i livelli di fatturato pre-crisi.

Sul fronte dei costi le IT sono state esortate dai committenti a contenere le proprie uscite. A causa degli elevati costi fissi, della situazione d’incertezza relativa al lavoro ridotto e delle spese aggiuntive dovute ai piani di protezione è stato tuttavia possibile risparmiare solo circa il 5 per cento dei costi annuali originariamente previsti, ossia circa 230 milioni di franchi. Le riserve speciali da impiegare secondo l’articolo 36 LTV sono pari a circa 220 milioni di franchi secondo i conti annuali del 2018.

Per il finanziamento delle indennità, assunto per una metà dalla Confederazione e per l'altra dai Cantoni, occorrono da parte della prima mezzi supplementari per circa 175 milioni di franchi nel 2020 e per circa 115 milioni nel 2021.

Perdite e misure nel TRV nel 2020 e 2021 (valori stimati in mio. fr.)

	2020	2021
Perdite di fatturato	800	230
Minori costi	-230	
Costi non coperti aggiuntivi	570	230
Scioglimento delle riserve speciali	-220	
Fabbisogno finanziario	350	230
Quota della Confederazione (50 %)	175	115

Il calcolo dei mezzi necessari a coprire i disavanzi è ancora caratterizzato da un elevato livello di incertezza alla data di avvio della procedura di consultazione e tale resterà probabilmente anche fino all'adozione del messaggio. Il Consiglio federale prevede perciò di presentare la relativa richiesta nell'ambito della seconda aggiunta per il 2021, quando l'ammontare dei disavanzi e quindi la ripartizione definitiva tra Confederazione e Cantoni saranno noti. Il credito sarà gestito separatamente, in aggiunta a quello per il TRV (A231.0290).

4.1.2 Altre prestazioni ordinate (traffico locale)

Oltre alle prestazioni del TRV ordinate congiuntamente da Confederazione e Cantoni vi sono offerte di TP ordinate da Cantoni, Comuni e in parte Distretti, che riguardano in primo luogo il traffico locale, ma anche altri servizi regionali, che non soddisfano i criteri per una partecipazione federale alla loro ordinazione perché collegano località con meno di 100 residenti permanenti o perché non adempiono i requisiti minimi di redditività.

Le ripercussioni finanziarie per il traffico locale e per le altre offerte ordinate sono le stesse descritte per il TRV. Le perdite economiche subite dalle IT ammontano a circa 450 milioni di franchi. Vista l'imposizione di garantire l'esercizio durante la situazione straordinaria e considerata l'importanza del traffico locale per il sistema dei TP in Svizzera, è previsto che la Confederazione fornisca un sostegno finanziario un tantum anche per queste prestazioni, sotto forma di contributo forfettario. La misura è stata integrata nel progetto in quanto richiesta dal Parlamento (mozioni trasmesse). Il Consiglio federale è tuttavia contrario al sostegno per motivi di competenza.

Modalità

Il sostegno al traffico locale è limitato al 2020 e in quanto tale va fornito nel modo più semplice possibile, senza grossi oneri amministrativi. Come per il TRV, anche per le altre prestazioni ordinate, traffico locale compreso, le IT devono presentare i conti annuali 2020, dai quali risultino le relative perdite, ai rispettivi committenti. Dopo aver sottoposto i dati a un esame di plausibilità e computato le riserve esistenti ai fini

della copertura delle perdite, i committenti inoltrano i conti con i risultati delle singole IT alla Confederazione, coordinandosi tra loro per le linee intercantonali.

La Confederazione raccoglie tutte le notifiche di perdita pervenute entro una data pre-stabilita, che sarà probabilmente il 31 maggio 2021, fissa una quota di copertura unitaria per tutte le IT in funzione dei mezzi disponibili e conclude una convenzione ad hoc con ogni impresa. Vista la semplicità di attuazione della misura non è prevista alcuna partecipazione da parte dei Cantoni e dei Comuni. La Confederazione si aspetta che gli altri committenti si assumano le rimanenti perdite conformemente alla procedura proposta per il TRV, in modo che le ripercussioni della crisi da COVID-19 risultino assorbite dopo il 2021.

Portata finanziaria della misura

Per la quota di copertura delle perdite spettante alla Confederazione è stabilito un importo forfettario di 100 milioni di franchi, per il quale si propone di richiedere un credito a preventivo supplementare per il 2021.

4.1.3 Trasporto di merci per ferrovia

Sospensione della riduzione delle indennità per il traffico combinato transalpino

Per mitigare le ripercussioni della crisi da COVID-19 sulla politica di trasferimento del traffico è previsto di sospendere la riduzione delle indennità per il trasporto combinato attraverso le Alpi. Una parziale compensazione delle perdite di ricavi dovute al calo della domanda è attuabile unicamente se le indennità per treno e invio versate dalla Confederazione possono essere aumentate rispetto all'anno precedente. Un simile aumento è possibile soltanto se la disposizione dell'articolo 8 capoverso 2 LTrasf, secondo cui l'importo dell'indennità media per invio trasportato deve ridursi di anno in anno, non è vincolante. Occorre che non lo sia per un periodo di tempo sufficiente ai fini del riavvicinamento ai livelli pre-crisi. La nuova normativa proposta a questo riguardo dal Consiglio federale prevede un adeguamento del suddetto articolo in modo che nel 2021 il credito per le indennità a favore del traffico combinato transalpino resti invariato di 121,5 miliardi di franchi rispetto al 2020. In tal modo è adempiuta anche la mozione 20.3465 «Erogazione integrale dei contributi iscritti a preventivo a sostegno del trasporto combinato di merci nell'ambito della crisi da COVID-19» della CTT-N.

Modalità

Le indennità continuano a essere versate agli operatori del trasporto combinato in gran parte sulla base degli effettivi treni circolati e invii spediti. Analogamente a quanto accaduto in occasione di altri avvenimenti straordinari (ad es. Rastatt 2017), ogni operatore riceve un'indennità aggiuntiva per treno circolato, che lo incentiva a mantenere l'offerta anche se meno utilizzata e compensa parte dei maggiori costi di produzione dovuti alla crisi da COVID-19.

Per attutire l'impatto negativo della crisi e contenere le ripercussioni sulla politica di trasferimento, nel 2021 è prevista l'assegnazione degli stessi contributi a volumi di

trasporto inferiori, con il risultato che in questa situazione eccezionale l'indennità media per invio aumenterà.

Secondo l'articolo 15 dell'ordinanza del 25 maggio 2016⁹ sul trasporto di merci la Confederazione può inoltre indennizzare i costi non coperti delle imprese di trasporto ferroviarie (ITF). Affinché le indennità supplementari giungano direttamente alle ITF che presentano elevati costi fissi, è previsto che una parte sia versata a quelle attive nel traffico transalpino, possibilmente già nel 2020.

Sostegno finanziario straordinario alle imprese di trasporto ferroviarie attive nel traffico merci a garanzia di un'offerta sostenibile

A causa delle perdite di ricavi subite per la crisi del coronavirus le ITF attive nel traffico merci svizzero potrebbero non essere più in grado di assolvere la loro funzione di imprese fondamentali per l'approvvigionamento e di continuare a garantire un'offerta sostenibile e orientata alle esigenze dell'industria. L'integrazione della LTM con una disposizione speciale, grazie alla quale in situazioni di crisi o in occasione di avvenimenti straordinari la Confederazione può versare alle ITF o a terzi dei contributi finalizzati al mantenimento dell'offerta, permetterebbe di compensare una parte delle perdite di introiti accusate dalle imprese dedite al trasporto di merci per ferrovia.

Il principio della concorrenza su cui si fonda il mercato del traffico merci ferroviario e l'intensa competizione intermodale con la strada non consentono alle ITF operanti in Svizzera di prevedere riserve o accorgimenti finanziari con cui far fronte a situazioni di crisi come quella da COVID-19. Le imprese di trasporto merci ferroviarie attive nel nostro Paese sono inoltre poche e il venir meno di una sola di esse potrebbe limitare fortemente l'offerta.

A questo proposito sono perciò previsti contributi a fondo perduto. Si calcola che il calo dei volumi di trasporto, che si aggirerà attorno al 15–20 per cento, causerà alle varie ITF una perdita di entrate dell'ordine di 40 milioni di franchi. La misura proposta consentirà al traffico merci ferroviario, e in particolare al trasporto in carri completi con l'offerta sistemica di FFS Cargo che registra perdite di ricavi per circa 35 milioni di franchi, di assolvere a lungo termine la propria funzione di approvvigionamento per la Svizzera.

Modalità

Alle ITF che ne fanno richiesta possono essere versati contributi che compenseranno in parte la perdita di introiti inizialmente attesi. L'indennità, destinata alle ITF che operano in Svizzera, è calcolata sulla base dei volumi pianificati (carri o tonnellate) per l'offerta di trasporti originariamente prevista. La chiave di ripartizione è quindi determinata dalle quote di mercato delle ITF, ovvero dalle quote di treni o tonnellate ordinati. Il versamento dei contributi avviene una tantum e presuppone che l'impresa sciolga le sue eventuali riserve e rinunci alla distribuzione di dividendi.

Sostegno finanziario straordinario all'offerta della strada viaggiante

A causa delle perdite di ricavi dovute alla limitazione del numero di conducenti che possono viaggiare a bordo delle carrozze dedicate, il gestore della strada viaggiante

⁹ RS 742.411

(RALpin SA) si vede confrontato con un notevole consumo di capitale e con problemi di liquidità. Il versamento una tantum di un contributo di circa 10 milioni di franchi, pari alle perdite di entrate, consentirà di garantire anche negli anni a venire l'offerta della strada viaggiante e, quindi, il trasferimento di un numero significativo di autocarri dalla strada alla rotaia.

Nell'ambito del rapporto sul trasferimento del traffico 2021 il Consiglio federale prevede di presentare una panoramica sulla continuazione della strada viaggiante dopo il 2023.

Portata finanziaria delle misure

Per il 2021 si propone lo stanziamento di un credito una tantum di 70 milioni di franchi per il «sostegno finanziario straordinario alle ITF attive nel traffico merci su rotaia a garanzia di un'offerta sostenibile». Di questo credito 20 milioni di franchi circa saranno impiegati nel 2021 per l'erogazione di indennità maggiorate a favore del trasporto combinato transalpino, 40 milioni per la copertura dei disavanzi delle ITF svizzere dedite al traffico merci e massimo 10 per la strada viaggiante.

4.1.4 Finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria

Sospensione del rimborso dell'anticipo da parte del Fondo per l'infrastruttura ferroviaria

Affinché il Fondo possa contenere le conseguenze della crisi da COVID-19 e le perdite di entrate dei GI nonché continuare a finanziare i loro progetti è necessario adeguare la LFIF.

La LFIF prevede all'articolo 7 capoverso 1 un generale divieto d'indebitamento e al capoverso 2 la costituzione di una riserva adeguata dal 1° gennaio 2020; è ritenuta adeguata una riserva compresa tra 300 e 500 milioni di franchi. Secondo la disposizione transitoria dell'articolo 12 il FIF può ancora indebitarsi fino alla fine del 2020 per un massimo di 150 milioni di franchi a carico del bilancio della Confederazione. Dal 1° gennaio 2019 il Fondo deve inoltre ridurre l'anticipo ereditato dal Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP) con le modalità stabilite dall'articolo 11, ossia impiegando a tal fine il 50 per cento dei conferimenti a destinazione vincolata dalla tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) e le entrate dall'imposta sugli oli minerali.

Fino ad oggi il FIF ha potuto rispettare queste disposizioni: a fine 2019 la riserva costituita era pari a 300 milioni di franchi e dal 2017 l'anticipo è stato ridotto di 1,6 miliardi, 1,1 in più di quanto stabilito dalla legge. Inoltre, dal 2016 il Fondo ha rinunciato a conferimenti dalla TTPCP per quasi 760 milioni di franchi in modo da sgravare il bilancio della Confederazione.

Per poter fronteggiare la situazione straordinaria creata a causa della pandemia da COVID-19 per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria senza che quest'ultima ne risenta in termini di manutenzione, esercizio e ampliamento, occorre adeguare la regolamentazione prevista dalla legge per il Fondo, ovvero sospendere nel 2020 e 2021 la riduzione dell'anticipo ereditato dal Fondo FTP lasciando i conferimenti dalla TTPCP e dall'imposta sugli oli minerali nel FIF. In questi due anni saranno effettuati

soltanto rimborsi degli anticipi versati a quest'ultimo, sempre che il Fondo realizzi delle eccedenze.

Se nonostante queste misure non si raggiungerà una situazione di equilibrio tra spese per l'infrastruttura ferroviaria e ricavi per il FIF, il Consiglio federale valuterà un aumento del conferimento dalla TTPCP per portarlo ai livelli massimi stabiliti dalla legge.

Compensazione delle perdite di introiti dei gestori dell'infrastruttura

Per garantire che i GI dispongano di sufficienti mezzi e liquidità e, quindi, evitare che la portata, la qualità e il livello di sicurezza della manutenzione e dell'esercizio dell'infrastruttura ferroviaria ne risentano, è necessaria una compensazione finanziaria per le minori entrate dei GI. Per il 2020 vanno messi a confronto i ricavi dalla vendita di tracce previsti nelle offerte inizialmente presentate per le convenzioni sulle prestazioni concluse con i GI con quelli effettivi. Sono inoltre presi in considerazione i costi intervenuti e gli eventuali risparmi realizzati a seguito della crisi da COVID-19 (in particolare ore uomo o ore macchina improduttive e costi fissi da sostenere nonostante la temporanea chiusura di cantieri). È previsto il versamento di un'indennità nella misura in cui la riserva speciale per i disavanzi futuri del settore dell'infrastruttura di cui all'articolo 67 della legge federale sulle ferrovie non sia sufficiente a compensare le perdite attese. L'erogazione ai GI dei mezzi supplementari calcolati su questa base avverrà già nel 2020 (quale aggiunta alle singole convenzioni sulle prestazioni).

Qualora la domanda nel traffico viaggiatori e merci non si dovesse riprendere entro la fine del 2020 e dovesse risultare inferiore alle aspettative nel 2021, le entrate previste per le convenzioni sulle prestazioni 2021 da concludere entro la fine del 2020 saranno minori e maggiore potrebbe quindi essere il fabbisogno di indennità.

Modalità

A novembre 2020 i GI presentano all'UFT i conti di previsione aggiornati dai quali risultino le minori entrate derivanti dai prezzi delle tracce nonché i risparmi e i costi aggiuntivi conseguenti alle misure adottate (ad es. chiusura di cantieri). Su questa base, dedotta la riserva speciale, si concludono con i GI le rispettive aggiunte alle convenzioni sulle prestazioni.

Portata finanziaria della misura

Negli anni 2020 e 2021 non saranno effettuati rimborsi dell'anticipo versato al FIF. La restituzione inizialmente prevista di 550 milioni di franchi l'anno sarà posticipata di due anni.

La compensazione delle perdite di introiti dei GI richiede un aumento dei mezzi di circa 250 milioni di franchi per le convenzioni sulle prestazioni del 2020 e di circa 80 milioni per quelle del 2021. Si prevede di richiedere i mezzi per il 2020 nell'ambito di un credito aggiuntivo per il 2020, quelli per il 2021 mediante un credito a preventivo separato.

La liquidità del FIF deve inoltre essere sufficiente per consentire gli investimenti previsti ed evitare rinvii nel mantenimento della qualità e quindi un deterioramento dello stato della rete.

4.2 **Compatibilità tra compiti e finanze: crediti a preventivo supplementari per i trasporti pubblici nella crisi da COVID-19**

La rapida attuazione delle misure richiede che i mezzi finanziari necessari siano disponibili a partire dal 2021 e, nel settore dell'infrastruttura, in parte già nel 2020. Nell'ambito del messaggio il Consiglio federale proporrà pertanto la costituzione di crediti supplementari, che saranno sottoposti al Parlamento con il preventivo 2021.

Si prevede di richiedere i seguenti crediti supplementari.

Unità amministrativa			Denominazione del credito	Importo (mio. fr.)
802	UFT		Sostegno finanziario straordinario al traffico locale nella crisi da COVID-19	100,0
802	UFT		Sostegno finanziario straordinario alle imprese di trasporto ferroviarie nel traffico merci su rotaia nella crisi da COVID-19	70,0
802	UFT	FIF	Fabbisogno aggiuntivo di indennità d'esercizio per i gestori dell'infrastruttura a seguito del calo del traffico nella crisi da COVID-19	80,0

I mezzi per il TRV saranno richiesti nell'ambito di una seconda aggiunta per il 2021, una volta noti l'ammontare dei disavanzi e la ripartizione definitiva tra Confederazione e Cantoni.

Unità amministrativa			Denominazione del credito	Importo (mio. fr.)
802	UFT		Sostegno finanziario straordinario al traffico regionale viaggiatori nella crisi da COVID-19	Non ancora noto

Nel settore dell'infrastruttura ferroviaria si propone inoltre di richiedere il seguente credito aggiuntivo per il 2020.

Unità amministrativa			Denominazione del credito	Importo (mio. fr.)
802	UFT	FIF	Indennità d'esercizio, sostegno finanziario straordinario ai gestori dell'infrastruttura nella crisi da COVID-19	250,0

4.3 Attuazione

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

5 Commento ai singoli articoli

5.1 Legge del 19 dicembre 2008¹⁰ sul trasferimento del traffico merci

Art. 8 cpv. 2, secondo periodo

La disposizione secondo cui nel traffico combinato transalpino l'importo dell'indennità media per invio trasportato deve ridursi di anno in anno non si applica nel 2020 e 2021.

5.2 Legge del 21 giugno 2013¹¹ sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria

Art. 7 cpv. 2, secondo periodo

La data di avvio della costituzione di una riserva adeguata per il FIF è fissata al 1° gennaio del 2022 anziché del 2020.

Art. 11 cpv. 1, secondo periodo

Nel 2020 e 2021 è sospeso l'impiego dei conferimenti dall'imposta sugli oli minerali e di almeno il 50 per cento di quelli dalla TTPCP ai fini dell'estinzione dell'anticipo.

5.3 Legge del 25 settembre 2015¹² sul trasporto di merci

Art. 9a Contributi per mitigare le ripercussioni della crisi da COVID-19

La disposizione integra la legge con una nuova fattispecie di promovimento che consente alla Confederazione di farsi carico delle perdite delle imprese operanti nel trasporto di merci per ferrovia, affinché i servizi esistenti possano continuare a essere offerti anche in futuro.

¹⁰ RS 740.1

¹¹ RS 742.140

¹² RS 742.41

5.4 **Legge del 20 marzo 2009¹³ sul trasporto di viaggiatori**

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

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

Il capoverso 2^{bis} stabilisce che la Confederazione può versare indennità forfetarie una tantum al traffico locale.

Art. 36 cpv. 2^{bis}

Il capoverso 2^{bis} assicura che le imprese che si avvalgono dei contributi di cui all'articolo 28 capoversi 1^{bis} e 2^{bis} non distribuiscano dividendi per gli anni di esercizio 2020 e 2021.

6 **Ripercussioni**

Le misure previste dal presente progetto implicano una ripartizione dell'onere finanziario tra Confederazione, Cantoni e Comuni. Una parte delle perdite sarà assunta direttamente dalle IT, cui è fatto obbligo di sciogliere le riserve e divieto di distribuire dividendi. Le perdite nel traffico a lunga distanza sono interamente a carico delle FFS e quindi della Confederazione in quanto loro proprietaria.

Nel TRV la ripartizione delle spese riflette quella dei compiti. Nel traffico locale la Confederazione si assume inoltre a titolo facoltativo una parte dell'onere finanziario aggiuntivo.

La Confederazione copre parte dei costi del TRV, e sgrava quindi i Cantoni che partecipano all'ordinazione, anche facendosi carico delle perdite di entrate nel settore dell'infrastruttura ferroviaria, ossia delle perdite di ricavi dalle tracce.

La seguente tabella riporta la ripartizione del carico (valori stimati).

Misura	Confederazione	Cantoni	Comuni	Imprese
Carico finanziario (in mio. fr.)				
TRV	300	300	-	220
Traffico locale	100	185	165	Non noto
Trasporto di merci per ferrovia	70		-	Non noto
Infrastruttura ferroviaria	330		-	140
Traffico a lunga distanza (FFS)	400	-	-	400

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

Per il bilancio della Confederazione il progetto comporta presumibilmente uscite supplementari per un totale di circa 800 milioni di franchi, cui si aggiungono 400 milioni circa derivanti dallo scioglimento di riserve delle FFS per la copertura delle perdite nel traffico viaggiatori a lunga distanza (compreso quello internazionale).

Per l'attuazione delle misure sul piano amministrativo si fa ricorso all'effettivo del personale esistente.

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

L'ordinazione del TRV e il versamento delle relative indennità è un compito congiunto di Confederazione e Cantoni. Questi ultimi contribuiscono quindi alla copertura dei disavanzi nel TRV. La Confederazione, dal canto suo, si assume anche parte dei deficit nel traffico locale, sgravando Cantoni e Comuni.

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

6.3 Ripercussioni per l'economia

Le modifiche di legge in oggetto sono intese ad attenuare le ripercussioni della crisi da COVID-19 sull'economia a livello di TP e trasporto di merci per ferrovia. La continuazione e lo sviluppo di offerte in linea con il mercato consentono ai due settori di assolvere anche in futuro il proprio fondamentale ruolo nell'ambito della cooperazione nazionale e internazionale e di contribuire a mantenere elevata la competitività della Svizzera.

Le misure finanziarie a sostegno dell'infrastruttura ferroviaria assicurano la manutenzione, l'esercizio e l'ampliamento della stessa e, quindi, la realizzazione di programmi che contribuiscono in maniera essenziale a stabilizzare una congiuntura che risulterà con ogni probabilità indebolita dalla crisi da COVID-19. Un ridimensionamento dei programmi d'investimento comporterebbe un calo degli incarichi dei GI al settore delle costruzioni e all'industria, che a sua volta metterebbe a repentaglio l'esistenza di diverse ditte specializzate, con conseguente ulteriore rallentamento dell'attività economica in Svizzera.

In definitiva le misure di sostegno proposte concorrono, quali elementi di una politica economica anticiclica, a stabilizzare l'economia svizzera.

6.4 Ripercussioni per l'ambiente

Le misure di sostegno consentono ai TP e al trasporto di merci per ferrovia di mantenere i propri effetti positivi sull'ambiente e sul clima.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

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

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Le misure di sostegno previste dal presente progetto sono compatibili con gli impegni bilaterali della Svizzera nei confronti dell'UE.

7.3 Forma dell'atto

Per l'attuazione del pacchetto di misure in oggetto è necessario modificare quattro leggi federali, che secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera a della Costituzione federale sottostanno a referendum facoltativo. Le modifiche sono raccolte in un cosiddetto atto mantello, presentato nella veste di legge federale. Affinché le misure possano esplicare il loro effetto già nel 2020, le modifiche proposte devono essere trattate

nella sessione autunnale 2020. Nell'interesse di una politica efficace è pertanto imprescindibile applicare la procedura speciale. Per questi motivi la legge federale proposta, di durata limitata, è da dichiarare urgente (art. 165 cpv. 1 Cost.). In quanto tale, e avendo una durata di validità superiore a un anno, è sottoposta a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera b Cost.

7.4 Subordinazione al freno alle spese

Le uscite della Confederazione legate all'attuazione delle misure proposte con il presente progetto, in quanto volte a contenere le ripercussioni della crisi da COVID-19, sono uscite straordinarie ai sensi dell'articolo 15 della legge federale del 7 ottobre 2005¹⁴ sulle finanze della Confederazione (LFC). Secondo l'articolo 17a LFC le uscite straordinarie sono addebitate a un conto di ammortamento distinto dal consuntivo.

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

Nella ripartizione del carico finanziario tra Confederazione, Cantoni e Comuni si è osservato il principio dell'equivalenza fiscale tenendo conto di quello della proporzionalità. I Cantoni e i Comuni saranno sgravati di 100 milioni di franchi grazie al contributo della Confederazione al traffico locale.

7.6 Conformità alla legge sui sussidi

L'attuazione delle misure avviene in misura pressoché totale nell'ambito di processi e procedure conformi alle disposizioni della legge del 5 ottobre 1990¹⁵ sui sussidi o di leggi speciali.

7.7 Delega di competenze legislative

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

7.8 Protezione dei dati

Il progetto tiene conto delle disposizioni della legislazione sulla protezione dei dati.

Allegato:

- Avamprogetto dell'atto

¹⁴ RS 611.0

¹⁵ RS 616.1