

Iniziativa popolare legislativa generica del 31 marzo 2008 “Giù le mani dalle Officine: per la creazione di un polo tecnologico-industriale nel settore del trasporto pubblico” – Compatibilità LFFS

Signora Presidente,

signore e signori Deputati,

a complemento della mia precedente analisi sulla ricevibilità dell'iniziativa popolare generica (IPG) “Giù le mani dalle Officine: per la creazione di un polo tecnologico-industriale nel settore del trasporto pubblico” (v. FU 27/2008 del 1° aprile 2008, pag. 2513) la Commissione della gestione e delle finanze (CGF) mi ha chiesto di verificare la compatibilità dell'IPG con **Legge federale sulle Ferrovie federali svizzere del 20 marzo 1998 (LFFS; RS 742.31)**.

1. Preliminarmente, rammento che l'iniziativa chiede **l'elaborazione di una legge per la creazione di un polo tecnologico-industriale nel settore dei trasporti e del materiale rotabile (PTI)**, fondata sui seguenti principi:
 1. **Sull'attuale sito delle Officine FFS di Bellinzona è costituita una zona industriale-tecnologica ai sensi della Legge cantonale sull'innovazione economica.**
 2. Questa zona sarà **inserita nel Piano direttore cantonale**, assumendo di conseguenza il carattere di **zona di interesse pubblico**.
 3. Nel quadro della creazione di questa zona, **sarà costituita**, attraverso una trattativa tra il Cantone e le FFS, **una società pubblica** che:
 - a) **rilevi le attuali attività delle Officine FFS di Bellinzona**
 - b) **sviluppi nuove attività, nuovi servizi, attività di ricerca ed innovazione nel campo della gestione e della manutenzione dei vettori di trasporto.**
 4. La Confederazione, i comuni ticinesi e il cantone del Grigioni **potranno partecipare alla costituzione di questa società**.
 5. Le **condizioni di lavoro del personale occupato nella società** di cui al punto 3 sono rette dal **contratto di lavoro (CCL) valido per il personale delle FFS Cargo SA**.
 6. Qualora la collaborazione con le FFS non dovesse permettere la concretizzazione di quanto previsto al punto 3 di questa iniziativa il Cantone può ricorrere a **misure di espropriazione**.
2. La **legge sulle Ferrovie federali svizzere** disciplina la costituzione, lo scopo e l'organizzazione delle *Ferrovie federali svizzere* (art. 1 LFFS), **società anonima di diritto**

speciale con sede a Berna (art. 2 LFFS) oltre che *impresa ferroviaria* ai sensi dell'art. 1 cpv. 2 della legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (Lferr; RS 742.101).

Il compito principale delle FFS consiste nel fornire prestazioni nell'ambito del trasporto pubblico, segnatamente nella messa a disposizione dell'infrastruttura, nel trasporto di viaggiatori su lunghe distanze, nel trasporto regionale di viaggiatori e nel trasporto di merci nonché nei settori connessi (art. 3 cpv. 1 LFFS). Le FFS possono effettuare qualsiasi negozio giuridico direttamente o indirettamente in relazione allo scopo dell'impresa o atto a favorirne il raggiungimento. In particolare possono costituire società, assumere partecipazioni o collaborare sotto altra forma con terzi. Possono acquistare, amministrare e alienare fondi e impianti (art. 3 cpv. 2 LFFS). La società va gestita secondo i criteri dell'economia aziendale. Essa mantiene inoltre l'infrastruttura ferroviaria in buono stato e l'adeguata alle esigenze dei trasporti e al livello raggiunto dalla tecnica (art. 3 cpv. 3 LFFS).

Dalle summenzionate *Disposizioni generali (Sezione 1)*, non emergono a mio giudizio elementi tali da scontrarsi con gli obiettivi posti dall'iniziativa in esame e già dichiarati ricevibili. In particolar modo, la **creazione del nuovo polo tecnologico ai sensi della Linn - che potrà avvenire indipendentemente da un eventuale smantellamento delle Officine di Bellinzona¹ e che, considerati i motivi indicati al Capitolo III. della mia precedente analisi, non potrà autonomamente decretarne la fine** - non dovrebbe impedire alle FFS di ossequiare gli oneri descritti al precitato art. 3 cpv. 3.

Per quanto attiene alle *Sezioni 2 (Capitale azionario e azionisti - artt. 6-7)*, *3 (Obiettivi strategici - artt. 7a-8)* e *4 (Organi e responsabilità - artt. 9-14)* della LFFS, non si ravvisano norme suscettibili di scontrarsi con l'attuazione dell'iniziativa, nella forma e nel contenuto indicati nella mia precedente nota. Quanto alla *Sezione 5 (Personale - artt. 15-16)* riferita in special modo ai *Rapporti d'impiego* definiti all'art. 15² LFFS, si evidenzia come le disposizioni che andranno a disciplinare il rapporto d'impiego dei dipendenti al servizio della futura società pubblica potranno senz'altro ispirarsi al regime in vigore per il personale federale, le cui norme saranno però applicabili (solo) per analogia. Stessa cosa dicasi per la *previdenza professionale* disciplinata all'art. 16 LFFS³.

¹ L'eventuale rilevamento delle Officine da parte della *società pubblica* richiederà ad ogni buon conto **l'assenso delle FFS**, come prescritto al pto. 3 dell'IPG: "[...] sarà costituita, attraverso una trattativa tra il Cantone e le FFS una società pubblica che: a) **rilevi le attuali attività delle Officine FFS di Bellinzona** [...].

² **Art. 15 Rapporti d'impiego**

1 Le disposizioni relative al rapporto d'impiego del personale federale sono applicabili anche al personale delle FFS.

2 Il Consiglio federale può autorizzare le FFS a disciplinare altrimenti il rapporto d'impiego, introducendo deroghe o complementi nel quadro dei contratti collettivi di lavoro.

3 In singoli casi motivati è possibile stipulare contratti secondo il Codice delle obbligazioni.

³ **Art. 16 Previdenza professionale**

1 Le FFS gestiscono una propria cassa pensioni.

2 La cassa pensioni può essere gestita nella forma di un'unità organica delle FFS, rivestire la forma giuridica di una fondazione o di una cooperativa o essere amministrata come un istituto di diritto pubblico. Con l'approvazione del Consiglio federale può affiliarsi a un'altra cassa pensioni.

3 La Cassa pensioni delle FFS è gestita secondo il principio del bilancio in cassa chiusa.

4 ...

Si rileva, infine, come nemmeno le rimanenti disposizioni di cui alle *Sezioni 6 (Contabilità – artt. 17-21)*, *7 (Diritto applicabile – art. 22)* e *8 (Disposizioni finali – artt. 23-27)* della LFFS parrebbero opporsi alla concretizzazione dell’iniziativa nella forma e nel contenuto illustrati nella mia precedente analisi. Degno di nota rimane tuttalpiù il rinvio alla **legislazione in materia ferroviaria** esplicitato all’art. 22 cpv. 2 LFFS⁴ e di cui si dirà al capitolo seguente.

Visto quanto precede, i presupposti per una compatibilità dell’IPG con la LFFS appaiono adempiuti.

3. Come detto, l’art. 22 cpv. 2 LFFS rinvia, per quanto la legge non disponga altrimenti, alla legislazione in materia ferroviaria; trattasi, in special modo, della **legge federale sulle ferrovie del 20 dicembre 1957 (Lferr; RS 742.101)**. Benché la richiesta della CGF verta essenzialmente sulla *compatibilità dell’IPG con la LFFS*, doveroso appare quindi il richiamo alle disposizioni della Lferr ritenute rilevanti ai fini della presente analisi.
 - 3.1. La normativa disciplina anzitutto la costruzione e l’esercizio delle ferrovie (art. 1 cpv. 1 Lferr), che comprendono **l’infrastruttura utilizzata per il trasporto** di viaggiatori soggetto a concessione o aperta al traffico in regime di accesso alla rete, nonché i trasporti effettuati avvalendosi di tale infrastruttura (art. 1 cpv. 2 Lferr).
 - 3.2. L’art. 2 elenca invece i **due tipi d’imprese ferroviarie assoggettate alla Lferr**: quelle che costruiscono ed esercitano l’infrastruttura⁵ (denominate “*gestori dell’infrastruttura*”) (lett. a) e quelle che invece effettuano trasporti avvalendosi di tale infrastruttura (denominate “*imprese di trasporto ferroviario*”) (lett. b). Per quanto riguarda la prima categoria, l’art. 5 Lferr prevede che “*chi intende costruire ed esercitare un’infrastruttura ferroviaria deve disporre di una concessione*” (cpv.1). “*L’esercizio dell’infrastruttura comprende l’allestimento e la manutenzione degli impianti, nonché la gestione dei sistemi di alimentazione elettrica, di direzione dell’esercizio e di sicurezza*” (cpv. 3). Nel caso in esame, va da sé che qualora una parte dell’attività svolta presso il polo tecnologico dovesse ricadere sotto l’egida dell’art. 5 Lferr, la società pubblica di cui al pto. 3 dell’IPG dovrà richiedere e ottenere la necessaria concessione federale.
 - 3.3. Giusta l’art. 3 cpv. 1 Lferr che disciplina l’**espropriazione**, “*le imprese ferroviarie titolari di una concessione d’infrastruttura secondo l’articolo 5 possono esercitare il diritto d’espropriazione conformemente alla legislazione federale se, al momento del rilascio della concessione, è confermato l’interesse pubblico secondo l’articolo 6 cpv. 1 lett. a*”. Come

⁴ **Art. 22**

¹ Per quanto la presente legge non disponga altrimenti, alle FFS si applicano per analogia le disposizioni del Codice delle obbligazioni sulla società anonima e la legge del 3 ottobre 2003 sulle fusioni, eccettuati gli articoli 99-101.

² Per quanto la presente legge non disponga altrimenti, la legislazione in materia ferroviaria si applica anche alle FFS.

⁵ L’art. 9 della Legge federale concernente la costituzione di pegni sulle imprese di strade ferrate e di navigazione e la liquidazione forzata di queste imprese del 25 settembre 1917 (RS 742.211) definisce quali sono gli **elementi che compongono l’infrastruttura**, costituita dal “[...] *corpo della ferrovia e le parcelle di terreno che ne dipendono, compresi le stazioni principali e secondarie, le tettoie da merci, le officine, le rimesse, le case di cantoniere e tutti gli altri edifici che sono sulla linea e alle sue dipendenze incluso il materiale adibito alla manutenzione della linea costituita in pegno*”.

precisato dal Consiglio federale nel Messaggio concernente la *Riforma delle ferrovie* 2 del 23 febbraio 2005 (v. FF 2005 2183): “dal momento che oggi non tutte le imprese ferroviarie dispongono anche di una propria infrastruttura, occorre precisare quale concessione – infrastruttura o trasporto di viaggiatori – può costituire la base per un’eventuale procedura di espropriazione. Per sua natura, l’espropriazione è in stretta relazione con il potere di disporre dell’infrastruttura e di conseguenza **soltanto le imprese titolari di una concessione dell’infrastruttura beneficiano del diritto di espropriazione** e solamente se l’infrastruttura è d’interesse pubblico. Le ferrovie esclusivamente turistiche possono difficilmente far valere un interesse pubblico. Il capoverso 3 stabilisce che i fondi appartenenti alle ferrovie non possono essere acquisiti per usucapione. Se viene a cadere definitivamente l’articolo 1 della legge sulla polizia delle strade ferrate, non è escluso che si tenti di acquisire per usucapione i fondi appartenenti alle ferrovie o i relativi diritti (passaggi a livello)”.

Nel caso dell’iniziativa in esame, il diritto d’espropriazione di cui potrebbero beneficiare - per effetto del precitato art. 3 Lferr - le imprese ferroviarie titolari di una concessione d’infrastruttura (e che potrebbe teoricamente opporsi al diritto d’espropriazione voluto dai promotori dell’iniziativa al pto. 6), non dovrebbe tuttavia ostacolare la concretizzazione dell’IPG e dunque la creazione dell’auspicato polo tecnologico, giacché da un lato il sedime su cui sorgono le Officine FFS di Bellinzona già appartiene all’omonima azienda, d’altro canto poiché la legge per la creazione di un polo tecnologico-industriale nel settore dei trasporti e del materiale rotabile voluta dai promotori non può - come indicato nella precedente analisi - mirare all’istituzione di uno specifico polo tecnologico su quello stesso sedime (e quandanche ciò dovesse avvenire, il preventivo assenso pronunciato dalle FFS nell’ambito delle trattative con il Cantone porrebbe quest’ultimo - unitamente alla società “promotrice” - al riparo da eventuali pretese consecutive pronunciate dalle FFS⁶).

3.4. Per il resto la Lferr non comprende disposizioni che potrebbero risultare incompatibili con l’attuazione dell’iniziativa⁷.

⁶ Eventuali misure espropriative pronunciate in favore del Cantone non sono tuttavia da escludere in riferimento ad aspetti puntuali volti alla concretizzazione del polo tecnologico.

⁷ Un aspetto non decisivo ai fini della presente analisi ma che si riporta a mero titolo informativo riguarda le cosiddette “**zone riservate**” disciplinate agli art. 18r segg. Lferr. Scopo di queste zone è quello di permettere alle ferrovie di preservare le loro possibilità di sviluppo, durante un certo periodo di tempo, da incidenze contrarie, senza che debbano ricorrere all’espropriazione. Ecco quindi che l’Ufficio federale dei trasporti - di modo proprio o su proposta di un’impresa ferroviaria, di un cantone o di un Comune - potrà “*determinare zone riservate concernenti regioni esattamente delimitate, per assicurare la disponibilità dei terreni necessari a costruzioni e impianti ferroviari*” (art. 18r cpv. 1 Lferr). Un’eventuale decisione riguardante una zona riservata potrebbe quindi impedire l’attuazione di una o più trasformazioni contrarie al loro scopo (art. 18o cpv. 1 Lferr). Di conseguenza, qualora l’auspicato polo tecnologico dovesse sorgere in prossimità di una zona riservata, eventuali limitazioni al suo sviluppo non sono quindi da escludere.

Per ulteriori informazioni e chiarimenti sono volentieri a disposizione. Vogliate gradire l'espressione della massima stima.

Il Consulente giuridico del Gran Consiglio:

Avv. T. Veronelli