

Finanziamento futuro delle infrastrutture stradali e ferroviarie

Considerati i problemi di saturazione del traffico stradale e ferroviario, bisognerà investire sempre di più in futuro. Ferrovia 2030, il prossimo grande progetto ferroviario, prevede fino a 21 miliardi di franchi di investimenti. La questione è dunque quella di sapere se questo genere di grandi progetti possa essere finanziato senza indebolire nel contempo il finanziamento traffico stradale.

La posizione di economiesuisse

L'attuale sistema di finanziamento opaco e distorto deve essere urgentemente corretto. Il nuovo concetto deve basarsi su un finanziamento *rispettoso del principio di causalità*, poiché tale approccio permette di operare una separazione sistematica dei flussi di finanziamento tra la strada e la ferrovia. Il concetto proposto da economiesuisse garantisce a lungo termine risorse sufficienti per il finanziamento dei futuri grandi progetti ferroviari e stradali, tra cui il progetto Ferrovia 2030 schizzato lo scorso anno dal Consiglio federale. Esso permette pure di rinunciare ad ogni aumento della tassa sugli oli minerali.

11 maggio 2009

Numero 12

dossier politica

Finanziamento delle infrastrutture di trasporto più rispettoso del principio di causalità

Le necessità d'investimento continuano
ad aumentare

La rete stradale e ferroviaria svizzera, ritenuta efficace, è stata oggetto per decenni di uno sviluppo costante. Vi sono tuttavia ancora dei punti nevralgici che faranno aumentare in futuro la necessità di investire nelle infrastrutture stradali e ferroviarie. La costruzione e la manutenzione delle infrastrutture di trasporto sono estremamente costose. Siccome le risorse finanziarie pubbliche sono limitate, è necessario definire chiare priorità ed applicare modelli di finanziamento durevoli. Gli strumenti finanziari attuali assolvono la loro funzione soltanto in maniera insufficiente. A medio termine rischiano di mancare le risorse, in particolare per il finanziamento delle strade. Prima di decidere in merito a dolorosi aumenti d'imposta, occorre esaminare con occhio critico il finanziamento attuale dei trasporti. Il concetto elaborato da *economiesuisse* tende a correggere le debolezze dell'attuale sistema di finanziamento. In futuro, le infrastrutture di trasporto devono essere pianificate e finanziate su una nuova base.

Il finanziamento della strada e della ferrovia
non è garantito

Sebbene i dibattiti parlamentari sulla prossima tappa di ampliamento delle infrastrutture ferroviarie (SIF) siano appena terminati, il Consiglio federale ha già annunciato di voler avviare entro il 2010 una procedura di consultazione per la prossima grande fase dei lavori. Vengono avanzate due proposte, i cui oneri si situano tra i 12 e i 21 miliardi di franchi. Il Consiglio federale ha già menzionato le possibili fonti di finanziamento, in particolare il fondo di finanziamento per i grandi progetti ferroviari (fondo FTP). Tuttavia, i progetti in cantiere fanno già ricorso a questo fondo oltre ai suoi limiti. Si è dovuto così prolungare il termine di rimborso del debito del fondo ed aumentare il limite degli anticipi della Confederazione. Non è dunque possibile, in simili circostanze, finanziare altri progetti attraverso il fondo FTP. Un ulteriore ricorso a questo fondo, fa correre il rischio di un mantenimento o addirittura di una moltiplicazione delle sovvenzioni incrociate. Secondo le previsioni del Consiglio federale, tra qualche anno il finanziamento delle strade non sarà più garantito. Ed è proprio in questo contesto che bisogna interpretare la volontà di aumentare di 22 centesimi al litro, in un futuro prossimo, la tassa sugli oli minerali, come preannunciato nei documenti relativi alla procedura di consultazione concernente l'eliminazione delle insufficienze di capacità dei punti nevralgici della rete delle strade nazionali¹. Il mondo economico si vede dunque costretto a prendere rapidamente posizione. Il forte intreccio dei flussi finanziari tra la strada e la ferrovia impedisce di analizzare separatamente il finanziamento delle infrastrutture ferroviarie e stradali.

Finanziamento complesso

Finanziamento attuale delle infrastrutture di trasporto

Oggi il finanziamento dei trasporti è estremamente complesso e manca di trasparenza (vedi grafico 1). Quest'anno sono destinati alle spese per i trasporti oltre 8,7 miliardi di franchi a livello federale. Con una quota del 15%, i trasporti sono la seconda voce di spesa del budget federale². Quasi 5 miliardi di franchi sono finanziati da entrate a destinazione vincolata (imposta sugli oli minerali, TTPCP, contrassegno autostradale, per mille di IVA). Il saldo proviene dalle risorse generali o è finanziato attraverso l'indebitamento (anticipi compresi). L'utilizzo concreto delle risorse appare decisamente più complicato. Bisogna qui notare che quasi 2 miliardi di franchi che provengono dalle entrate sulle tasse stradali vengono trasferiti agli altri vettori di trasporto. Questa somma non comprende i 2,3 miliardi di franchi di tasse stradali che non servono al finanziamento dei trasporti (la metà dell'imposta sugli oli minerali, un terzo della TTPCP, nonché le entrate dell'imposta sulle automobili). Nonostan-

¹ Rapporto sulla procedura di consultazione concernente il decreto federale sul programma di soppressione dei punti nevralgici dalla rete delle strade nazionali e la liberazione delle risorse.

² Senza tener conto del gruppo di compiti finanze e imposte che contiene le quote di terzi, i contributi di perequazione finanziaria, le ricerche di fondi, la gestione della sostanza e del debito sottratti ad una gestione attiva. Con una quota del 30%, la previdenza sociale rappresenta il primo settore di competenze.

Sovvenzionamento incrociato dei trasporti pubblici attraverso il trasporto stradale

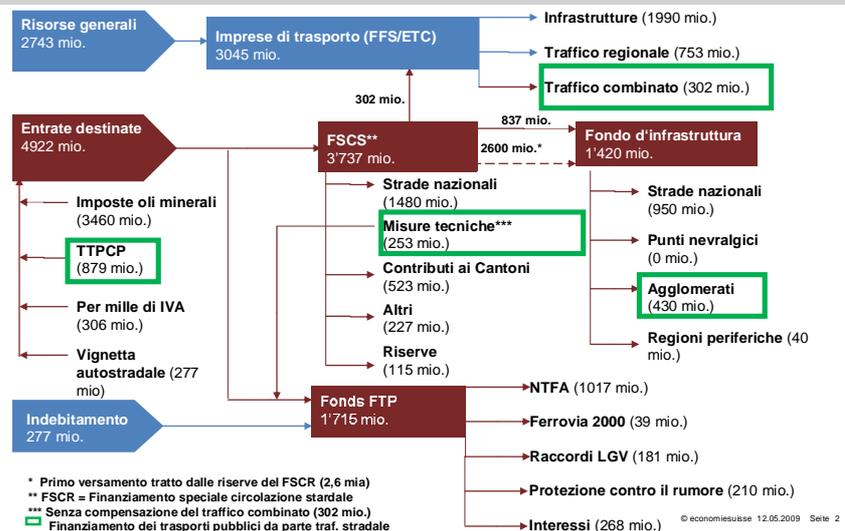
te il trasferimento massiccio dei proventi del traffico stradale a livello federale, le tasse stradali hanno finora permesso di finanziare completamente le strade nazionali secondo il principio della causalità. La situazione è diversa per i trasporti pubblici, il cui tasso di autofinanziamento si stabilisce soltanto a circa il 50%.

Il sovvenzionamento incrociato dei trasporti pubblici da parte del trasporto stradale crea incitamenti negativi e falsa la realtà dei costi dei vari vettori di trasporto. Per questo motivo occorre rimodellare completamente l'attuale sistema di finanziamento dei trasporti. I flussi finanziari opachi e distorti (in particolare tra la strada e la ferrovia) devono essere nettamente separati.

Il finanziamento attuale delle infrastrutture dei trasporti è estremamente complesso. Esistono tre fonti di finanziamento (FSCS, fondo d'infrastruttura, fondo FTP), i cui fondi sono strettamente vincolati. Il fondo d'infrastruttura è finanziato esclusivamente dal FSCS e il denaro delle strade va al fondo FTP. I trasporti ferroviari beneficiano pure delle entrate provenienti dalle tasse stradali (TTPCP, tassa sugli oli minerali), sebbene essi approfittino di un sovvenzionamento incrociato proveniente dalla quota dei trasporti stradali.

Grafico 1

Flusso di finanziamento per il trasporto stradale e ferroviario a livello federale (2008)



Fonte: Budget 2008, schema di economiesuisse

Principi di finanziamento dei trasporti per il futuro

Il futuro concetto di finanziamento deve soddisfare le seguenti esigenze:

- Finanziamento più rispettoso del principio di causalità: Colui che genera dei costi in materia di trasporti o esige nuovi investimenti deve fornire un contributo finanziario proporzionale al suo utilizzo (principio di causalità). Le entrate provenienti dalle tasse stradali devono nuovamente servire a finanziare maggiormente le infrastrutture stradali. Per i trasporti ferroviari, i principali beneficiari dei lavori devono in futuro partecipare maggiormente al finanziamento.
- Rispetto del principio di sussidiarietà: Ogni collettività che beneficia di una prestazione da parte dello Stato assume i costi di questa prestazione (Costituzione federale, art. 43a, cpv. 2). Questo principio deve essere maggiormente applicato nel settore dei trasporti. La Confederazione non può arrivare dappertutto, in particolare per quanto concerne il traffico regionale e il traffico d'agglomerato. La Confederazione dovrebbe avere quale compito la costruzione, la gestione e la manutenzione delle infrastrutture di trasporto d'importanza nazionale. I Cantoni e i Comuni devono contribuire al finanziamento dei lavori di interesse regionale.

- Presa in considerazione del beneficio macroeconomico e microeconomico: Invece di un volume d'investimento predefinito a livello politico, devono essere realizzati soltanto i progetti con una reale utilità macroeconomica e microeconomica. Studi sulla redditività, paragoni in merito ai tassi di utilizzazione e analisi costo-benefici permettono di definire chiaramente le priorità, e ciò anche per le linee e i progetti privati (i progetti che presentano un'utilità anche nazionale avranno la priorità rispetto a quelli il cui interesse è strettamente regionale). Inoltre, possono essere realizzati soltanto i progetti che dispongono di un finanziamento.
- Presa in considerazione delle generazioni future: I redditi delle generazioni future non devono essere intaccati. I nostri discendenti approfittano non soltanto dei nostri investimenti nelle infrastrutture, ma partecipano pure ai costi di manutenzione, gestione e rimborso. I progetti che sembrano importanti e pertinenti oggi potrebbero essere relegati domani ad un livello prioritario secondario. Per questo motivo occorre rispettare maggiormente il principio che vuole che la generazione che costruisce un'infrastruttura sia anche quella che la finanzia.

Prospettiva di finanziamento delle strade – Adozione del concetto di finanziamento

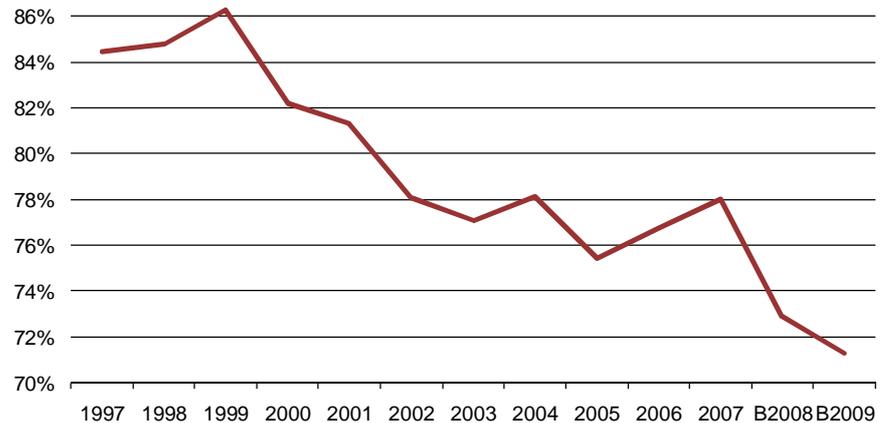
Nel suo rapporto di consultazione per l'ampliamento dei punti nevralgici della rete stradale nazionale, il Consiglio federale propone un aumento massiccio della tassa sugli oli minerali nonché il mantenimento, o perfino l'estensione del trasferimento delle risorse del traffico stradale verso i trasporti pubblici. Un aumento di 22 centesimi della sovrattassa sugli oli minerali equivale ad un aumento del 73% dell'imposizione attuale o ad una nuova tassa annua di 1,4 miliardi di franchi sui trasporti stradali. Questa proposta deve essere respinta per le seguenti ragioni:

- Un finanziamento delle infrastrutture di trasporto (ferrovia e strada) più rispettoso del principio di causalità offrirebbe maggiori risorse alla strada. Quasi 2 miliardi di franchi provenienti dalle entrate sulle tasse stradali sono destinati ogni anno ad altri vettori di trasporto. Un altro pacchetto di 2,3 miliardi di franchi viene versato dalle casse della Confederazione e dei Cantoni sotto forma di risorse generali. Nel corso degli ultimi anni, la quota del FSCS dedicata alle strade è diminuita in modo massiccio (vedi illustrazione). La quota delle tasse stradali effettivamente riversata alle strade si situa oggi appena al di sopra del 40 %³.

³ Tasse stradali: tasse sugli oli minerali gravanti i carburanti, imposta sui veicoli, tassa sul traffico pesante, sovrattasse per l'utilizzo delle strade nazionali.

Il versamento delle risorse del traffico stradale proveniente dal finanziamento speciale della circolazione stradale (FSCS) a profitto dei trasporti pubblici e di altre voci di spesa si è fortemente intensificato nel corso degli ultimi anni. Nel 2009 1 miliardo di franchi inizialmente previsto per il FSCS è così stato trasferito al budget dei trasporti pubblici. Di questa somma, 398 milioni sono destinati all'ampliamento delle infrastrutture di trasporto negli agglomerati (fondo d'infrastruttura), 312 al fondo FTP e 224 al trasporto combinato.

Grafico 2: Finanziamento speciale della circolazione stradale (FSCS) – Quota delle spese destinate alle strade
In %, dal 1997 al preventivo 2009



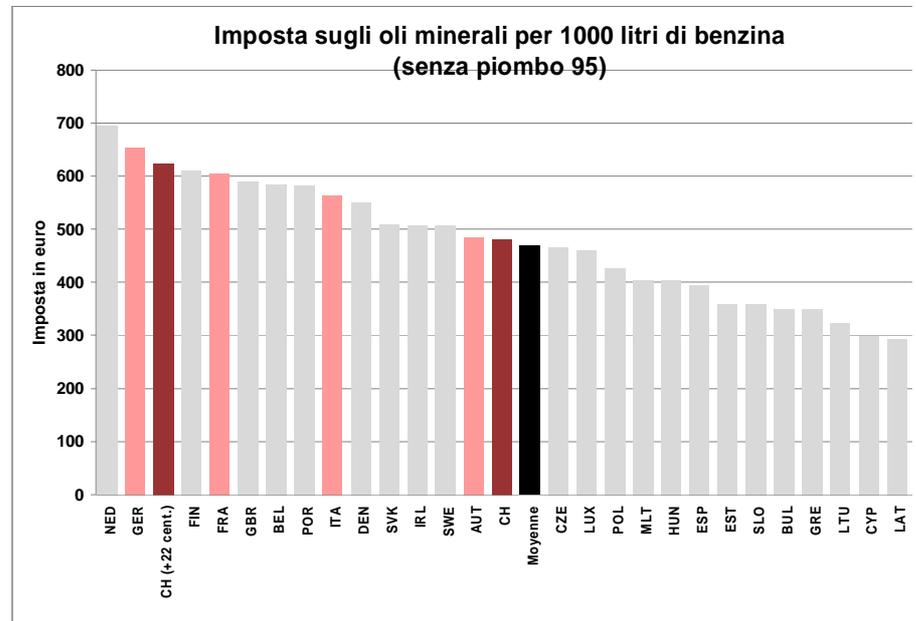
Fonte: diversi conti di Stato

- Benché la sovrattassa sull'imposta sugli oli minerali sia fissata dal 1974 a 30 centesimi, le entrate sono aumentate di quasi il 160% a causa del forte aumento del traffico tra il 1974 e il 2007. Durante questo periodo l'indice nazionale dei prezzi al consumo ha guadagnato il 140% - una progressione dunque inferiore a quella delle entrate fiscali. Le spese per le strade nazionali hanno, dal canto loro, registrato un aumento del 104%, aumento nettamente inferiore a quello del rincaro. Pertanto, l'argomento del rincaro giustifica un rialzo massiccio delle imposte.
- Le spese del fondo d'infrastruttura non possono giustificare un aumento delle tasse stradali poiché, all'epoca, si era promesso che il fondo d'infrastruttura non avrebbe minacciato il FSCS⁴.
- L'aumento importante delle tasse sui combustibili in Svizzera farebbe scomparire un vantaggio concorrenziale importante per il paese. L'economia e i consumatori dovrebbero sopportarne i costi maggiori.

⁴ Messaggio sulla legislazione d'esecuzione concernente la riforma della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (NPC, 05.070), pagina 6283.

La tassazione svizzera sui combustibili si situa oggi appena al disopra della media dell'OCSE. Tuttavia, i tassi praticati in Svizzera sono inferiori a quelli dei paesi limitrofi. L'aumento di 22 centesimi della sovrattassa sugli oli minerali annullerebbe questo vantaggio concorrenziale nazionale. Soltanto la Germania e l'Olanda continuerebbero a praticare una tassazione superiore. Per gli automobilisti svizzeri sarebbe inoltre vantaggioso fare il pieno in Austria, in Italia o in Francia.

Gráfico 3: Tassazione dei combustibili – La Svizzera prima e dopo l'aumento della tassa



Fonte: Commissione europea, bollettino petrolifero, situazione a fine novembre 2008

– I guadagni d'efficienza previsti con la nuova perequazione finanziaria non sono – cosa incomprensibile – tenuti in considerazione. L'entrata in vigore nel 2008 della nuova perequazione finanziaria (NPC) era inizialmente finalizzata ad apportare un guadagno d'efficienza considerevole. La principale modifica è che la Confederazione è ormai il solo proprietario delle strade nazionali e che essa è la sola responsabile della costruzione, dell'ampliamento, della manutenzione e dell'utilizzazione di queste strade. Secondo il messaggio sulla NPC, la "riorganizzazione del settore delle strade nazionali racchiude un potenziale di risparmio considerevole". L'obiettivo era la realizzazione, al termine dei primi dieci anni dalla messa in servizio, di un guadagno d'efficienza di circa il 15% del costo totale attuale. Poco tempo prima dell'entrata in vigore della NPC, l'Ufficio federale delle strade (UFSTR) stesso sottolineava che la NPC poneva fine ai complessi meccanismi che favorivano l'ascesa dei costi. Questi fattori devono essere presi in considerazione in un approccio globale del bisogno futuro di fonti di finanziamento. Non bisogna dimenticare che i progetti del fondo d'infrastruttura devono essere conclusi e finanziati entro il 2028. In altre parole, a partire dal 2029, nessuna risorsa verrà più destinata al fondo d'infrastruttura e tutti i fondi disponibili andranno al finanziamento delle strade.

Richieste di manutenzione in aumento

La manutenzione dell'infrastruttura è il solo settore per il quale non è impossibile escludere un momentaneo aumento di bisogni finanziari. Questa voce raggruppa le spese supplementari eventuali che risulterebbero da una rete estesa e vecchia di strade nazionali: a partire dal 1990 sono stati messi in servizio circa 260 km di nuove strade nazionali. Altri 134 chilometri saranno portati a termine entro dieci anni. Il 71% delle strade nazionali hanno però più di 30 anni e diventa impossibile rinviare ulteriormente i lavori di sistemazione. Ma fintanto che non vengono conclusi progetti concreti di estensione delle strade e fintanto che le risorse del traffico stradale continueranno ad essere trasferite ad altri vettori, non potrà essere avallato un aumento delle tasse stradali per la costruzione di nuovi tratti autostradali.

Più progetti per il traffico d'agglomerato

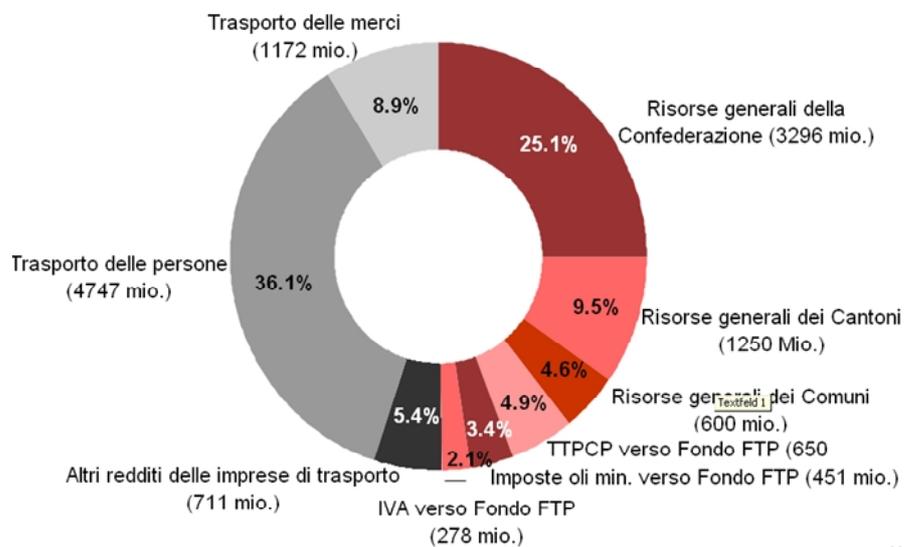
Prospettiva di finanziamento della ferrovia – Adozione del concetto di finanziamento

Dopo i progetti SIF, Ferrovia 2030 è il più importante progetto ferroviario dei prossimi anni. Come annunciato dal Consiglio federale, saranno esaminate due proposte che integrano progetti di portata diversa (tra i 12 e i 21 miliardi di franchi). L'alternativa più onerosa prevede dei progetti di grande ampiezza per il traffico d'agglomerato. Ai termini dei principi definiti in precedenza, il finanziamento di Ferrovia 2030 potrebbe essere il seguente:

- Cofinanziamento dei Cantoni (220-440 milioni): Una volta realizzato il SIF, aumenteranno le richieste negli agglomerati. Per questo motivo i Cantoni dovrebbero in futuro contribuire al finanziamento dei progetti ferroviari per un ammontare corrispondente all'utilità attesa. Il cofinanziamento sarebbe garantito sia direttamente a partire dalle risorse generali, sia da parte delle cessioni dei Cantoni della loro quota della TTPCP. I Cantoni sarebbero così incitati a favorire i progetti che presentano un rapporto costo-beneficio positivo. Essi avrebbero così la possibilità di influenzare il ritmo dei lavori di realizzazione delle infrastrutture.
- Aumento del contributo delle imprese ferroviarie (300-400 milioni): Nonostante importanti sovvenzioni, il tasso di autofinanziamento dei trasporti pubblici raggiunge soltanto il 50%. Questa quota deve essere aumentata tramite ottimizzazioni strategiche, una riforma del sistema del prezzo dei tracciati e gli appalti pubblici. Come complemento sarebbe pure pensabile un aumento generale del prezzo del biglietto (ma soltanto in quanto "supplemento d'infrastruttura"), tenendo conto dell'evoluzione della domanda e degli eventuali modelli tariffali speciali tendenti a migliorare l'utilizzo delle capacità.

Le imprese di trasporto pubblico non coprono i loro costi. Il tasso di autofinanziamento raggiunge appena il 50%. La Confederazione, i Cantoni, i Comuni e il fondo FTP finanziano il resto.

Grafico 4: Finanziamento dei trasporti pubblici 2005, in % e in franchi



Fonte: LITRA

- Contributi della Confederazione (300-400 milioni): Come previsto inizialmente, il fondo FTP dovrà essere sciolto quando tutti i debiti saranno stati rimborsati. Gli investimenti in infrastrutture sono un compito della Confederazione a lungo termine. Il fondo FTP è stato costituito per i grandi progetti, come ad esempio per la NTFA. Il fondo non costituisce tuttavia una soluzione ideale per un finanziamento trasparente e garantito. Quando il fondo sarà chiuso, la Confederazione potrà per contro attribuire una parte delle sue risorse generali allo sviluppo delle infrastrutture ferroviarie.

Il concetto garantisce risorse sufficienti per Ferrovia 2030

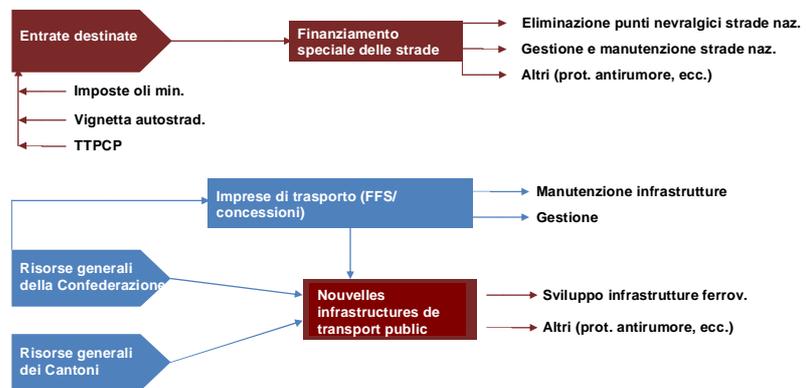
Questo concetto di finanziamento che rispetta maggiormente il principio di causalità, trasparente ed orientato sugli obiettivi, permetterebbe di sbloccare importi d'investimento annuali fino a 840 milioni di franchi a partire dal 2017, molto prima di poter attingere al

fondo FTP. Occorre tuttavia controllare i criteri menzionati in precedenza prima che il finanziamento sia all'ordine del giorno dei dibattiti (in particolare, presa in considerazione dell'utilità macroeconomica e microeconomica). Il concetto di economiesuisse permetterebbe di finanziare da subito la variante più moderata. Dopo il 2030 i fondi supplementari della Confederazione potrebbero anche permettere investimenti annuali in ragione di circa 1,2 miliardi di franchi. Con l'abbandono della quota del FSCS attualmente attribuita ai fondi FTP e della destinazione delle risorse della TTPCP, le risorse disponibili del FSCS per le strade e il budget ordinario saranno molto più abbondanti, ciò che ridurrà ancora una volta considerevolmente la necessità di aumento delle tasse sui carburanti.

L'adozione del concetto di finanziamento permette una separazione completa dei flussi finanziari tra la strada e la ferrovia. Le strade sono finanziate esclusivamente dalle tasse stradali, le infrastrutture ferroviarie dai contributi delle imprese di trasporto e dalle risorse generali della Confederazione e dei Cantoni.

Grafico 5

Flusso di finanziamento tra il trasporto stradale e ferroviario a livello federale (a partire dal 2030 ca.)



© economiesuisse 12.05.2009 Seite 6

Fonte: economiesuisse

Conclusione

L'adozione del concetto di finanziamento permetterebbe una separazione sistematica dei flussi di finanziamento tra la strada e la ferrovia (vedi Grafico 5). Il concetto proposto garantisce risorse sufficienti per finanziare i grandi progetti ferroviari e stradali, tra cui il progetto Ferrovia 2030 presentato l'anno scorso dal Consiglio federale. L'idea di aumentare la sovrattassa sugli oli minerali suggerita dal Consiglio federale potrebbe così essere abbandonata.

Informazioni:

jan.perret-gentil@economiesuisse.ch
martin.weder@economiesuisse.ch