

## Controllo delle spese: trasporti

Alla ricerca di soluzioni compatibili con l'economia di mercato

26 marzo 2004

Numero 6

# dossier politica

## Cartellino rosso per l'evoluzione delle spese (2000/2001)

Nel settore dei trasporti, le spese sono aumentate di rispettivamente il 7,7% e l'8,4% nel 2000 e nel 2001 nei confronti annuali. Questa evoluzione è largamente superiore all'obiettivo definito nel Concetto delle spese (2,0% all'anno) e superiore all'evoluzione stimata all'epoca (4,5%). I bisogni in capitale dei trasporti pubblici, in particolare in relazione ai grandi progetti ferroviari, sono la causa principale di questa crescita massiccia delle spese.

Questo numero di "dossier politica" fa parte di un insieme completo dedicato al controllo delle spese dello Stato. Esso fa seguito al Concetto delle spese pubblicato due anni fa da *economiesuisse*. Ci proponiamo di attualizzare per ogni settore l'evoluzione effettiva delle spese. Lo scopo è di mostrare se, e in quali settori, le spese presentano un'evoluzione accettabile sulla durata.

Nel 2000 e nel 2001, gli aumenti delle spese nel settore dei trasporti sono stati superiori di rispettivamente l'1,6% e il 4,4% a quelle dell'insieme delle spese dei poteri pubblici e delle assicurazioni sociali. La quota del gruppo di compiti trasporti è passata dall'8,5% all'8,8%, ciò che ne fa la terza voce dopo la previdenza sociale e la formazione, e dovrebbe continuare in futuro ad aumentare. Il Concetto delle spese poneva come obiettivo un'evoluzione che si situava al 2,0% all'anno, contro l'1,8% per l'insieme delle spese. Se nulla sarà intrapreso per correggere questa situazione, bisogna attendersi un'evoluzione del 4,5% per i trasporti e del 4,0% per l'insieme.

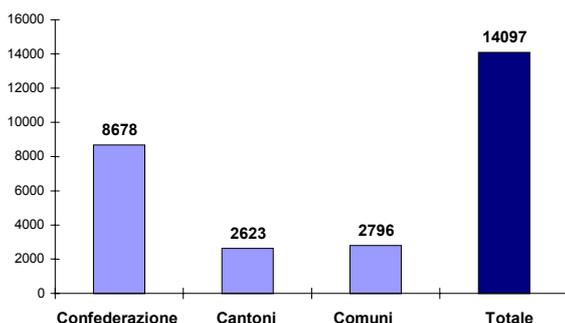
### Trasporti in comune: la parte del leone

Nel 2001, i 14,1 miliardi di franchi spesi per i trasporti erano suddivisi nel seguente modo: 48% per le strade e 40,5% per le FFS, il fondo per i grandi progetti ferroviari e i trasporti regionali. Il rimanente 11,5% è andato in particolare all'aviazione. Dei 6,8 miliardi spesi per le strade, il

37,2% erano destinati alle strade nazionali, il 29,4% alle strade cantonali e il 33,2% alle strade comunali. Il rimanente 0,2% è andato alle strade private. Le strade nazionali sono finanziate principalmente attraverso il fondo speciale « circolazione stradale » della Confederazione. Attraverso quest'ultimo, gli utenti della strada finanziano i costi diretti che provocano. Le strade cantonali sono finanziate in ragione di due terzi dalla Confederazione, mentre le strade comunali lo sono essenzialmente dai comuni stessi.

Nei trasporti pubblici, l'infrastruttura e l'esercizio delle Ferrovie federali, con 1,9 miliardi di franchi nel 2001, hanno assorbito il massimo delle risorse (ivi comprese le prestazioni per il traffico regionale). Le FFS sono finanziate dalla Confederazione. Nel traffico regionale, le risorse disponibili (2,4 miliardi) servono soprattutto a finanziare le ferrovie private, ma sono pure destinate a sostenere le imprese di trasporti pubblici locali. Le collettività pubbliche dei tre livelli partecipano in misura importante ai costi del traffico regionale. Le entrate della Confederazione destinate al Fondo per i grandi progetti ferroviari (NTFA e Ferrovia 2000 in particolare) hanno raggiunto gli 878 milioni di franchi. Esse provengono dalla tassa sul traffico pesante (55%), dall'imposta sugli oli minerali (10%) e dall'IVA (20%). I restanti investimenti del fondo sono costituiti da prestiti concessi dalla Confederazione. Questi ultimi non appaiono nel conto finanziario.

### Ripartizione delle spese per livello statale (2001, in mio.fr.)



Fonte: DFF, Finanze pubbliche in Svizzera 2001

### Evoluzione delle spese: sotto il segno dei grandi progetti

#### Evoluzione attuale

Le spese per lo sviluppo dell'infrastruttura e dell'offerta dei trasporti pubblici sono aumentate in proporzioni superiori alla media. Questa realtà è ancora accentuata dal fatto che una parte importante dei bisogni finanziari delle ferrovie è stata coperta direttamente dai prestiti della Confederazione comportanti un aumento corrispondente del debito pubblico e che nel 1998 questi prestiti sono stati ammortizzati nell'ambito della riforma delle ferrovie in ragione di 15 miliardi di franchi. Le spese del settore

stradale, per contro, sono evolute più moderatamente. Nell'insieme, il settore dei trasporti è stato caratterizzato da una crescita delle spese relativamente moderata nel corso degli anni novanta (3,1% all'anno). Il picco del 1998 deve essere corretto, poiché comprende un importo straordinario di 1,9 miliardi di franchi (ristrutturazione del sistema di finanziamento dell'infrastruttura nell'ambito della riforma delle ferrovie).

### Tendenza

Il piano finanziario 2004-2006 della Confederazione prevede una crescita annuale dello 0,7% delle spese di trasporto fino al 2006. Questa crescita moderata si spiega con l'abolizione dei sussidi destinati all'aviazione civile svizzera, in relazione con la scomparsa di Swissair e la creazione della nuova compagnia aerea Swiss nel 2001/2002. Dopo aver tenuto conto di questo particolare fattore, il tasso di crescita medio delle spese per il gruppo di compiti dei trasporti è del 3,4% all'anno.

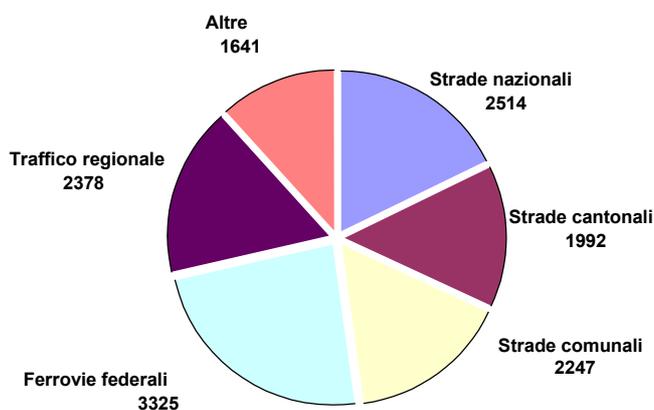
Gli indicatori prevedono sempre un'espansione delle spese a favore dei trasporti pubblici, essendo la loro evoluzione stimata al 4,8% all'anno in media. Questa crescita si spiega soprattutto con il fatto che maggiori entrate destinate (aumento della TTPCP in relazione con l'accordo sui trasporti terrestri concluso con l'UE) sono automaticamente trasferite al Fondo per i grandi progetti ferroviari (FTP). Queste risorse supplementari serviranno a finanziare le NTFA e Ferrovia 2000. Il fondo FTP è finanziato in ragione del 55% dalla tassa sul traffico pesante; il 10% proviene dai dazi doganali sui carburanti, il 20% dall'imposta sugli oli minerali e il rimanente 15% dall'indebitamento. Le

entrate del fondo per i vari progetti sono salite a circa 2,2 miliardi di franchi all'anno. Si teme un sorpasso massiccio dei costi per i grandi progetti NTFA (problemi geologici, domande supplementari). Bisogna inoltre attendersi che l'esercizio delle NTFA non sia redditizio sul lungo termine, ciò che peserà ancora maggiormente sulle finanze pubbliche.

Per la convenzione sulle prestazioni dal 2003 al 2006 conclusa tra la Confederazione e le FFS, le Camere federali hanno definito un tetto massimo di spese di 6 miliardi di franchi, in rialzo del 3,9% rispetto al periodo 1999-2002. L'aumento delle spese d'investimento a favore delle FFS (escluso il FTP) spiega questa crescita delle risorse superiore alla media. Le sovvenzioni della Confederazione per il mantenimento della qualità delle infrastrutture sono passate a 810 milioni di franchi nel 2002, un aumento del 4,2% rispetto all'anno precedente. I contributi all'esercizio sono aumentati del 2,1% e totalizzano 494 milioni di franchi. Le FFS hanno ricevuto in totale 1,3 miliardi di franchi di contributi federali per una cifra d'affari totale (sovvenzioni comprese) di 6,3 miliardi di franchi. Questa cifra comprende 618 milioni di franchi (-3,1%) di indennità compensatrici per il traffico regionale e le sovvenzioni del traffico "huckepack". Una certa stabilizzazione sembra possibile per gli altri settori dei trasporti pubblici. La riforma delle ferrovie 2 dovrebbe rafforzare la competitività della ferrovia e ottimizzare l'efficacia delle imprese ferroviarie.

Il « programma di risparmio 2003 » della Confederazione prevede una piccola limitazione dell'aumento delle spese per i trasporti in comune, suddivisa fra il FTP (150

### Spese della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni per i trasporti, per funzioni (2001, in mio.fr.)



Fonte : DFF, Finanze pubbliche in Svizzera 2001

milioni di franchi) e la convenzione di prestazioni delle FFS (130 milioni). Tenuto conto delle spese previste inizialmente per il 2006, cioè circa 5 miliardi di franchi, ciò corrisponde ad un calo delle spese di circa il 6%. Così la crescita sfrenata delle spese sarà leggermente rallentata.

Per le strade la Confederazione pianifica una crescita annuale delle spese dell'1,8% soltanto. Uno dei principali fattori che compongono le spese per le strade è la manutenzione delle strade nazionali, una voce che aumenta dell'8,2% all'anno in media. Questa voce prevede mezzi supplementari per ottimizzare la sicurezza nelle gallerie. I contributi a favore delle strade principali restano stabili. Si odono voci pressanti affinché lo Stato finanzi le misure necessarie per eliminare i punti nevralgici attuali e prevedibili nel traffico negli agglomerati o sulla rete delle strade nazionali. I postulati corrispondenti sono stati integrati, da una parte, nell'iniziativa Avanti delle federazioni stradali svizzere (progetto ritirato) e, d'altra parte, nel controprogetto del Parlamento, respinto in votazione popolare.

Il « programma di risparmio 2003 » della Confederazione comprime le spese nel settore delle strade di 211 milioni di franchi (di cui 120 milioni per la costruzione delle strade nazionali), un alleggerimento relativamente modesto (6,7%), se si considera il volume previsto nel piano finanziario per il 2006 (3,2 miliardi di franchi).

Tenuto conto dei grandi progetti in materia di trasporti pubblici, del loro costo incerto e dell'aumento degli investimenti richiesti a favore dell'infrastruttura stradale, le spese per i trasporti dovrebbero progredire del 4,5% all'anno entro il 2010, un ritmo nettamente più rapido di

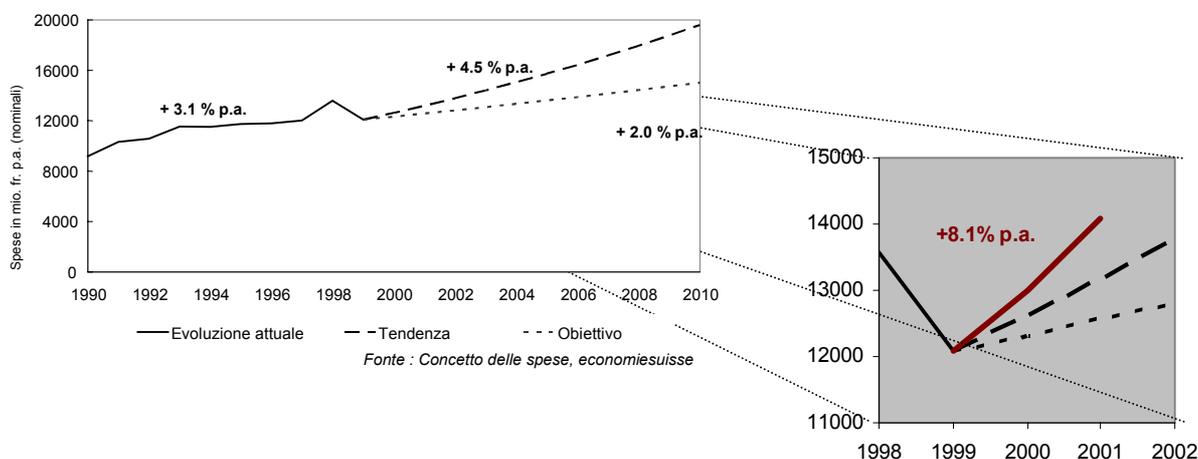
quello previsto nel piano finanziario della Confederazione. Una diversa collocazione delle linee direttive e delle misure tracciate nel Concetto delle spese dovrebbe permettere di riportare questa evoluzione al 2,0% all'anno.

#### Cartellino rosso per l'evoluzione effettiva delle spese

Nel 2000 le spese di trasporto sono aumentate del 7,7% rispetto all'anno precedente. Nel 2001 esse sono ulteriormente aumentate: un volume di spesa di 14,1 miliardi di franchi, ossia un aumento dell'8,4%. Questi aumenti sono superiori al tasso di crescita del 4,5% all'anno ammesso come tendenza nel Concetto delle spese e vale un cartellino rosso a questo gruppo di compiti per i due anni. L'evoluzione delle spese per gli anni in rassegna supera pure la crescita media del 3,1% all'anno registrata fra il 1990 e il 1999.

Le cause principali di questo notevole aumento nel 2000, rispetto all'anno precedente, sono le importanti spese supplementari per i grandi progetti ferroviari e le FFS (17,3%). Sono principalmente gli investimenti nei quattro grandi progetti (NTFA, Ferrovia 2000, raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete di treni a grande velocità e ottimizzazione della protezione contro il rumore lungo le ferrovie) ad essere responsabili della crescita delle spese. Le spese per il traffico regionale hanno registrato una leggera diminuzione rispetto all'anno precedente. I trasporti pubblici hanno assorbito l'8,5% delle risorse supplementari in totale. L'aumento delle spese per le strade è stato moderato (0,7%). Le spese per le strade

#### Evoluzione delle spese di trasporto della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni (1990-2010), in mio.fr.



Fonte: Evoluzione attuale del DFF

comunali sono leggermente regredite.

La forte crescita delle spese osservata nel 2001 è da ascrivere principalmente alla creazione di una nuova compagnia aerea nazionale (1,1 miliardi di franchi). L'estensione dei trasporti pubblici ha beneficiato di mezzi supplementari a livello federale. Come nel 2000, l'aumento delle spese è legato agli investimenti importanti realizzati a favore del fondo per i grandi progetti ferroviari con le entrate destinate (tassa traffico pesante commisurata alle prestazioni e percentuale di IVA). Nel 2001 le FFS hanno ricevuto 1,2 miliardi di franchi dalla Confederazione. Quest'ultima ha pure versato 637 milioni di franchi alle FFS a titolo di indennità. Le spese per il traffico regionale sono leggermente diminuite. Nell'insieme, le spese per i trasporti pubblici sono aumentate dello 0,9% rispetto al 2000. Nel settore delle strade le spese sono aumentate del 2,9%, sono i Comuni ad aver subito il rialzo più forte.

Siccome l'evoluzione attuale delle spese nel settore dei trasporti non è in sintonia con l'obiettivo definito, le linee direttive enunciate nel Concetto delle spese per le riforme devono ancora essere prese in considerazione.

#### **Linee direttive per una politica dei trasporti durevole e affidabile**

Un'infrastruttura in materia di trasporti efficace, progressista, che copra l'insieme del territorio e dotata di mezzi di trasporto pubblici affidabili costituisce un fattore essenziale per la popolazione e la piazza economica. Occorre prendere in considerazione in questo capitolo il fattore dell'accettabilità ecologica. Tutti i sistemi di trasporto sono dunque da considerare in una prospettiva integrata e l'offerta globale deve essere armonizzata il più possibile. Inoltre, bisogna trovare una soluzione per i punti nevralgici attuali e prevedibili. La concorrenza fra sistemi di trasporto deve essere la più libera possibile. Bisogna dunque evitare i sussidi incrociati. L'offerta di base e i progetti di sviluppo devono orientarsi sulla domanda, sia per quanto concerne i mezzi di trasporto pubblici sia quelli privati. In questo settore, le questioni di massa critica, le riflessioni sulla redditività e le valutazioni comparative fra progetti concorrenti sono essenziali. Non bisogna limitarsi nel prendere in considerazione i costi esterni, ma anche tener conto dei vantaggi esterni. Il servizio di base deve essere garantito, ma i bisogni motivati da ragioni di politica regionale devono essere il più possibile coperti dalle collettività pubbliche direttamente interessate – grazie all'autonomia finanziaria allargata prevista nell'ambito della nuova perequazione finanziaria (NPC).

Nel campo dei trasporti bisogna adottare il principio dell'equivalenza secondo il quale l'utente deve coprire egli stesso i costi per l'utilizzo delle infrastrutture. Nel set-

tore delle strade è auspicabile la privatizzazione della costruzione e dell'esercizio delle grandi opere e di quelle reti o tratte chiuse che formano un insieme coerente, ciò che deve tradursi in una corrispondente diminuzione dell'imposta sugli oli minerali e del contrassegno autostradale. Per le altre tratte della rete stradale dove si possono identificare problemi di capacità, occorre esaminare seriamente l'introduzione di un sistema di pedaggio stradale (road-pricing system) in quanto strumento di finanziamento e di orientamento. Anche qui ne dovrebbe derivare una diminuzione dell'imposta sugli oli minerali o delle imposte dei Cantoni interessati.

L'offerta di mezzi di trasporto pubblici è da considerare nella sua globalità. Se si intende modernizzare l'infrastruttura delle ferrovie e raggiungere gli obiettivi di trasferimento occorre, da una parte, realizzare i grandi progetti ferroviari iniziati rispettando termini e bilanci e, dall'altra, andare avanti con progetti futuristici nei quali l'offerta deve sempre corrispondere alle necessità. Ciò comporta l'abbandono di progetti d'estensione non urgenti, la riduzione delle sovraccapacità (tratte non redditizie del traffico regionale ad esempio) e la ricerca di sinergie tra i vari fornitori di prestazioni o sistemi di trasporto. Per quanto concerne il finanziamento bisogna definire chiaramente le competenze, secondo il principio della sussidiarietà e conformemente agli intendimenti della NPC, precisando la partecipazione finanziaria dei beneficiari cantonali e comunali. La Confederazione deve dunque impegnarsi soltanto dove vi è un interesse nazionale. Ogni volta che è possibile e auspicabile, bisogna far partecipare dei privati al finanziamento, alla costruzione e all'esercizio dei sistemi di trasporto.

Nel trasporto aereo, lo Stato deve vegliare mediante condizioni-quadro appropriate per garantire un'infrastruttura aeroportuale efficace in modo da mantenere i collegamenti del traffico aereo internazionale. Al fine di garantire durevolmente l'efficacia del sistema, occorre proseguire gli sforzi tendenti a sopprimere le distorsioni della concorrenza, in particolare nell'ambito degli accordi bilaterali sul trasporto aereo. A medio termine, sarebbe auspicabile che la Confederazione venda le quote che detiene nella Swiss.

### Commento

Le spese di trasporto seguono una curva nettamente ascendente – il piano finanziario 2004-2006 della Confederazione lo mostra ancora una volta. La responsabilità incombe ai grandi progetti di trasporto pubblici, alla manutenzione crescente delle strade nazionali e agli investimenti massicci previsti per le strade nazionali. Ciò non modifica radicalmente il programma di risparmio 2003 della Confederazione. Un'infrastruttura efficace e progressista è un fattore essenziale per la popolazione e l'economia, per questo il governo le concede giustamente il grado di priorità che le spetta. E' tuttavia necessario realizzare l'offerta di trasporti in modo efficace e affidabile sul piano finanziario, al fine di riportare le spese di questo settore sulla buona strada.

Soltanto una vera concorrenza può migliorare il rapporto fra le prestazioni e il prezzo dell'offerta ferroviaria. economiesuisse è convinta che questa sia la condizione da soddisfare per rendere più attrattiva la ferrovia rispetto alla strada e per trarre pienamente profitto dagli investimenti considerevoli realizzati per le NTFA. La riforma ferroviaria 2 permetterà di realizzare progressi in questo senso. In effetti, essa armonizzerà il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria delle FFS e delle linee direttive private. Ma anche la complessa struttura della "piazza ferroviaria svizzera" è sotto il punto di vista delle sovracapacità da rivedere seriamente.

Altre possibili misure, il cui effetto potenziale sulle finanze è ritenuto considerevole a medio e lungo termine, consistono nell'ottimizzare l'efficacia della distribuzione di sussidi per i trasporti pubblici. Secondo il Concetto delle spese, ciò concerne ad esempio il sistema di indennizzi destinato a garantire i bisogni d'ammortamento delle FFS (mantenimento dell'apparato di produzione) nel quale occorre evitare un doppio sussidio (prima per la messa in funzione dell'infrastruttura e in seguito per il mantenimento dell'apparato produttivo). L'aumento radicale dell'importo a favore del mantenimento della qualità delle infrastrutture delle FFS nel piano finanziario della Confe-

derazione mostra come questa preoccupazione sia d'attualità. Inoltre, siccome le FFS diventano più concorrenziali a seguito della messa in esercizio di nuove linee, è possibile raggiungere l'obiettivo e adattare il quadro finanziario per l'infrastruttura. Il servizio di base nei trasporti regionali deve rispondere ad esigenze minime di mercato. In occasione del rilascio di concessioni deve entrare in gioco la concorrenza. Per quanto concerne il fondo-FTP per i grandi progetti ferroviari, il Concetto delle spese esige il rispetto dell'ambito finanziario previsto, se necessario compensando i costi supplementari con l'abbandono di elementi del progetto o il loro ridimensionamento.

Per quanto concerne le strade, il Concetto delle spese suggerisce di coinvolgere maggiormente i privati nella costruzione e nell'esercizio delle strade nazionali o di prevedere soluzioni di economia mista. Sarebbe così possibile ridurre l'imposta sugli oli minerali e sopprimere il contrassegno autostradale. Soluzioni simili a quelle proposte per le strade nazionali sono auspicabili per i grandi progetti relativi alle strade cantonali.