

Controllo delle spese: trasporti

Fissare le priorità e intensificare la concorrenza

11 novembre 2005

Numero 21/2

dossier politica

Cartellino giallo per il periodo 1999-2003

L'essenziale in breve

Le collettività pubbliche hanno speso nel 2003 l'1,5% in più rispetto all'anno precedente per i trasporti. Nel 2002, per contro, l'aumento aveva raggiunto il 4,1%. Tra il 1999 e il 2003, le spese destinate ai trasporti sono progredite in media del 3,8% all'anno. I fattori che hanno determinato l'evoluzione delle spese di trasporto sono principalmente i grandi progetti ferroviari, la rete delle strade nazionali e la soppressione delle insufficienze di capacità del traffico negli agglomerati.

La posizione di economie svizzese

Nel settore dei trasporti occorre concentrare le risorse sui progetti d'infrastruttura e le offerte dei trasporti pubblici e privati se possibile redditizi. Una valutazione comparativa trasparente e consolidata (Confederazione, Cantoni e Comuni) dei flussi di traffico, delle capacità, dei gradi d'utilizzazione e dei calcoli di redditività macroeconomica e microeconomica sono essenziali. Sono inevitabili misure di liberalizzazione nel settore della ferrovia. Il traffico aereo svizzero ha bisogno, per poter sopravvivere, di condizioni-quadro ottimali per poter fronteggiare la concorrenza mondiale.

Nel 2002 le spese destinate ai trasporti sono aumentate allo stesso ritmo dell'insieme delle spese dei poteri pubblici e delle assicurazioni sociali (4,1%) per raggiungere i 14,7 miliardi di franchi. Nel 2003 le spese sono diminuite del 4,4% raggiungendo solo i 14 miliardi di franchi, mentre l'insieme delle spese dei poteri pubblici e delle assicurazioni sociali sono aumentate del 3,0% a 172,5 miliardi di franchi. La diminuzione delle spese per i trasporti rispetto all'anno precedente si spiega principalmente con il fattore del „tracollo della Swissair“ (circa 700 mio. Fr.), ma anche a causa del ritardo accumulato sul cantiere del Gotardo. La quota del settore dei trasporti è diminuita dall'8,8% all'8,1%. Ciò corrisponde al quarto posto delle spese della Confederazione dopo la previdenza sociale, la formazione e la salute. Rispetto al 1990, dove rappresentava l'8,7%, il peso di questo gruppo di compiti è diminuito. Tuttavia, è probabile che questa quota aumenti in futuro. Il Concetto delle spese di economie svizzese fissava un obiettivo di crescita per le spese dei trasporti del 2,0% all'anno. Questo tasso è superiore a quello definito come obiettivo, in termini d'evoluzione, per l'insieme delle spese (1,8% all'anno). In assenza di misure correttive, il Concetto delle spese prevede una tendenza del 4,5%.

Grandi progetti ferroviari costosi

Nel 2003 i 14 miliardi di franchi di spese per i trasporti e-

rano ripartiti nel modo seguente: il 49,3% per le strade e il 45,7% per i trasporti pubblici. Il rimanente 5,0% è in particolare andato all'aviazione e alle telecomunicazioni.

Dei 6,9 miliardi di franchi di spese per le strade, il 36,6% era destinato alle strade nazionali, il 28,5% alle strade cantonali, e il 34,7% alle strade comunali. Le strade nazionali sono finanziate essenzialmente attraverso il fondo speciale „circolazione stradale“ della Confederazione. Questo fondo speciale è alimentato dalle imposte destinate, ossia l'imposta sugli oli minerali (50% del provento netto e 100% di supplemento) e dal contrassegno autostradale. Attraverso questo fondo, gli utenti della strada finanziano i costi diretti da essi provocati. Le strade cantonali sono finanziate in ragione di tre quinti dai Cantoni, mentre la Confederazione vi partecipa in ragione del 36%. Le strade comunali sono principalmente finanziate direttamente dal relativo livello statale.

Per quanto concerne i trasporti pubblici, l'infrastruttura e la gestione delle Ferrovie federali hanno assorbito, con 3,8 miliardi di franchi nel 2003, la maggior parte delle risorse (ivi comprese le prestazioni ordinate per il traffico regionale). Le FFS sono finanziate dalla Confederazione. Questo importo comprende inoltre gli investimenti della Confederazione nel Fondo per la costruzione e il finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici (Fondo FTP). Questi progetti comprendono la NTFA, Ferrovia 2000, il raccordo alle linee a grande velocità e la protezio-

ne antirumore. Nel 2003 gli investimenti della Confederazione hanno raggiunto gli 1,1 miliardi di franchi. Essi provengono in ragione del 40% dalla tassa sul traffico pesante, del 40% dall'imposta sugli oli minerali e del 27% dall'IVA. Inoltre, la Confederazione ha concesso dei prestiti e degli anticipi al fondo FTP per un importo di circa 1 miliardo di franchi. Questi ultimi non compaiono nel conto finanziario della Confederazione. Nel traffico regionale, le risorse disponibili (2,6 miliardi di franchi) servono soprattutto a finanziare le ferrovie private, ma sono anche destinate a sostenere le imprese di trasporto pubblico locali. Le collettività pubbliche dei tre livelli partecipano in ampia misura ai costi del traffico regionale.

Evoluzione delle spese: riflessioni sulla redditività

Evoluzione attuale

Le spese per lo sviluppo dell'infrastruttura e dell'offerta di trasporti pubblici sono aumentate ad un ritmo superiore alla media fra il 1990 e il 2003, ossia del 4,9% all'anno; comparativamente, la crescita annuale media dell'insieme delle spese è stata del 3,5% per questo periodo. L'aumento delle spese dedicate ai trasporti pubblici è ulteriormente accentuato dal fatto che una parte importante dei bisogni finanziari delle ferrovie è stata coperta direttamente da prestiti della Confederazione – e non dal bilancio ordinario – il che comporta un aumento corrispondente del debito pubblico. Questi prestiti sono stati ammortizzati nel 1998 nell'ambito della riforma delle ferrovie in ragione di 15 miliardi di franchi. Le spese per le strade, che aumentano del 2,0% all'anno, si sviluppano in maniera relativamente moderata nonostante i mezzi disponibili del fondo speciale „circolazione stradale“. Nel complesso, i trasporti figuravano fra i gruppi di compiti la cui crescita delle spese è stata la più moderata fra il 1990 e il 2003 (3,8% all'anno). Il picco del 1998 deve essere corretto, poiché comprende un importo straordinario di 1,9 miliardi di franchi (revisione del sistema di finanziamento dell'infrastruttura nell'ambito della riforma delle ferrovie).

Tendenza

Le spese dei trasporti sono in espansione. Per il periodo 2004-2008 del piano finanziario della Confederazione, esse dovrebbero aumentare moderatamente, ossia dell'1,9% all'anno in media, ma un aumento del 4,5% è previsto per il 2008, ciò che corrisponde alla temuta evoluzione che il Concetto delle spese prevedeva. Le uscite della Confederazione per le strade dovrebbero da sole progredire del 6,0% e l'insieme delle spese dei trasporti del 3,8%.

Nel campo del traffico stradale, i principali fattori di crescita sono le maggiori spese per la manutenzione delle

strade nazionali. Questi lavori rispondono all'usura di numerosi tratti di strade nazionali, soprattutto i più vecchi. I contributi allo sfruttamento delle strade nazionali aumentano solo leggermente. Nel 2006 e nel 2007 la costruzione di strade nazionali diminuirà fortemente, ma si avvicinerà nuovamente nel 2008 a circa 1,5 miliardi di franchi.

Tutte le dighe finanziarie del Fondo FTP (finanziamento dei grandi progetti ferroviari NTFA, Ferrovia 2000, raccordo alle linee a grande velocità e protezione antirumore) sembrano cedere. Questo fondo riceve mezzi più elevati, di cui una parte proviene dall'aumento della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni. Tuttavia, gli anticipi di denaro concessi al fondo sono pure fortemente aumentati. Ciò corrisponde ai cambiamenti concernenti il finanziamento dei progetti FTP proposti dal Consiglio federale e approvati dal Parlamento. Inoltre, nel dossier FINI, è stato riconosciuto per la prima volta che, contrariamente alle previsioni precedenti la votazione popolare sul decreto FTP, la redditività dei progetti sarà nulla. Dal momento che il calendario dei lavori del Fondo FTP non è stato ridimensionato, mancheranno 5 miliardi di franchi. Questo importo sarà compensato nell'ambito del dossier FINI grazie al percepimento prolungato di imposte destinate e alla moltiplicazione per due del limite degli anticipi. Parallelamente, la ferrovia sarà liberata dalle sue responsabilità finanziarie, poiché d'ora in poi non sarà concesso nessun prestito con interessi ai progetti FTP. A meno di sfruttare le possibilità di risparmio, l'aumento del limite degli anticipi farà aumentare l'indebitamento. Inoltre, occorre considerare che il percepimento prolungato di imposte destinate equivale ad un aumento delle imposte.

Di conseguenza, il periodo del piano finanziario implica un aumento delle spese di manutenzione delle infrastrutture delle FFS. La compensazione del traffico regionale costituisce un altro fattore di aumento dei costi.

Per quanto concerne la questione del raccordo alla rete di linee a grande velocità, il Parlamento ha ritenuto la variante massima. Interessi particolari legati alla politica regionale hanno svolto un ruolo preponderante. Le considerazioni legate alla redditività sono passate in secondo piano. Un aumento delle spese è pure inevitabile per i bilanci pubblici. Ferrovia 2000 minaccia di diventare deficitaria. Esiste il rischio che i costi crescano maggiormente delle entrate, nonostante un aumento della domanda.

I problemi della circolazione si moltiplicano negli agglomerati. Questi problemi devono essere risolti per evitare costi economici crescenti. Il Dipartimento dei trasporti propone di sopprimere i problemi di capacità che intralciano la circolazione negli agglomerati e sulla rete delle strade nazionali a partire dal 2011 mediante un fondo d'infrastruttura dotato di 20 miliardi di franchi per almeno 20 anni. Inoltre, un fondo d'urgenza limitato nel tempo e

dotato di 2,2 miliardi di franchi sarebbe creato per finanziare, a partire dal 2007, i progetti già realizzabili. Occorrerebbe inoltre riservare maggiori mezzi alla manutenzione delle strade nelle regioni periferiche e nelle regioni di montagna. I due fondi sarebbero alimentati da entrate fiscali destinate alle strade. Tenuto conto della trasparenza insufficiente del finanziamento e dell'assenza di una pianificazione a lungo termine, la proposta soluzione potrebbe essere un fattore di incentivazione delle spese sul conto delle imposte destinate ai trasporti.

Tenuto conto dei grandi progetti in materia di trasporti pubblici, dell'incertezza legata al loro costo e dell'aumento degli investimenti richiesti a favore del traffico negli agglomerati, 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. L'adozione di linee direttrici e delle misure tracciate nel Concetto delle spese di economie-suisse dovrebbero permettere di riportare questa evoluzione al 2,0% all'anno.

Cartellino giallo per l'evoluzione effettiva delle spese

Nel 2002 le spese per i trasporti sono aumentate del 4,1% rispetto all'anno precedente. Nel 2003 esse sono regredite del 4,4% - principalmente a causa della scomparsa del fattore speciale „tracollo Swissair“, che aveva gonfiato le spese nel 2001 e nel 2002. Tra il 1999 e il 2003, le spese per i trasporti hanno registrato una crescita media annuale del 3,8%. Questo ritmo è inferiore alla tendenza prevista, del 4,5% all'anno, ma superiore all'auspicato obiettivo fissato nel 2%. Tale evoluzione merita un cartellino giallo. L'evoluzione delle spese tra il 1999 e il 2003 eccede così l'aumento medio del 3,1% all'anno degli anni novanta.

La ragione principale del sensibile aumento nel 2002 consiste nelle spese supplementari rispetto al 2001 per le Ferrovie federali (+15,5%). Esse risultano principalmente dall'aumento degli investimenti della Confederazione nel fondo per i grandi progetti ferroviari (NTFA, Ferrovia 2000, raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete di treni a grande velocità ed ottimizzazione della protezione antirumore lungo la ferrovia). Rispetto all'anno precedente le spese per il traffico regionale sono aumentate del 9,1% nel 2002. Nel complesso, i trasporti pubblici hanno assorbito il 12,9% di risorse in più del 2001. L'aumento delle spese per le strade è rimasto moderato (0,6%). Le spese per le strade cantonali sono perfino leggermente diminuite.

La diminuzione delle spese osservata nel 2003 è imputabile principalmente alla Swissair, ma anche al ritardo accumulato sul cantiere della NTFA al Gottardo. Le spese supplementari hanno in particolare comportato un au-

mento degli investimenti della Confederazione nel fondo per i grandi progetti ferroviari. Nel complesso, le spese per le ferrovie federali si situavano soltanto leggermente al di sopra del livello dell'anno precedente. Le spese per il traffico regionale sono diminuite dell'1,1%. Nel 2003 le spese a favore dei trasporti pubblici dei tre livelli statali sono state inferiori dello 0,4% rispetto al 2002. Nel settore delle strade esse sono tuttavia progredite del 2,4%. Le spese per le strade comunali hanno registrato il maggiore aumento, il 6,4%; quelle per le strade cantonali sono leggermente aumentate, mentre quelle per le strade nazionali sono diminuite dell'1,8%.

Siccome l'evoluzione attuale delle spese nel settore dei trasporti non è in linea con l'obiettivo definito, le linee direttive annunciate nel Concetto delle spese di economie-suisse per una riforma devono ancora essere prese in considerazione.

Le linee direttive per una politica dei trasporti durevole e sostenibile

Un'infrastruttura moderna ed efficiente, che copra tutto il territorio e sia dotata di mezzi di trasporto pubblico efficaci costituisce un fattore essenziale per la popolazione e la piazza economica. Occorre prendere in considerazione a questo proposito il fattore dell'accettabilità ecologica. Tutti i sistemi di trasporto sono dunque da considerare in una prospettiva integrata e l'offerta globale deve essere la più armonizzata possibile al fine di produrre sinergie ed evitare eccessi. Inoltre, occorre trovare una soluzione definitiva ai problemi di capacità attuali e futuri. La concorrenza tra sistemi di trasporto deve essere la più libera possibile. Occorre dunque evitare i sussidi incrociati e i cambiamenti di destinazione delle entrate dei poteri pubblici. L'offerta di base e i progetti di sviluppo devono orientarsi sulla domanda, sia per quanto concerne i mezzi di trasporto pubblici, sia per quelli stradali. In questo campo le questioni di massa critica, le riflessioni sulla redditività e le valutazioni comparative fra progetti concorrenti sono primordiali. Occorre tener conto non soltanto dei costi esterni, ma anche dei benefici esterni. Il servizio di base deve essere garantito, ma i bisogni giustificati dalla politica regionale devono essere coperti dalle collettività pubbliche direttamente interessate - grazie all'autonomia finanziaria prevista nell'ambito della NPC.

In generale, nel campo del traffico stradale bisogna adottare il principio d'equivalenza, secondo il quale l'utente copre egli stesso i costi delle infrastrutture. Per le grandi opere e le reti o le tratte chiuse che formano un insieme coerente, bisogna privilegiare la privatizzazione della costruzione e/o dell'esercizio alle soluzioni che prevedono un finanziamento statale.

Che cosa propone il Concetto delle spese per riportare l'evoluzione delle spese di trasporto ad un livello sostenibile?

Le cinque misure principali:

- Affidare la costruzione e/o la manutenzione di strade nazionali allo Stato, ad aziende private o a partner misti. Soluzione simile per i grandi progetti nel settore delle strade principali cantonali e del traffico negli agglomerati. Possibilità d'introdurre pedaggi a questo scopo. Quale contropartita, occorre ridurre l'imposta sugli oli minerali e abolire il contrassegno autostradale.

- FFS: rafforzamento degli obiettivi e adattamento dell'ambito finanziario corrispondente all'infrastruttura. Scopi: ottimizzare la competitività grazie a nuove tratte: evitare i doppioni nei sussidi fra costruzione e ammortamento; aumentare l'attrattiva della ferrovia in caso d'introduzione di pedaggi.

- Traffico regionale: esigenze minime basate sulla domanda. In occasione del rilascio di concessioni, far giocare la concorrenza. Utilizzare le sinergie tra i vari prestatori di servizi. Eventualmente ricorrere maggiormente ai bus. I desideri delle regioni che vanno al di là delle esigenze minime sono assunti dai Cantoni o Comuni interessati.

- Negli agglomerati i trasporti pubblici sono competenza dei Cantoni, nel senso di una collaborazione intercantonale. A livello federale, trasferimento di alcune risorse dal traffico regionale al traffico negli agglomerati. Se possibile, coinvolgere imprese private nella costruzione, l'esercizio e/o il finanziamento.

- Rispettare l'ambito finanziario previsto per il Fondo FTP per i grandi progetti ferroviari e compensare i costi supplementari sopprimendo o ridimensionando alcuni elementi. Scegliere i grandi progetti in funzione della domanda. Tener conto in maniera rigida delle valutazioni comparative e delle considerazioni relative alla redditività. Eventualmente coinvolgere imprese private nella costruzione, la manutenzione e/o il finanziamento.

La scelta deve tradursi in una diminuzione corrispondente dell'imposta sugli oli minerali e del contrassegno autostradale. Per le altre tratte di rete stradale, dove si possono localizzare i problemi di capacità, occorre valutare l'introduzione di misure adeguate di gestione del traffico. I problemi di circolazione negli agglomerati devono essere risolti. Per l'economia svizzera il miglioramento della fluidità del traffico deve tener conto di fattori politici, economici, sociali, ecologici e della pianificazione del territorio.

L'offerta di mezzi di trasporto pubblici è da considerare nella sua globalità. Se si intende rinnovare l'infrastruttura delle ferrovie e raggiungere gli obiettivi di trasferimento prefissati, bisogna da una parte realizzare i grandi progetti iniziati rispettando bilanci e termini e, dall'altra parte, andare avanti con progetti futuristici. L'offerta deve tuttavia sempre rispondere ad una domanda. Ciò comporta l'abbandono di progetti di sviluppo che non hanno carattere costrittivo, la riduzione dei tratti non redditizi nel traffico regionale, ad esempio, e la ricerca di sinergie tra i vari prestatori di servizi o sistemi di trasporto. Per quanto concerne il finanziamento, bisogna definire chiaramente le competenze: secondo il principio della sussidiarietà e conformemente allo spirito della FTP, precisando la partecipazione finanziaria degli utenti cantonali e comunali. La Confederazione deve dunque impegnarsi soltanto dove vi è un interesse nazionale. Ogni volta che è possibile bisogna far partecipare i privati al finanziamento, alla costruzione e alla manutenzione dei sistemi di trasporto. Nel trasporto aereo, lo Stato veglia mediante condizioni appropriate a garantire un'infrastruttura aeroportuale efficace in modo che i collegamenti del traffico aereo internazionale possano essere mantenuti. Occorre proseguire gli sforzi tendenti a sopprimere le distorsioni della concorrenza, in particolare nell'ambito degli accordi bilaterali sul trasporto aereo, al fine di garantire durevolmente un sistema efficiente.

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 nel 2002 da economiesuisse. Proponiamo di aggiornare per ogni settore l'evoluzione effettiva delle spese. Lo scopo è quello di mostrare se, e in quali settori, le spese presentano un'evoluzione accettabile a lungo termine.

Commento

Le spese destinate ai trasporti denotano una netta tendenza al rialzo – fattori speciali a parte. La responsabilità incombe ai grandi progetti ferroviari, alla risoluzione dei problemi della circolazione negli agglomerati e al costo crescente della manutenzione delle strade nazionali. I programmi di risparmio 2003 e 2004 della Confederazione non cambieranno molto la situazione. Un'infrastruttura di trasporto efficiente e moderna è un fattore cruciale per una piazza economica alla quale bisogna concedere la necessaria attenzione. Occorre realizzare l'offerta di trasporti efficacemente e in maniera sostenibile sul piano finanziario, al fine di riportare le spese di questo settore sulla buona strada. I mezzi devono essere concentrati su progetti se possibile redditizi sui piani microeconomico e macroeconomico.

Al fine di migliorare il rapporto fra il prezzo e le prestazioni dell'offerta ferroviaria, bisogna creare una vera concorrenza. *economiesuisse* è convinta che sia questa la condizione da assolvere per rendere più attrattiva la ferrovia rispetto alla strada e per trarre pienamente profitto dagli investimenti considerevoli realizzati nella NTFA. La riforma ferroviaria 2 dovrebbe inoltre essere pianificata in questo senso. Occorre esaminare la struttura complessa del paesaggio ferroviario svizzero per poter identificare eventuali sovraccapacità ed eccessi. Occorre ad esempio rinunciare a linee non redditizie nel traffico regionale. I mezzi liberati potrebbero servire per eliminare i problemi di circolazione negli agglomerati.

Un'ottimizzazione dell'efficienza che condiziona la concessione di sussidi ai trasporti pubblici avrebbe inoltre un potenziale e considerevole effetto finanziario a medio e lungo termine. Il Concetto delle spese menziona a questo proposito il sistema d'indennizzo destinato a garantire il bisogno di ammortamento delle FFS (mantenimento della qualità delle infrastrutture), che favorisce le spese conseguenti alla costruzione di grandi infrastrutture. Questo sistema si traduce in sussidi incrociati (al momento della creazione dell'infrastruttura e in seguito per la sua manu-

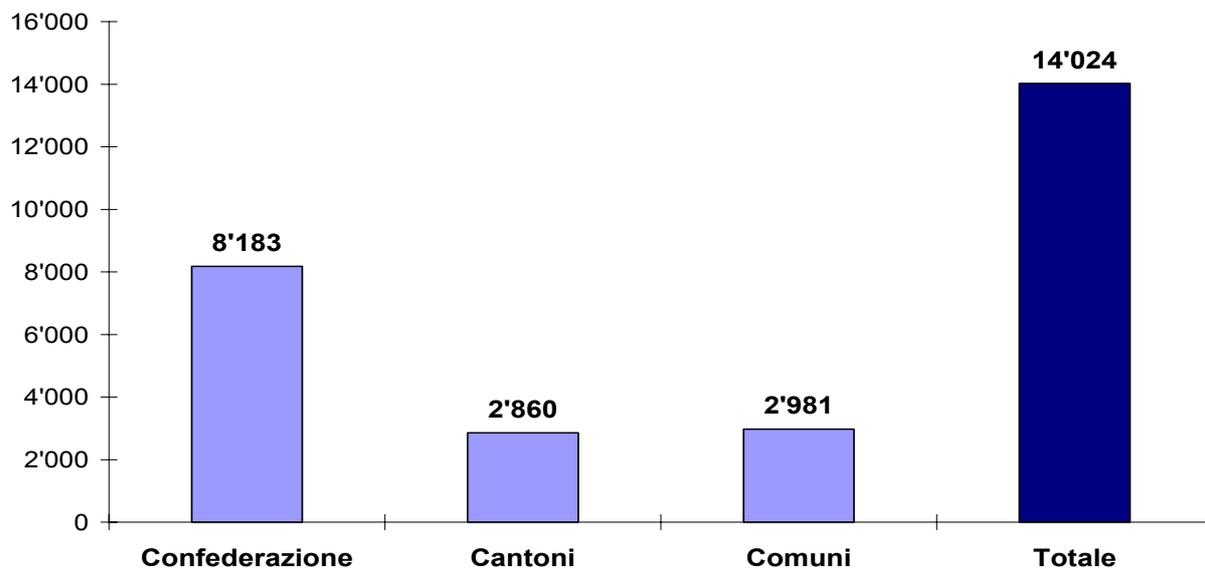
tenzione), ciò che comporta spese supplementari nel piano finanziario. Inoltre, siccome le FFS diventano più concorrenziali a causa della messa in servizio di nuove linee, diventa possibile fissare loro obiettivi più ambiziosi e adattare il quadro finanziario legato all'infrastruttura.

Nei trasporti regionali il servizio di base deve rispondere alle esigenze minime della domanda. In occasione del rilascio di concessioni si tratta di far giocare la concorrenza. Sono stati osservati alcuni progressi a questo proposito. Per quanto concerne il Fondo FTP per i grandi progetti ferroviari, il Concetto delle spese chiede il rispetto del piano finanziario previsto, se necessario compensando i costi supplementari mediante la soppressione di altre spese o mediante ridimensionamenti. Nonostante la non redditività dei progetti, il calendario dei lavori del Fondo FTP non sarà affatto ridimensionato. Per contro, il finanziamento sarà adattato verso l'alto ad un volume di costruzione immutato. In Parlamento i desideri di politica regionale hanno primeggiato persino sulla coscienza del fattore costo e portato all'adozione della variante massima per quanto concerne i raccordi alla rete di linee a grande velocità.

La proposta del Consiglio federale relativa alla creazione di un fondo d'infrastruttura tendente ad abolire i problemi di capacità negli agglomerati – una reazione al controprogetto all'iniziativa *Avanti* respinta dal popolo – va nella buona direzione. Tuttavia, *economiesuisse* deplora l'assenza della necessaria trasparenza in materia di finanziamento come pure una visione globale e una pianificazione finanziaria a lungo termine in merito all'utilizzazione delle tasse destinate nel settore dei trasporti. Il Concetto delle spese raccomanda di privilegiare i finanziamenti privati o misti (ivi compresi i pedaggi) alle soluzioni di finanziamento statali per la costruzione e la manutenzione delle strade nazionali. Ciò permetterebbe di prevedere basi finanziarie solide che risparmiino i poteri pubblici dai lavori tendenti ad eliminare i numerosi problemi di capacità – in particolare negli agglomerati. Quale contropartita, bisognerebbe ridurre l'imposta sugli oli minerali ed abolire il

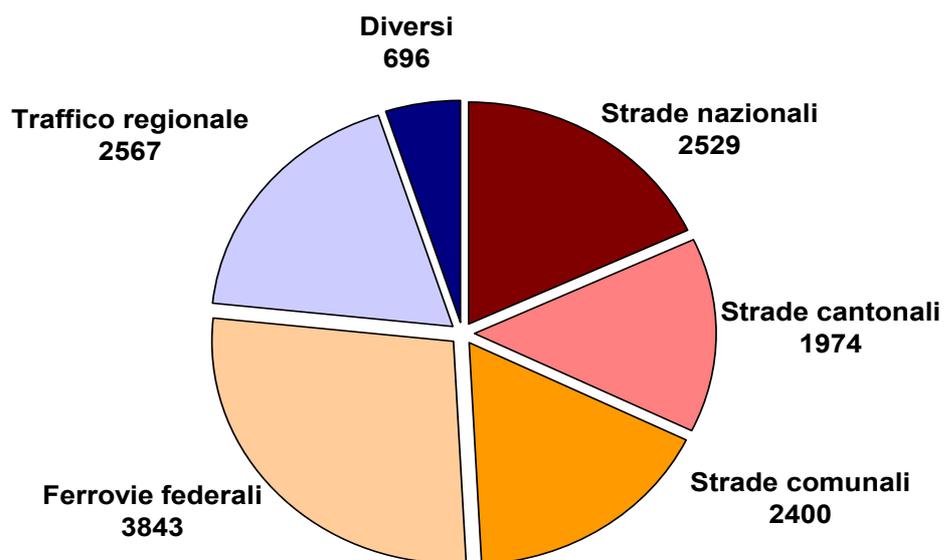
contrassegno autostradale. Soluzioni simili a quelle proposte dalle strade nazionali sono auspicabili per i grandi progetti relativi alle strade cantonali.

Ripartizione delle spese di trasporto per livello statale (2003, in mio. Fr.)



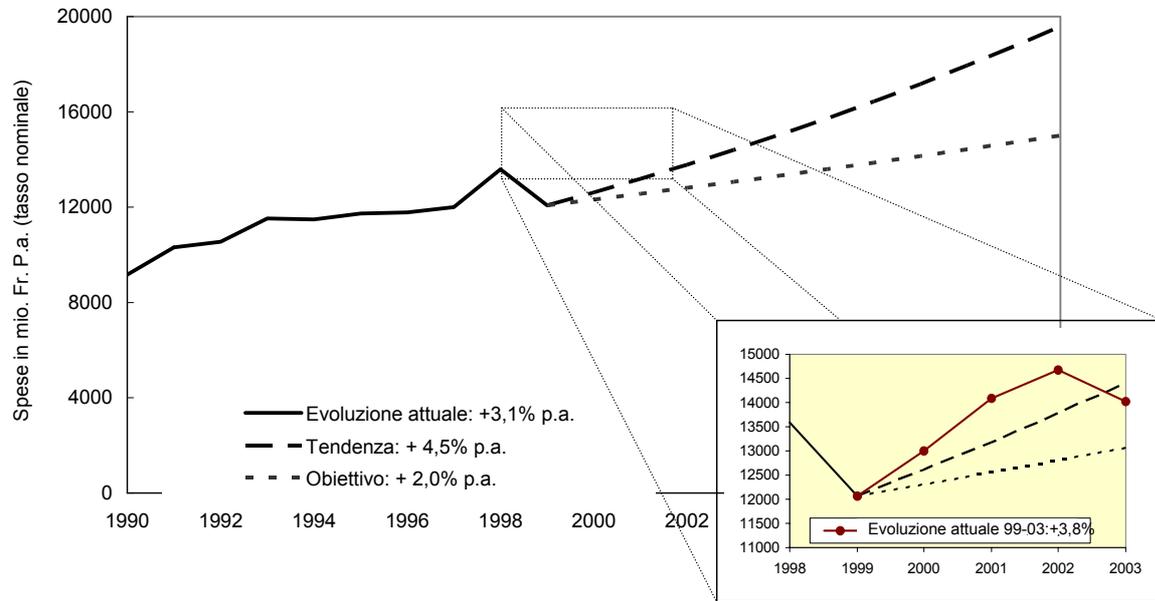
Fonte : DFF, Finanze pubbliche in Svizzera 2003

Ripartizione delle spese pubbliche per funzione (2003, in mio. Fr.)



Fonte: DFF, Finanze pubbliche in Svizzera 2003

Trasporti: evoluzione delle spese 1990-2010



Fonti: DFF, Finanze pubbliche in Svizzera 2003 e economiesuisse, Concetto delle spese 2002