

Infrastrutture: ai vertici grazie alla concorrenza e ad un finanziamento sostenibile

dossierpolitica

27 agosto 2012

Numero 16

Rapporto sulle infrastrutture Per la seconda volta, economiesuisse ha sottoposto i settori dell'energia, delle telecomunicazioni, della posta, della ferrovia, della strada e dell'aviazione ad una valutazione esaustiva e ha definito, nel nuovo rapporto sulle infrastrutture, le basi per una rinnovata politica delle infrastrutture. Secondo gli ambienti economici svizzeri, la concorrenza, la verità dei costi e l'iniziativa privata sono insufficienti nel settore delle infrastrutture. In particolare nell'ottica delle importanti sfide da affrontare – nuovo orientamento della politica energetica, finanziamento dei trasporti o liberalizzazione del mercato postale – servono nuove ricette, piuttosto che ideologie non legate alla realtà o nostalgiche, o la protezione di strutture ormai obsolete. Con il nuovo rapporto sulle infrastrutture – che riassumiamo nel presente dossierpolitica – economiesuisse intende lanciare questo importante dibattito.

La posizione di economiesuisse

- ▶ Occorre accelerare le liberalizzazioni e aumentare la concorrenza.
- ▶ Per evitare falsi incitamenti, le infrastrutture devono essere finanziate attraverso prezzi di mercato.
- ▶ Il servizio di base dev'essere organizzato efficacemente e limitato all'essenziale. Tutti i mandati devono essere oggetto di un concorso pubblico.
- ▶ Occorre associare molto più sovente gli attori privati ai progetti nel settore delle infrastrutture, alle fasi di pianificazione, di costruzione e di gestione.

Liberalizzazione, finanziamento e servizio di base: i principali cantieri della politica svizzera delle infrastrutture

Le infrastrutture sono l'equipaggiamento di base di un paese e sono utilizzate per realizzare dei servizi di trasporto, di comunicazione e di approvvigionamento importanti per la società e l'economia. Senza infrastrutture funzionanti e ben gestite, la Svizzera non può mantenere l'attrattiva della sua piazza economica. Gli investimenti a lungo termine nelle infrastrutture non devono essere trascurati.

Il presente dossierpolitica relativo al rapporto sulle infrastrutture recentemente pubblicato da *economiesuisse*¹ non fornisce solo una panoramica delle sfide da affrontare nei diversi settori delle infrastrutture, ma definisce anche delle linee direttive per la politica delle infrastrutture. Si è posto un accento particolare sui temi della liberalizzazione, del finanziamento e del servizio di base.

Liberalizzazione: l'innovazione e il benessere grazie ad una rigorosa apertura dei mercati

► La concorrenza obbliga le imprese a migliorare costantemente i loro prodotti

La liberalizzazione dei settori dei trasporti, della posta, delle telecomunicazioni e dell'energia permette di aumentare la produttività dell'economia elvetica nel suo insieme grazie al benessere generale del paese. Infatti la liberalizzazione promuove la concorrenza e i nuovi offerenti che si presentano sul mercato stimolano le imprese già presenti. Questa concorrenza costringe le imprese a migliorare costantemente i loro prodotti. E' la condizione stessa dell'innovazione, dell'investimento e della crescita economica durevole. Per ottenere in pratica una liberalizzazione che funziona, bisogna iniziare con il sopprimere ciò che impedisce l'accesso al mercato. Le nuove forze di mercato devono avere la possibilità di lavorare in condizioni quadro simili a quelle delle imprese di diritto pubblico esistenti. Per questo occorrono regole adeguate, specifiche per i vari settori considerati.

Una richiesta essenziale degli ambienti economici è che vengano risolti i conflitti d'interesse legati al triplice ruolo di proprietario, regolatore e fornitore svolto dallo Stato nel settore delle infrastrutture. Oggi come ieri, questi conflitti sono un problema importante che occorre eliminare per garantire il buon funzionamento del mercato delle infrastrutture, poiché essi possono contrastare l'accesso al mercato, gli investimenti e l'innovazione.

Finanziamento: prezzi di mercato piuttosto che tariffe dettate da fattori politici

► Il finanziamento delle infrastrutture da parte della collettività crea incitamenti inopportuni

Il prezzo è uno dei principali elementi che informa gli attori del mercato sul buon funzionamento del meccanismo dell'offerta e della domanda e che garantisce pertanto una ripartizione efficiente delle risorse. Occorre dunque vegliare – anche per le infrastrutture – che l'utilizzo dei beni si basi sui buoni segnali lanciati dai prezzi. In questo senso, il finanziamento della costruzione, della gestione e della manutenzione delle infrastrutture dovrebbe per principio corrispondere ai prezzi di mercato. Quando la verità dei costi è la regola, si ricorre alle infrastrutture solo se il rapporto prezzo/rendimento è favorevole. Per contro, quando il finanziamento è garantito dalle imposte, è la collettività che ne sopporta i costi creando incitamenti inopportuni per gli utenti.

¹

Il rapporto sulle infrastrutture di *economiesuisse* pubblicato nel luglio 2012 è accessibile su http://www.economiesuisse.ch/fr/PDF%20Download%20Files/2012-07-02_Rapport_infrastructures.pdf

I prezzi delle infrastrutture non riflettono sempre la realtà – a seguito dell'intervento dello Stato. Questa realtà ha conseguenze non trascurabili, ad esempio una sollecitazione eccessiva delle infrastrutture, che comporta dei blocchi.

► Gli utenti devono pagare di più quando la domanda è forte

Per le reti, la verità integrale dei costi implica un sistema di prezzi basato sul mercato, il quale deve necessariamente applicare prezzi differenziati secondo le fasce orarie. Durante le ore di punta, le tariffe devono essere più elevate. Quando vi sono costi esterni, bisogna paragonarli ai vantaggi per l'economia nazionale.

Servizio di base: soluzioni più efficienti per il servizio pubblico

Le infrastrutture e i servizi d'infrastruttura dovrebbero essere garantiti in ampia misura dalle imprese private – come è il caso per tanti altri beni e servizi. La concorrenza tra attori economici privati favorisce gli investimenti, l'innovazione e la crescita economica. Questa opzione permetterebbe inoltre di sgravare i budget pubblici e di ridurre i rischi finanziari.

► Lo Stato deve intervenire soltanto se il mercato non garantisce il servizio di base

Soltanto quando il mercato non è in grado di garantire un approvvigionamento minimo generalizzato o di fornire servizi nella quantità auspicata dal potere politico, lo Stato può garantire un approvvigionamento di qualità in tutte le regioni o in tutte le fasce della popolazione alle stesse condizioni e a prezzi appropriati (servizio pubblico).

In materia di finanziamento, si deve derogare al principio del prezzo di mercato unicamente se una maggioranza politica è disposta ad assumerne il costo. Il servizio pubblico che corrisponde al servizio di base deve dunque limitarsi allo stretto necessario.

Elettricità

► La qualità dell'approvvigionamento elettrico figura tra i migliori a livello mondiale

Situazione iniziale: come sostituire il 40% della produzione di elettricità?

La Svizzera dispone oggi di un approvvigionamento elettrico eccezionale. Con un numero ridotto di interruzioni di corrente, essa si situa nel confronto europeo in una posizione molto favorevole. Questa eccellente classifica si basa tuttavia sulla struttura di produzione attuale, che comprende il 55% di elettricità di origine idroelettrica, il 40% di nucleare e quasi il 5% derivante dai rifiuti industriali, dall'incenerimento dei rifiuti e dalle nuove fonti di energie rinnovabili.

Dopo l'incidente nucleare di Fukushima, la Svizzera ha scelto nella primavera 2011 di uscire dall'energia nucleare e dunque di ritornare su un elemento importante della sua vecchia strategia energetica. Le centrali nucleari esistenti dovranno essere sfruttate fintanto che le condizioni di sicurezza tecnica lo permetteranno. Esse non saranno sostituite da nuove centrali nucleari dopo la loro messa fuori servizio.

► La nuova politica energetica lascia numerose questioni in sospeso

La Svizzera deve quindi trovare delle soluzioni per compensare la soppressione del 40% della propria produzione di elettricità mediante altre tecnologie, in un contesto di aumento del consumo. Ad oggi il risparmio energetico e il ricorso a fonti rinnovabili non permetterebbero da soli di colmare la penuria di elettricità che si profila. Il Consiglio federale e il Parlamento lasciano in sospeso numero-

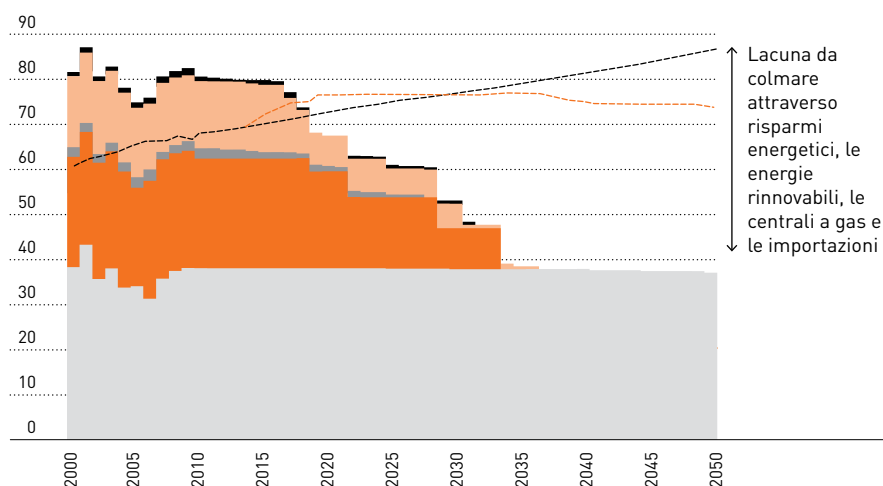
se questioni dopo l'uscita dal nucleare. Come la Germania, anche la Svizzera dovrà ripiegare sulle fonti di produzione fossile (centrali a gas) e su maggiori importazioni. Questo comporterà rischi importanti di costi supplementari per quanto concerne l'approvvigionamento e comporterà anche una crescita importante delle emissioni di CO₂ aumentando la dipendenza nei confronti dell'estero.

Grafico 1

► Si prevede che entro il 2034 le centrali nucleari svizzere cesseranno progressivamente di produrre elettricità.

Penuria di elettricità attesa dopo l'uscita dal nucleare

Confronto tra il parco di centrali esistenti e la domanda di elettricità, in TWh



Evoluzione della domanda

---- Scenario "Continuare come finora"
 ----- Scenario "Nuova politica energetica"

■ Energie rinnovabili
 ■ Diritti di prelievo
 ■ Impianti a turbina a gas e coppia calore/forza
 ■ Energia nucleare
 ■ Energia idroelettrica

Fonte: Prognos, 2011 / 2012.

Le raccomandazioni dell'economia svizzera

Liberalizzazione

L'apertura completa del mercato è più che mai necessaria per far fronte alle nuove condizioni quadro nel settore dell'elettricità. Ragione per la quale occorre mettere rapidamente in atto le disposizioni legali della seconda tappa d'apertura del mercato, in particolare per permettere l'accesso al mercato europeo.

Finanziamento

Il nuovo orientamento della politica energetica non deve comportare il sovvenzionamento generalizzato di alcune tecnologie, né l'introduzione di tasse e imposte supplementari. Il finanziamento dello sviluppo delle reti e della costruzione di nuove centrali dovrà essere garantito dal meccanismo di mercato. Questa esigenza presuppone l'adozione di condizioni quadro affidabili, in particolare per gli impianti di produzione. Bisogna inoltre garantire retribuzioni sufficientemente attrattive per favorire nuovi investimenti nello sviluppo delle reti, la fissazione

► Apertura del mercato invece di nuove sovvenzioni

di tassi d'interesse dev'essere conforme alle esigenze economiche piuttosto che dettata da considerazioni politiche.

Servizio di base

Anche se abbandonasse il nucleare, la Svizzera dovrebbe rimanere ai vertici in materia di approvvigionamento elettrico. Per questo le decisioni relative all'uscita dal nucleare e alla strategia energetica 2050 devono essere basate su fatti realistici in materia di approvvigionamento. Bisognerà imperativamente preservare l'eccellenza dell'approvvigionamento, nonché un prezzo dell'elettricità competitivo. In quest'ottica, basarsi su una produzione di elettricità a partire dal gas o sulle importazioni comporta troppi rischi.

Prodotti petroliferi e gas

Situazione iniziale: il petrolio e il gas restano le fonti energetiche più utilizzate

A livello mondiale, il miglioramento delle tecniche di estrazione e il livello elevato dei prezzi si sono tradotti in un netto aumento delle riserve. Lo sfruttamento del gas da scisti rappresenta una forma di rivoluzione geopolitica, nella misura in cui la maggioranza dei giacimenti sono situati al di fuori delle zone di produzione tradizionali dell'OPEP.

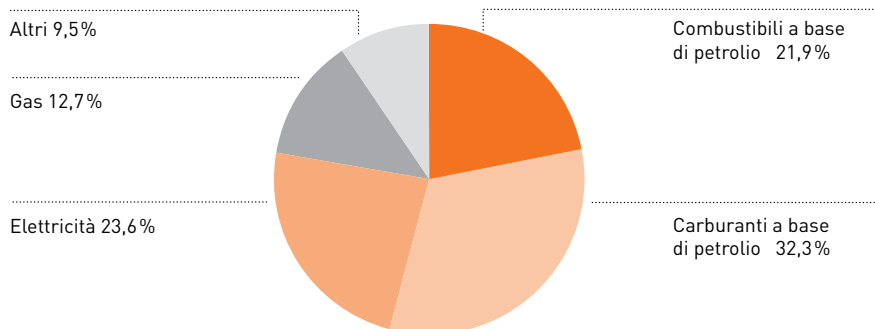
I combustibili e i carburanti convenzionali, che rappresentano i due terzi del consumo finale, restano le principali fonti energetiche utilizzate in Svizzera. Nel corso di questi ultimi anni, il peso delle diverse fonti energetiche convenzionali è evoluto. La quota del petrolio è diminuita a vantaggio del gas naturale, le cui quote di mercato sono aumentate.

► Contrariamente a quanto si temeva, le riserve disponibili sono aumentate negli ultimi anni

Grafico 2

► Il petrolio e il gas restano le fonti energetiche più utilizzate in Svizzera.

Quota di petrolio e di gas nel consumo energetico finale della Svizzera Nel 2010



Fonte: Statistica dell'energia globale UFEN, 2010.

► Le imprese devono disporre di armi uguali

La Svizzera importa la totalità delle sue energie convenzionali. Essa deve vegliare a salvaguardia della propria sicurezza d'approvvigionamento per quanto concerne le energie convenzionali. Si tratta in particolare di dedicare maggiore attenzione alla logistica di distribuzione. L'applicazione della riveduta legge sul CO₂ costituisce un altro tema centrale della politica energetica. Tenuto conto delle esigenze della protezione del clima, la Svizzera proseguirà i suoi sforzi in favore del progresso tecnico e l'innovazione, allo scopo di utilizzare più efficacemente l'energia. La sola via praticabile consiste nel ricorrere a misure economicamente redditizie, per evitare un esodo industriale. Non sarebbe accettabile che la Svizzera agisca da cavaliere solitario rispetto agli obiettivi, alle misure o

all'obbligo di ricorrere a misure economicamente non redditizie.

Le raccomandazioni dell'economia svizzera

Liberalizzazione

Interamente privato, l'approvvigionamento in prodotti petroliferi si è rivelato efficace. Esso può servire da modello e gli stessi principi devono essere applicati ad altri settori energetici.

Finanziamento

La riforma fiscale ecologica in discussione, che si baserebbe essenzialmente sulle fonti energetiche convenzionali, non dovrà in nessun modo aumentare la pressione fiscale, né aumentare le sovvenzioni. Bisogna così evitare di trasformare ulteriormente la tassa sul CO₂ in un'imposta o aumentarla. Con 60 franchi per tonnellata, questa tassa ha raggiunto un livello sufficiente per l'internalizzazione dei costi ambientali.

Servizio di base

La strategia energetica della Confederazione all'orizzonte 2050 non deve mettere in pericolo l'approvvigionamento di base mediante fonti energetiche convenzionali. I meccanismi del mercato sono ormai collaudati. La Svizzera deve basare la propria sicurezza d'approvvigionamento sulla rete di forniture tradizionali delle energie convenzionali, poiché queste ultime potrebbero guadagnare importanza in caso di costruzione di centrali elettriche a gas a ciclo combinato e di sviluppo di veicoli alimentati a gas.

Strada

Situazione iniziale: sempre più prestazioni chilometriche, sempre più traffico

Nel confronto internazionale, la rete stradale svizzera è estremamente ben sviluppata. Le strade nazionali rivestono un'importanza cruciale per l'economia, poiché esse tendono ad aumentare la competitività delle imprese e delle regioni.

In Svizzera, oltre l'80% del trasporto di viaggiatori (escluso il traffico lento) e il 64% del trasporto di merci sono effettuati sulla strada (prestazioni di trasporto in persone-chilometri e in tonnellate-chilometri). Le infrastrutture stradali sono molto importanti in particolare per i trasporti interni di merci, poiché il carico ferroviario è generalmente redditizio solo su grandi distanze. Per le distanze più brevi e la distribuzione capillare di merci in tutto il paese, il trasporto stradale è spesso il solo ad entrare in linea di conto.

Il numero di chilometri percorsi sulle strade nazionali è più che raddoppiato dopo il 1990 e il numero di ore di code è pure aumentato. La situazione è talvolta preoccupante soprattutto sulle strade negli agglomerati ed essa dovrebbe continuare a deteriorarsi. Secondo alcune previsioni del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione (DATEC), la circolazione sulle strade nazionali aumenterà del 39% entro il 2030. E' già ora evidente che la rete attuale non riuscirà ad assorbire questo traffico.

► Occorre evitare di trasformare la tassa sul CO₂ in un'imposta

► La sicurezza d'approvvigionamento non deve essere messa in pericolo

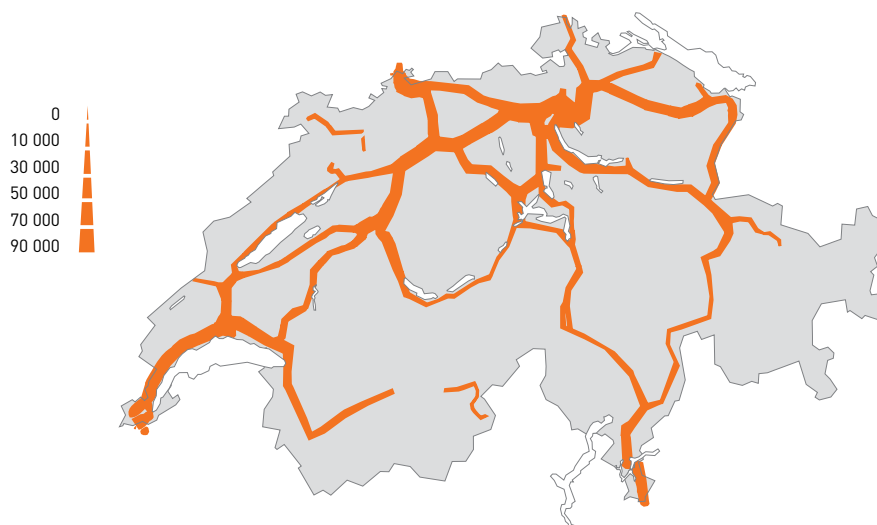
► Il traffico motorizzato aumenterà fortemente entro il 2030

Grafico 3

► I flussi di traffico più importanti sono registrati nelle grandi città e tra una città e l'altra.

Flusso di traffico sulle strade svizzere

Numero medio di veicoli al giorno, misurato nel 2010



Fonte: Ufficio federale delle strade, 2011.

► Occorrono misure in ambito di finanziamento dei trasporti

Il finanziamento dei trasporti è da lungo tempo un tema scottante. Nel 2010 sono stati spesi circa 8,2 miliardi di franchi per i trasporti a livello federale. Si osserva in particolare un trasferimento di quasi 2 miliardi di franchi provenienti dalle entrate della fiscalità stradale verso gli altri vettori di trasporto. Nonostante questi importanti trasferimenti a livello federale, le strade nazionali hanno potuto essere finora finanziate integralmente con le tasse stradali, conformemente al principio di causalità (copertura da parte degli utenti delle spese generate). S'impongono misure a breve e medio termine se il trasferimento delle risorse finanziarie dalla strada alla ferrovia proseguisse.

Le raccomandazioni dell'economia svizzera**Finanziamento**

L'attuale finanziamento incrociato dalla strada alla ferrovia non deve tuttavia essere cementato o potenziato.

► I progetti di costruzione delle strade devono essere scelti secondo criteri economici

Tutte le conseguenze delle estensioni delle reti in termini di macroeconomia e di gestione imprenditoriale devono essere prese in considerazione. Devono essere stabilite delle priorità tra i diversi progetti e ciascuno di loro deve essere sottoposto ad un'analisi di redditività. Il potenziale dei partenariati pubblico-privato deve essere sistematicamente sfruttato. Occorre esaminare se i compiti di natura operativa, quali la gestione e la manutenzione delle infrastrutture stradali, o la messa a disposizione di queste ultime, non debbano essere delegate maggiormente ad imprese private. I progetti PPP possono convenire ai progetti di infrastrutture più disparati e costituiscono un'alternativa da tenere seriamente in considerazione nel settore della strada. I modelli PPP hanno fatto le loro prove in passato, come la Swissporarena a Lucerna o la costruzione di strade a grande circolazione in Germania. economiesuisse ha dimostrato nell'ambito di uno studio di fattibilità per un modello di PPP al Gottardo che un simile modello funzionerebbe per costruire strade in Svizzera.

► Le misure più urgenti concernono gli agglomerati

Servizio di base

La rete delle strade nazionali deve essere ultimata rapidamente. Bisogna prevedere una sua estensione regolare, dove si intravedono minacce di gravi afflussi di traffico nei prossimi anni. In particolare in prossimità degli agglomerati, dove il traffico regionale si somma al traffico interregionale, la necessità di un intervento è più acuta.

Ferrovia

Situazione iniziale: un primo posto che ha un costo per la Svizzera

Nel confronto internazionale, l'infrastruttura ferroviaria del nostro paese è eccellente. Non sorprende dunque che nessun altro paese al mondo denoti un numero di chilometri per abitante così elevato come la Svizzera. Nel 2010, la distanza media percorsa in treno era di 2437 chilometri per abitante. Il trasporto di viaggiatori da parte della ferrovia è regolarmente aumentato negli ultimi anni, come testimonia l'aumento di oltre il 50% della distanza percorsa in persone-chilometri tra il 2000 e il 2010. Durante lo stesso periodo, il traffico di merci ferroviario misurato è rimasto praticamente stabile (tonnellate-chilometri netti).

► I costi delle infrastrutture non sono coperti dalle entrate del settore ferroviario

Questa posizione ai vertici ha tuttavia un costo. Gli investimenti effettuati dalla Svizzera per la sua infrastruttura ferroviaria sono infatti molto elevati. Considerato come il traffico ferroviario non copra i suoi costi, lo Stato è costretto a sovvenzionare regolarmente questo settore: 4,8 miliardi nel 2010. Le entrate provenienti dai trasporti non bastano a coprire i costi d'infrastruttura. Ogni linea ferroviaria supplementare genera così dei costi di funzionamento a carico dei poteri pubblici.

A seguito dell'aumento del traffico, i tracciati auspicati su alcune linee non sono più disponibili perché la domanda è troppo grande. Il traffico merci soffre sempre di più della modifica delle priorità d'utilizzo dei tracciati dovuta all'aumento crescente del traffico viaggiatori.

► E' imperativo tener conto dei costi d'esercizio durante lo sviluppo delle infrastrutture

I trasporti pubblici non sono spesso accompagnati da una trasparenza sufficiente in materia di costi e di flussi finanziari, ciò che si traduce in spese d'esercizio e di manutenzione supplementari non pianificate. Durante lo sviluppo delle infrastrutture, occorre tener conto dei costi d'esercizio, come è il caso nel progetto di finanziamento e di pianificazione dell'infrastruttura ferroviaria (FAIF).

► Il potenziale di miglioramento dell'efficacia dev'essere sfruttato attraverso la liberalizzazione del trasporto di viaggiatori

Fintanto che le FFS saranno un'impresa integrata, che gestisce sia la rete sia il traffico, sarà difficile valutare con precisione il sostegno richiesto. Il potenziale di miglioramento dell'efficacia in materia di gestione e manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria resta difficile da quantificare da parte di terzi, poiché le FFS beneficiano attualmente del monopolio dell'informazione. Fintanto che le FFS non saranno sottoposte ad un regime di concorrenza, gli incitamenti destinati a migliorare l'efficienza rimarranno modesti. La Svizzera si è mostrata esemplare nella liberalizzazione del traffico merci aprendo completamente il proprio mercato prima dell'Unione europea.

Grafico 4

► In Svizzera, la situazione per quanto concerne il traffico merci è migliore rispetto al trasporto di viaggiatori.

Indice di liberalizzazione del settore ferroviario 2011

Condizioni d'apertura del mercato ferroviario, del trasporto ferroviario di viaggiatori e del traffico merci



Fonte: IBM Global Business Services, 2011, Indice di liberalizzazione del settore ferroviario, 2011.

Le raccomandazioni dell'economia svizzera**Liberalizzazione**

► E' auspicabile una separazione istituzionale tra la rete e gli utenti

Le compagnie ferroviarie integrate esistenti frenano l'instaurarsi di una concorrenza efficace sul mercato ferroviario e presentano importanti lacune a livello di controllo dei costi. La soluzione attuale manca di trasparenza e crea incentivi inadeguati: mentre il traffico viaggiatori denota risultati positivi, il settore delle infrastrutture subisce perdite massicce. Una separazione istituzionale rigorosa tra la rete principale (Swissrailgrid) e le imprese ferroviarie semplificherebbe considerevolmente la regolamentazione. E' auspicabile una separazione istituzionale tra la rete e gli utenti, sempre che la concorrenza generi guadagni d'efficienza superiori ai costi indotti dalle nuove disposizioni regolamentari.

I conflitti d'interesse esistenti tra i ruoli di regolatore, di autorità di sorveglianza, di gestore e di proprietario devono imperativamente essere risolti. La designazione di un regolatore indipendente dall'impresa favorirebbe la creazione di una concorrenza durevole nel settore ferroviario. I prezzi devono essere riferiti alle ore di utilizzo dei tracciati.

► Il successo del trasferimento strada-ferrovia passa attraverso un miglioramento delle condizioni del traffico merci

Un forte aumento del trasporto di merci attraverso la ferrovia implica un miglioramento sensibile delle condizioni quadro di questo trasporto. Un dibattito approfondito dev'essere condotto sulla situazione concorrenziale problematica, da una parte, fra il trasporto di merci e di viaggiatori e, dall'altra, fra il traffico di transito e il traffico interno, che si riflette nell'ordine di priorità nonché nella fissazione dei prezzi e l'attribuzione dei tracciati. Queste difficoltà devono essere appianate.

Finanziamento

Il settore ferroviario dovrà procedere ad un'analisi approfondita e trasparente dei progetti, per poter garantire la sua crescita per l'adozione di piani di sviluppo giudiziosi. La redditività nell'ottica macroeconomica e di gestione d'impresa dev'essere al centro delle preoccupazioni. Occorre in particolare aumentare sensibilmente il grado di autofinanziamento dell'insieme dei trasporti pubblici. In una prima tappa si deve aumentare considerevolmente la partecipazione degli utenti al finanziamento dei costi e modulare i prezzi in funzione dell'orario. In una seconda tappa, si tratta di creare un sistema tariffale della mobilità applicabile a tutti i vettori di trasporto che sostituisca le tasse attuali. I trasporti pubblici coprono attualmente solo la metà dei costi che generano, ciò crea incentivi inopportuni. Le aziende di trasporto devono sobbarcarsi almeno l'integralità delle spese d'esercizio dei trasporti pubblici, comprese le tasse d'utilizzo dei tracciati delle infrastrutture di trasporto (ferrovia / strada).

► Bisogna creare degli incentivi affinché si imponga l'offerta più efficiente

Servizio di base

Se l'offerta dei trasporti pubblici non permette di coprire le spese sulla base dei criteri legati alla gestione, i poteri pubblici devono almeno prendere a carico tutte le spese provocate dalle prestazioni richieste. Nel settore del traffico regionale dei viaggiatori, le prestazioni richieste dallo Stato devono sistematicamente essere oggetto di concorsi pubblici. L'obiettivo dev'essere quello di fissare gli incentivi in maniera tale che la scelta porti sull'offerta più efficiente (esempio: sostituzione delle linee ferroviarie non redditizie con un servizio di bus più efficace).

Aviazione

Situazione iniziale: sfide importanti nei confronti dell'UE

► In termini di qualità delle infrastrutture aeronautiche, la Svizzera ha compiuto grandi progressi

Se la qualità delle infrastrutture aeronautiche non è totalmente ai vertici nel confronto internazionale, essa è nettamente progredita nel corso di questi ultimi anni. Il settore dell'aviazione costituisce un fattore centrale e riveste una grande importanza economica. Già oggi, circa un terzo del valore totale delle merci esportate lasciano la Svizzera per via aerea. Per il 2008, la creazione di valore totale del settore dell'aviazione è stimata a oltre 30 miliardi di franchi.

► Le compagnie aeree elvetiche non approfittano pienamente della liberalizzazione in Europa

A livello internazionale, la Svizzera fa parte del sistema europeo mediante l'accordo sul trasporto aereo, tuttavia senza che le compagnie elvetiche approfittino della liberalizzazione nell'ambito dell'UE. In effetti, gli operatori svizzeri non sono autorizzati a trasportare merci per via aerea in Europa (piccolo cabotaggio). Inoltre, le compagnie aeree elvetiche dovranno affrontare altre sfide rispetto all'UE. La posizione della Svizzera in merito al sistema europeo di scambio delle quote d'emissione (SCEQE) riveste grande importanza. Il nostro paese si situa ai margini del conflitto che oppone l'UE agli Stati Uniti, al Brasile, all'India e alla Cina e sarebbe piuttosto contrario ad aderire frettolosamente alla regolamentazione del dispositivo europeo.

Le raccomandazioni dell'economia svizzera

► L'aviazione svizzera deve potersi confrontare con la concorrenza internazionale ad armi pari

Liberalizzazione

L'aviazione svizzera deve disporre di condizioni quadro favorevoli, che le permettano di affermarsi di fronte alla concorrenza internazionale molto intensa e di collegare il nostro paese ai centri economici europei e mondiali. Si tratta di porre in particolare l'accento sulle capacità, le tasse nonché gli orari di attività. E' essenziale che le compagnie e gli aeroporti siano sottoposti alle stesse condizioni dei loro concorrenti e che siano evitate le distorsioni del mercato svizzero dovute a considerazioni di politica regionale o a misure decise unilateralmente.

Gli aeroporti nazionali di Ginevra e di Zurigo svolgono un ruolo essenziale per l'economia svizzera e raggiungono già oggi i loro limiti di capacità negli orari di punta. Occorre pertanto garantire a lungo termine uno sviluppo delle infrastrutture aeronautiche adattato alla domanda.

Finanziamento

Il finanziamento dei servizi di navigazione aerea e degli aeroporti dev'essere coperto dal settore dell'aviazione. La lotta contro il terrorismo e i servizi in materia di sicurezza di competenza dello Stato devono, per contro, essere finanziati dai fondi pubblici. La gestione dei servizi della navigazione aerea e degli aeroporti dev'essere la più efficace possibile affinché i costi rimangano sopportabili. Le spese devono inoltre essere contenute e le entrate integralmente riversate al settore dell'aviazione.

Posta

► L'Europa prosegue con la liberalizzazione del mercato postale

Situazione iniziale: i concorrenti della Posta hanno scarse opportunità

Il monopolio postale svizzero rappresenta sempre più l'eccezione in Europa. Germania, Gran Bretagna, Olanda, Finlandia e Svezia dispongono da tempo di un mercato liberalizzato e all'inizio del 2011 l'insieme dell'Unione europea ha seguito questa strada aprendo il proprio mercato. Alcuni paesi dell'Est e del Sud dell'Europa beneficiano ancora di un termine transitorio fino al 2013. Le esperienze positive realizzate con la liberalizzazione dei mercati postali non sono estranee a questa evoluzione.

Grafico 5

► Nella maggior parte dei paesi europei, la liberalizzazione del mercato postale è più avanzata che in Svizzera.

Stato attuale dell'apertura del mercato in Europa nel 2011

Fonte: Basato sui dati di ITA Consulting / WIK-Consult, 2007.

► Il monopolio sulle lettere impedisce la concorrenza con gli operatori privati

La nuova legge sulla posta mantiene il monopolio sulle lettere fino a 50 grammi. Siccome circa il 75% del volume delle lettere restano nel monopolio e l'accesso alle prestazioni parziali e alle infrastrutture della Posta non è garantito, i concorrenti privati non possono affatto stabilirsi sul mercato delle lettere. In questo settore, La Posta Svizzera possiede una quota di mercato vicina al 100%. Tuttavia, gli esperti giudicano il mercato svizzero delle lettere particolarmente adatto ad un'apertura. Al di là del volume molto elevato degli invii postali, la densità della popolazione, le brevi distanze e i numerosi invii in massa contribuiscono a creare condizioni quadro vantaggiose.

Oltre al monopolio, La Posta Svizzera approfitta di altri vantaggi legali che devono essere analizzati in modo critico, ad esempio la deroga al divieto di trasporto il sabato e la domenica. Un'altra condizione importante per un mercato postale che funzioni è quella di garantire un accesso non discriminatorio alle prestazioni parziali e alle infrastrutture della Posta.

► La Posta realizza un utile per il servizio di base

Un altro tema centrale è il servizio di base. La Posta alimenta i timori di un deterioramento del servizio pubblico allo scopo di bloccare l'apertura del mercato. Tuttavia, La Posta realizza degli utili per il servizio di base – nel 2010 l'utile è stato di 655 mio.fr. secondo il rapporto d'attività delle autorità di regolazione postale.

Le raccomandazioni dell'economia svizzera**Liberalizzazione**

► Il mercato delle lettere dev'essere interamente liberalizzato il più rapidamente possibile

Le tappe d'apertura non hanno finora realmente portato dei vantaggi diretti ai clienti. Per questo il mercato delle lettere dev'essere interamente liberalizzato il più rapidamente possibile, affinché i guadagni d'efficienza possano favorire maggiormente i clienti. Tutti gli operatori devono essere sottoposti alle stesse condizioni, chiaramente formulate, affinché possa instaurarsi una sana concorrenza. I concorrenti devono avere accesso alle infrastrutture monopolistiche della Posta Svizzera. Fintanto che la Posta beneficerà di sovvenzioni per garantire il servizio universale, saranno in particolare indispensabili condizioni chiare per

► La Posta non deve utilizzare il suo monopolio come un trampolino per offrire servizi sottoposti alla concorrenza

il calcolo dei costi per poter controllare il rispetto del divieto delle sovvenzioni incrociate.

Finanziamento

La nuova legge sull'organizzazione della Posta porta ad una nuova forma d'organizzazione di quest'ultima. I flussi finanziari non devono in nessun caso diventare (ancora) meno trasparenti con questa nuova forma d'organizzazione. Le distorsioni della concorrenza derivanti dall'ottenimento di vantaggi unilaterali o da sovvenzioni incrociate indifendibili devono essere identificate il più presto possibile ed eliminate. I nuovi settori d'attività devono essere chiaramente separati dalle attività del servizio di base sia a livello organizzativo sia sul piano giuridico e finanziario. E' fuori discussione che la Posta utilizzi i suoi diritti monopolistici come un trampolino per offrire servizi sottoposti alla concorrenza e continui così a beneficiare di vantaggi rispetto ai suoi concorrenti.

Servizio di base

Il servizio universale può essere prescritto solo per i servizi che non possono essere forniti dal mercato aperto a prezzi accessibili, al momento desiderato e nel volume auspicato dal potere politico. Il fornitore incaricato di garantire il servizio universale deve beneficiare di condizioni d'assunzione del personale sufficientemente flessibili e della massima libertà sul modo di garantire il servizio di base. In futuro, gli uffici postali devono poter essere sostituiti su tutto il territorio dalle agenzie permettendo l'accesso alle prestazioni postali dei fornitori privati.

Telecomunicazioni

Situazione iniziale: pressione concorrenziale elevata dopo la liberalizzazione

Le telecomunicazioni fungono da esempio per altri settori: la loro liberalizzazione è un successo, i prezzi sono diminuiti e le offerte sono migliorate. In Svizzera, si è imposta una certa concorrenza nelle tecnologie di telecomunicazione legate alle reti grazie alla presenza di imprese distinte per le reti via cavo e telefoniche. Con l'accesso alle reti ad alta velocità, i gestori di reti via cavo hanno esercitato una forte pressione concorrenziale su Swisscom, proprietaria della rete in rame ed ex detentrica del monopolio. Si può così constatare una forte dinamica d'investimenti nelle moderne reti ad alta velocità e della concorrenza nell'offerta di servizi.

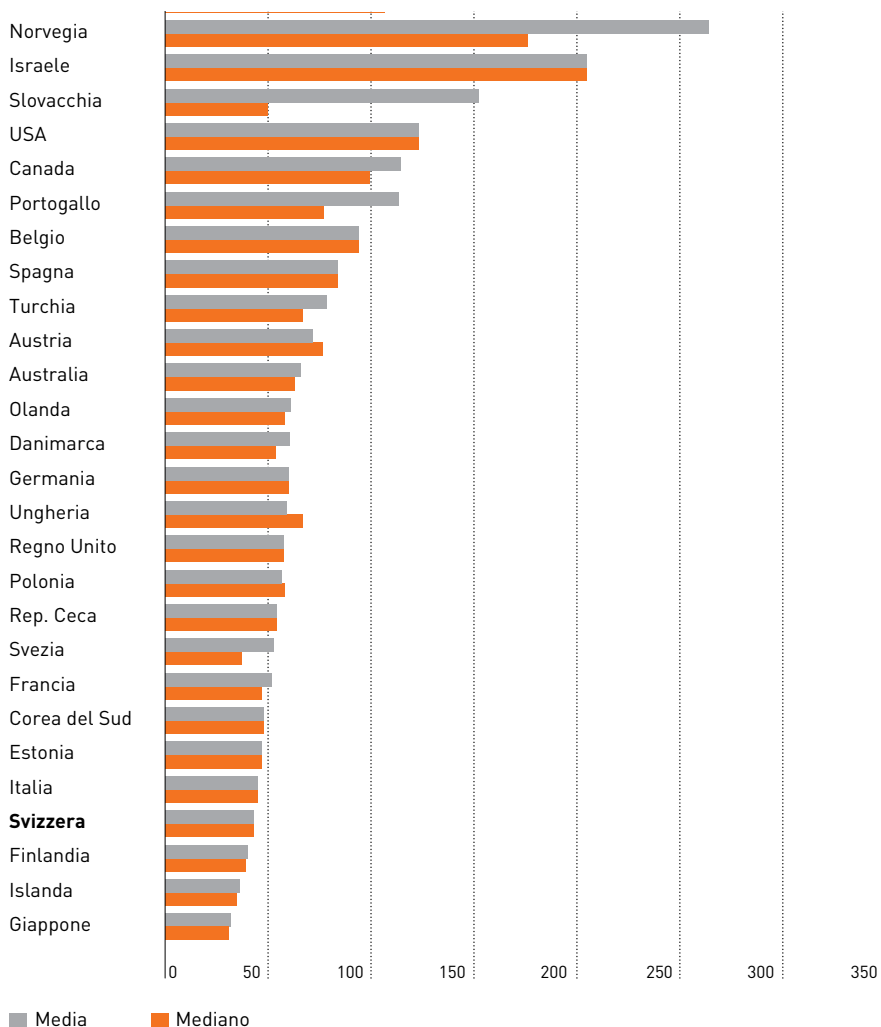
La Svizzera è uno dei paesi con il numero di abbonamenti alle reti ad alta velocità per 100 abitanti più elevato. I prezzi degli abbonamenti per questi collegamenti alle reti ad altissima velocità sono inoltre attrattivi.

Grafico 6

► Soltanto i consumatori di Islanda, Finlandia e Giappone pagano ancora meno degli Svizzeri.

Prezzo di un abbonamento per un collegamento di oltre 45 Mbit/s nel confronto internazionale

Prezzi in dollari USA, al mese



Fonte: Portale OECD concernente l'alta velocità, 2010.

► Dopo la liberalizzazione i prezzi sono diminuiti

Se si considera l'insieme dei prezzi delle telecomunicazioni, il cliente finale approfitta di prezzi nettamente più vantaggiosi dopo la liberalizzazione. Secondo l'Ufficio federale della comunicazione (UFCOM), l'indice dei prezzi al consumo per i servizi di telecomunicazione è diminuito del 46% a partire dal 1998. Considerando il potere d'acquisto, i prezzi svizzeri nel confronto internazionale si situano nel segmento medio per la rete fissa, nel segmento medio superiore per i collegamenti ad alta velocità e nel segmento superiore per la telefonia mobile.

Le raccomandazioni dell'economia svizzera

Liberalizzazione

La Svizzera deve mantenere la concorrenza tra le reti, le tecnologie e i servizi e pianificare il suo quadro regolamentare con efficacia. Essa deve per il momento rinunciare a regolamentazioni ex-ante.

► La Confederazione deve ritirarsi da Swisscom di cui è l'azionista maggioritario

Grazie alla liberalizzazione, i mercati delle telecomunicazioni sono diventati efficaci. La concorrenza sempre più grande tra le reti ne è la prova (concorrenza di piattaforma). Le regolamentazioni settoriali devono essere sostituite al più presto mediante una regolamentazione della concorrenza. Un simile cambiamento del sistema richiede che siano regolate le altre questioni in sospeso, principalmente quella della privatizzazione di Swisscom.

Finanziamento

Il finanziamento delle telecomunicazioni da parte del mercato è un modello affidabile che dev'essere mantenuto. Questo principio vale anche per le nuove tecnologie d'infrastrutture (fibra ottica e LTE). Bisogna elaborare una regolamentazione settoriale incisiva a livello di legge e di ordinanze laddove essa si rivelasse necessaria.

► Il mandato relativo al servizio di base non deve prescrivere tecnologie particolari

Servizio di base

Il principio del servizio di base dev'essere mantenuto. In caso di revisione, occorrerà definire delle larghezze di banda che permettano di garantire il servizio di base. Occorre, per contro, astenersi dal regolamentare in termini di tecnologie. La libertà tecnologica per la fornitura del servizio di base dev'essere preservata.

Informazioni:

urs.naef@economiesuisse.ch
kurt.lanz@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Federazione delle imprese svizzere
Hegibachstrasse 47, Casella postale, CH-8032 Zurigo
www.economiesuisse.ch