

14.089

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare «Per un equo
finanziamento dei trasporti»**

del 19 novembre 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «Per un equo finanziamento dei trasporti» al voto di Popolo e Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

Nel contempo, vi proponiamo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

2014 P 14.3105 Iniziativa della vacca da mungere – dove troviamo altre vacche da mungere? (S 18.03.14, Bieri)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

19 novembre 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

L'iniziativa popolare «Per un equo finanziamento dei trasporti» si prefigge di ovviare alle difficoltà di finanziamento che si prospettano per i compiti connessi alla circolazione stradale. Le risorse necessarie devono essere garantite dalla destinazione completamente vincolata dell'imposta di consumo sui carburanti. Questa trasposizione di risorse ha notevoli ripercussioni negative sul bilancio della Confederazione. Il Consiglio federale propone pertanto al Parlamento di sottoporre l'iniziativa al voto del Popolo e dei Cantoni senza controprogetto diretto o controproposta indiretta e con la raccomandazione di respingerla.

Contenuto dell'iniziativa

L'iniziativa è stata presentata il 10 marzo 2014 con 113 306 firme valide. Essa intende ovviare alle difficoltà di finanziamento che si prospettano per i compiti connessi alla circolazione stradale. Secondo l'articolo 86 della Costituzione federale, rientrano tra l'altro in questi compiti la costruzione, la manutenzione e l'esercizio delle strade nazionali, il promovimento del traffico merci ferroviario (trasferimento del traffico), nonché i contributi ai Cantoni. Conformemente all'iniziativa, i mezzi necessari dovrebbero essere garantiti tramite la destinazione completamente vincolata dell'imposta di consumo gravante i carburanti. Attualmente il 50 per cento del gettito dell'imposta sugli oli minerali, pari a 1,5 miliardi l'anno, è a destinazione vincolata. Il restante 50 per cento è a disposizione del bilancio generale della Confederazione per tutti gli altri compiti.

Pregi e difetti dell'iniziativa

L'iniziativa garantirebbe il finanziamento dei compiti connessi alla circolazione stradale nel prossimo futuro, soddisfacendo in tal modo la richiesta principale dei suoi autori.

Essa è tuttavia in contrasto con la politica finanziaria e dei trasporti del Consiglio federale e del Parlamento. La destinazione vincolata della totalità delle imposte sugli oli minerali gravanti i carburanti pregiudicherebbe l'adempimento di altri compiti della Confederazione. In caso di accoglimento dell'iniziativa sarebbe necessario un programma di risparmio fino a 1,5 miliardi di franchi perché non entrerebbero pressoché in linea di conto aumenti di altre imposte. A breve termine, si potrebbero realizzare risparmi solo nel caso delle uscite debolmente vincolate, ossia in particolare nei settori della formazione e della ricerca, dei trasporti pubblici, della difesa nazionale e dell'agricoltura.

Verrebbe poi messo in forse il conferimento al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FInFer), adottato nella votazione popolare del 9 febbraio 2014. La fase di ampliamento 2025, approvata dal Parlamento, e ulteriori fasi di ampliamento programmate potrebbero pertanto subire notevoli ritardi.

Inoltre, in virtù dell'iniziativa, il maggior fabbisogno di finanziamento che si delinea nel settore stradale non potrebbe essere compensato da un aumento delle pre-

stazioni degli automobilisti, ma dovrebbe essere coperto da altri settori di compiti della Confederazione. Mentre l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria è, tra l'altro, finanziato dall'aumento dei biglietti ferroviari, gli automobilisti non sarebbero tenuti a partecipare all'ampliamento della rete stradale nazionale attraverso aumenti delle tasse. Questa disparità di trattamento indebolirebbe la politica coordinata dei trasporti. Non sarebbero esclusi ritorni del trasporto dalla ferrovia alla strada, con le corrispondenti ripercussioni negative, tra l'altro, sulla problematica delle congestioni di traffico e del rumore, in particolare negli agglomerati.

Per tutte queste ragioni, il Consiglio federale ritiene che non si possa parlare di un piano di finanziamento equo. Questo è piuttosto da considerarsi come unilaterale e non equilibrato.

Proposta del Consiglio federale

Con il presente messaggio il Consiglio federale propone pertanto alle Camere federali di sottoporre l'iniziativa popolare federale «Per un equo finanziamento dei trasporti» al voto del Popolo e dei Cantoni senza controprogetto diretto o controproposta indiretta, con la raccomandazione di respingerla.

Indice

Compendio	8306
Elenco delle abbreviazioni	8310
1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa	8311
1.1 Testo dell'iniziativa	8311
1.2 Riuscita e termini di trattazione	8312
1.3 Validità	8312
2 Genesi dell'iniziativa	8312
2.1 Dal dazio sulla benzina all'imposta sugli oli minerali	8312
2.2 Situazione attuale del finanziamento stradale e necessità di intervento nei prossimi anni	8315
2.2.1 Finanziamento speciale per il traffico stradale	8315
2.2.2 Grado di copertura dei costi della circolazione stradale	8317
2.2.3 Finanziamento speciale per il traffico aereo	8318
3 Obiettivi e contenuto dell'iniziativa	8318
3.1 Obiettivi dell'iniziativa	8318
3.2 Contenuto del disciplinamento proposto	8319
3.3 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa	8320
4 Valutazione dell'iniziativa	8324
4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa	8324
4.1.1 Destinazione completamente vincolata dell'imposta sugli oli minerali	8324
4.1.2 Referendum facoltativo	8325
4.1.3 Divieto di uso diverso da quello previsto	8326
4.2 Ripercussioni dell'iniziativa in caso di accettazione	8327
4.2.1 Ripercussioni sulle finanze della Confederazione	8327
4.2.2 Ripercussioni sul finanziamento speciale per il traffico stradale (FSTS)	8332
4.2.3 Ripercussioni sull'ambiente e sulla politica dei trasporti coordinata	8334
4.2.4 Ripercussioni sul finanziamento speciale per il traffico aereo (FSTA)	8337
4.2.5 Ripercussioni per i Cantoni	8338
4.2.6 Adeguamenti legali a livello di legge	8339
4.3 Pregi e difetti dell'iniziativa	8339
4.4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	8339
4.5 Valutazione dell'opportunità di un controprogetto diretto o di una controproposta indiretta	8340
4.6 Progetto del Consiglio federale di creazione di un Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA)	8341
5 Conclusioni	8341

Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «Per un equo finanziamento dei trasporti» (*Disegno*)

8345

Elenco delle abbreviazioni

AVS	Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
FAIF	Finanziamento e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria
FI	Fondo infrastrutturale
FInFer	Fondo per l'infrastruttura ferroviaria
Fondo FTP	Fondo per i grandi progetti ferroviari
FOSTRA	Fondo per le strade nazionali e per il traffico d'agglomerato
FSTA	Finanziamento speciale per il traffico aereo
FSTS	Finanziamento speciale per il traffico stradale
GATT	Accordo generale sulle tariffe e il commercio (General Agreement on Tariffs and Trade)
IVA	Imposta sul valore aggiunto
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
OMC	Organizzazione mondiale del commercio (World Trade Organisation)
PROSTRA	Programma di sviluppo strategico
RI imprese	Riforma dell'imposizione delle imprese
TP	Trasporti pubblici
TTPCP	Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni
UFS	Ufficio federale di statistica
USTRA	Ufficio federale delle strade

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Per un equo finanziamento dei trasporti» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 86 cpv. 2^{bis} (nuovo), 3, 3^{bis} frase introduttiva, 4, 5 (nuovo) e 6 (nuovo)

^{2bis} Impiega il prodotto netto dell'imposta di consumo sui carburanti, eccetto i carburanti per l'aviazione, nonché il prodotto netto della tassa d'utilizzazione delle strade nazionali esclusivamente per i seguenti compiti e spese connessi alla circolazione stradale:

- a. costruzione, manutenzione ed esercizio delle strade nazionali;
- b. provvedimenti volti a promuovere il traffico combinato e il trasporto di veicoli a motore accompagnati;
- c. provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati;
- d. contributi ai costi delle strade principali;
- e. contributi a opere di protezione contro le forze della natura e a provvedimenti di protezione dell'ambiente e del paesaggio resi necessari dal traffico stradale;
- f. contributi generali alle spese cantonali per le strade aperte ai veicoli a motore;
- g. contributi ai Cantoni senza strade nazionali per la costruzione, la manutenzione e l'esercizio delle strade cantonali.

³ *Abrogato*

^{3bis} Impiega il prodotto netto dell'imposta di consumo sui carburanti per l'aviazione esclusivamente per i seguenti compiti e spese connessi al traffico aereo:

⁴ L'introduzione o l'aumento di imposte, tasse o emolumenti nel settore della circolazione stradale devono essere sottoposti al referendum facoltativo ai sensi dell'articolo 141.

⁵ Se i mezzi per i compiti e le spese connessi alla circolazione stradale e al traffico aereo non bastano, la Confederazione riscuote un supplemento sull'imposta di consumo per i relativi carburanti.

⁶ È vietato qualsiasi uso, diverso da quello previsto, del prodotto netto di cui ai capoversi ^{2bis} e ^{3bis} e del prodotto netto del supplemento sull'imposta di consumo di cui al capoverso 5.

1.2 Riuscita e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Per un equo finanziamento dei trasporti» è stata sottoposta all'esame preliminare della Cancelleria federale il 19 febbraio 2013² e poi presentata il 10 marzo 2014 provvista delle firme necessarie.

Con decisione del 1° aprile 2014 la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita con 113 306 firme valide³.

L'iniziativa è presentata sotto forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale non propone alcun controprogetto diretto né alcuna controproposta indiretta. Conformemente all'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge federale del 13 dicembre 2002⁴ sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale è tenuto a presentare, al più tardi fino al 10 marzo 2015, un disegno di decreto e un messaggio al Parlamento. Ai sensi dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale ha 30 mesi di tempo dalla presentazione dell'iniziativa, ossia fino al 10 settembre 2016, per decidere in merito alle raccomandazioni di voto.

1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità ai sensi dell'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.):

- a. è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa i requisiti di unità della forma;
- b. le singole parti dell'iniziativa sono intrinsecamente connesse. L'iniziativa soddisfa quindi i requisiti dell'unità della materia;
- c. l'iniziativa non viola nessuna disposizione vincolante del diritto internazionale. Essa soddisfa pertanto i requisiti della compatibilità con il diritto internazionale.

2 Genesi dell'iniziativa

2.1 Dal dazio sulla benzina all'imposta sugli oli minerali

L'attuale imposta sugli oli minerali trae origine dal dazio sulla benzina. Conformemente all'articolo 30 della Costituzione federale del 29 maggio 1874⁵ (vCost.), il suo prodotto confluiva integralmente nelle casse federali e serviva al finanziamento di compiti generali della Confederazione. In maniera analoga agli altri dazi, il dazio sulla benzina era concepito come tassa dovuta incondizionatamente e non come compenso di una prestazione specifica dello Stato o di un particolare vantaggio, sotto forma ad esempio di ampliamenti delle strade.

² FF **2013** 1495

³ FF **2014** 2791

⁴ RS **171.10**

⁵ RU **1874** I 1 oppure www.bj.admin.ch > Stato e Cittadino > Progetti di legislazione in corso > Progetti di legislazione conclusi > Riforma della Costituzione federale

In considerazione dei costi crescenti dei Cantoni per la costruzione delle strade, tuttavia già dalla fine degli anni Venti la Confederazione ha erogato loro contributi per la costruzione e la manutenzione delle strade. L'entità di queste prestazioni si fondava sui proventi del dazio sulla benzina («quarto di dazio sulla benzina») e costituiva in questo senso una sorta di destinazione vincolata, senza che essa fosse peraltro esplicitamente ancorata nella Costituzione.

Il forte aumento del traffico motorizzato nel dopoguerra ha provocato forti esigenze di ampliamento delle strade, che a quell'epoca competeva ancora totalmente ai Cantoni. Negli anni Cinquanta si è reso evidente che la Confederazione doveva assumere un ruolo più attivo nell'ulteriore ampliamento della rete stradale. La Costituzione federale è stata completata di conseguenza nel 1958: l'articolo 36^{bis} vCost.⁶ disciplinava la costruzione delle strade nazionali. Con l'articolo 36^{ter} vCost. sono poi state messe a disposizione le risorse finanziarie necessarie, nel senso che una quota dei proventi dei dazi sui carburanti è stata espressamente destinata in maniera vincolata ai compiti elencati da questa disposizione: quota della Confederazione ai costi delle strade nazionali, contributi ai Cantoni per le strade principali, contributi generali ai Cantoni per la copertura dei costi stradali, contributi ai Cantoni che necessitavano di una perequazione finanziaria a causa degli oneri stradali e contributi ai Cantoni con strade alpine internazionali. Per rendere possibile una costruzione rapida della rete di strade nazionali la quota a destinazione vincolata della Confederazione ai proventi dei dazi sui carburanti è stata inizialmente stabilita al 60 per cento nella Costituzione.

Contestualmente, l'articolo 36^{ter} vCost. ha istituito la possibilità di prelevare un supplemento di dazio sui carburanti nell'ipotesi che le quote disponibili di proventi dei dazi sui carburanti non bastassero per il finanziamento delle strade nazionali (art. 36^{ter} cpv. 2 vCost.). Si è ricorso per la prima volta a questa possibilità all'inizio degli anni Sessanta; dal 1974 il supplemento ammonta senza modifiche a 30 centesimi al litro (attuale supplemento fiscale sugli oli minerali).

Accettato dal Popolo nel 1983, il decreto federale dell'8 ottobre 1982⁷ sul nuovo disciplinamento dei dazi sui carburanti conferma il mantenimento del supplemento di dazio sui carburanti e l'estensione simultanea della sua utilizzazione a tutti i compiti connessi alla circolazione stradale. Poiché erano disponibili entrate sufficienti, è stato nuovamente possibile ridurre dal 60 al 50 per cento la quota a destinazione vincolata del dazio sui carburanti, nonostante l'ampliamento del catalogo dei compiti da finanziare con le risorse provenienti da tali dazi (tra l'altro contributi al traffico combinato, a posteggi nelle stazioni ferroviarie e a misure di protezione dell'ambiente).

Con effetto dal 1995, anche il prodotto della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali, introdotta nel 1985, è stato reso a destinazione vincolata a livello costituzionale e adibito a tutti i compiti connessi alla circolazione stradale (decreto federale del 18 giugno 1993⁸ concernente la proroga della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali).

⁶ Il tenore delle disposizioni della Costituzione federale del 1874 è consultabile sul sito Internet dell'Ufficio federale di giustizia (cfr. precedente nota a piè di pagina).

⁷ FF 1982 III 105

⁸ FF 1993 II 804

Il catalogo dei compiti da finanziare con le risorse provenienti dall'imposta sugli oli minerali definito dalla Costituzione ha registrato successivamente due ampliamenti approvati dal Popolo e dai Cantoni:

- il decreto federale del 20 marzo 1998⁹ concernente la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici stabilisce che il 25 per cento delle spese globali di costruzione della Nuova ferrovia trasversale alpina (NFTA) è coperto da risorse provenienti dall'imposta sugli oli minerali;
- dal 2008, la Confederazione partecipa mediante contributi, ai provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati in virtù del decreto federale del 3 ottobre 2003¹⁰ concernente la nuova imposizione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC).

Dal 2011 inoltre, in virtù del decreto federale del 3 ottobre 2008¹¹ concernente la creazione di un sistema di finanziamento speciale per compiti connessi al traffico aereo, la quota proporzionale di imposte sugli oli minerali di questo vettore di trasporto (50 % dell'imposta sugli oli minerali, 100 % del supplemento) è a destinazione vincolata a favore di compiti connessi al trasporto aereo.

Il principio della conversione dei dazi sui carburanti, rispettivamente, in imposte speciali di consumo e nell'attuale imposta sugli oli minerali, è stato deciso con il decreto federale del 18 giugno 1993¹² sulle imposte speciali di consumo e poi attuato a contare dal 1° gennaio 1997. Questa conversione si è resa necessaria a seguito di accordi internazionali (GATT/OMC, accordi di libero scambio) nel cui contesto la Svizzera si impegnavano a eliminare i dazi protezionistici e fiscali. Nelle nuove imposte sugli oli minerali sono state mantenute le destinazioni vincolate esistenti a favore di compiti connessi alla circolazione stradale delle quote di gettito provenienti dai vecchi dazi sui carburanti.

L'attuale Costituzione federale contiene le seguenti disposizioni in merito alla riscossione e all'utilizzazione delle risorse a destinazione vincolata:

- l'articolo 131 disciplina la competenza di principio della Confederazione di riscuotere imposte sul consumo (tra l'altro sui carburanti);
- l'articolo 86 (imposta di consumo sui carburanti e altre tasse sul traffico) disciplina la riscossione e l'utilizzazione da parte della Confederazione delle tasse sul traffico motorizzato stradale e aereo;
- conformemente alla disposizione transitoria dell'articolo 196 numero 3 capoversi 2 e 3 la Confederazione può utilizzare le risorse provenienti dalle imposte sugli oli minerali per la NFTA.

In sintesi si può constatare che fin dalla loro creazione il dazio sulla benzina, il successivo dazio sui carburanti e l'attuale imposta sugli oli minerali erano originariamente concepiti come entrate per il bilancio generale della Confederazione. Dalla fine degli anni Venti la loro destinazione vincolata si è gradualmente estesa e ne

⁹ FF 1998 II 1005

¹⁰ FF 2003 5745

¹¹ FF 2008 7193

¹² FF 1993 II 795

sono state garantite le risorse necessarie. I pertinenti adeguamenti della Costituzione federale sono stati di volta in volta approvati dal Popolo e dai Cantoni.

2.2 Situazione attuale del finanziamento stradale e necessità di intervento nei prossimi anni

2.2.1 Finanziamento speciale per il traffico stradale

In ambito di finanziamento speciale per il traffico stradale (FSTS), si mettono a confronto a livello federale le entrate a destinazione vincolata e le spese connesse al traffico stradale (art. 86 Cost.). Sia le entrate, sia le uscite del FSTS passano per il conto della Confederazione e sottostanno quindi al freno all'indebitamento. Il FSTS è un «calcolo di conformità». Le differenze annuali tra le entrate e le uscite accrescono o diminuiscono gli accantonamenti (riserve di bilancio) del FSTS. Secondo l'articolo 86 Cost. si considerano entrate vincolate:

- il 50 per cento del gettito dell'imposta sugli oli minerali (senza l'imposta sugli oli minerali sui carburanti per l'aviazione); nel 2013 circa 1,47 miliardi di franchi;
- il 100 per cento del gettito del supplemento fiscale sugli oli minerali; nel 2013 circa 1,97 miliardi di franchi;
- il 100 per cento del gettito della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali; nel 2013 circa 0,33 miliardi di franchi.

Il 50 per cento rimanente del gettito dell'imposta sugli oli minerali (nel 2013 circa 1,47 miliardi di franchi) confluisce nel bilancio generale della Confederazione come tassa dovuta incondizionatamente.

Ai sensi dell'articolo 86 capoverso 3 Cost. si considerano compiti e spese connessi al traffico stradale finanziati:

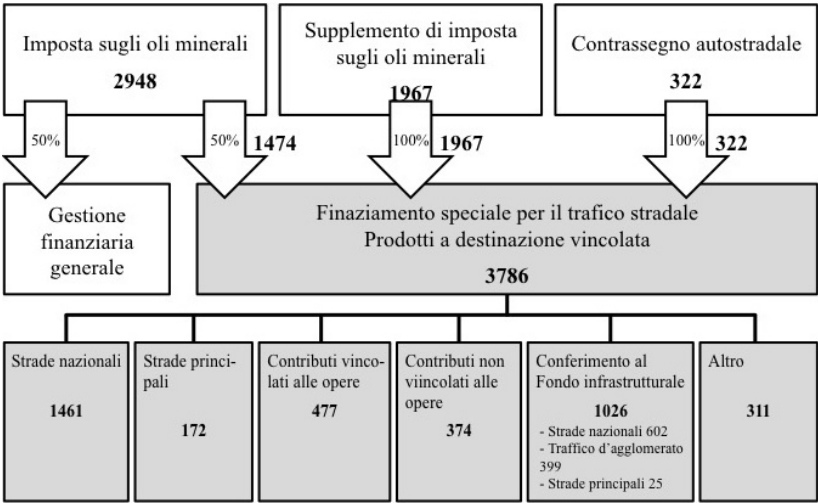
- a. costruzione, manutenzione ed esercizio delle strade nazionali;
- b. provvedimenti volti a promuovere il traffico combinato e il trasporto di veicoli a motore accompagnati;
- bbis. provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati;
- c. contributi ai costi delle strade principali;
- d. contributi a opere di protezione contro le forze della natura e a provvedimenti di protezione dell'ambiente e del paesaggio resi necessari dal traffico stradale;
- e. contributi generali alle spese cantonali per le strade aperte ai veicoli a motore;
- f. contributi ai Cantoni senza strade nazionali.

Conformemente all'articolo 86 capoverso 3 lettera b Cost. e alla disposizione transitoria dell'articolo 196 numero 3 capoverso 2 lettera c Cost. i fondi provenienti dall'imposta sugli oli minerali sono inoltre utilizzati per coprire nella misura del 25 per cento le spese globali per le linee di base della NFTA («quarto NFTA»). Il Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FInFer), che è stato adottato nella votazione

popolare del 9 febbraio 2014 e probabilmente sarà posto in vigore il 1° gennaio 2016, fruirlà anch’esso di conferimenti provenienti dalle imposte sugli oli minerali e limitati nel tempo, ossia fino al momento del rimborso integrale degli anticipi assunti dal Fondo FTP.

Figura 1

Ricavi e costi allibrati per il tramite del FSTS (in mio. di franchi)



Fino a qualche anno fa le entrate a destinazione vincolata del FSTS superavano regolarmente le sue uscite. Grazie al cumulo dei saldi attivi lo stato degli accantonamenti alla fine del 2013 ammontava ancora a circa 2 miliardi di franchi. Poiché nei prossimi anni le uscite a carico del FSTS supereranno viepiù le entrate vincolate, questi accantonamenti dovrebbero essere praticamente esauriti verso la fine del 2018.

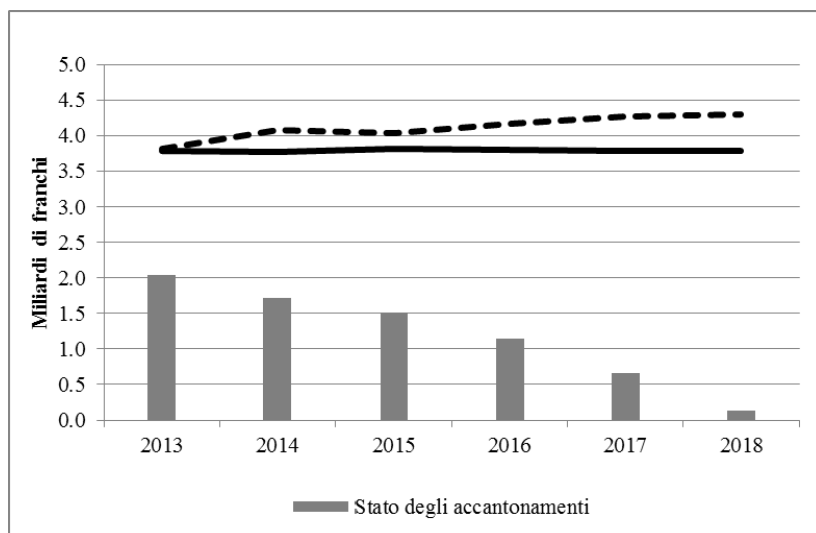
Questa evoluzione è riconducibile, da un lato, alla riduzione dei consumi dei nuovi veicoli messi in circolazione. La vendita di carburanti e quindi anche le entrate provenienti dall’imposta sugli oli minerali e dal relativo supplemento ristagnano già da parecchio tempo. Questa tendenza proseguirà anche in futuro con l’attuazione della Strategia energetica 2050¹³. Le uscite a carico del FSTS aumentano, dall’altro, per il solo fatto del rincaro. A ciò si aggiungono maggiori spese per l’ampliamento e la manutenzione delle strade nazionali consecutive all’incremento del carico di traffico, maggiori esigenze in ambito di sicurezza e di tutela dell’ambiente, nonché il fatto che diverse sezioni devono affrontare per la prima volta ampi risanamenti di elementi longevi (ponti e gallerie). Nel 2018 le uscite supereranno probabilmente di 500 milioni le entrate a destinazione vincolata. Questa eccedenza di uscite potrà essere finanziata finché saranno esaurite le attuali riserve di bilancio (accantonamenti) del FSTS. Gli accantonamenti non possono tuttavia divenire negativi. Ciò corrisponderebbe a un «indebitamento» del FSTS nei confronti del bilancio della

¹³ www.bfe.admin.ch > Temi > Politica energetica > Strategia energetica 2050

Confederazione, che non è ammesso dalla Costituzione. Nel 2019, in considerazione di quanto precede, si dovranno aumentare le entrate al livello delle uscite oppure ridurre le uscite al livello delle entrate.

Figura 2

Evoluzione probabile fino al 2018 del finanziamento speciale per il traffico stradale



2.2.2 Grado di copertura dei costi della circolazione stradale

Il conto stradale pubblicato dall'Ufficio federale di statistica (UST) serve a mettere a confronto le entrate e le uscite attribuibili alla circolazione stradale in Svizzera e consente quindi di esprimersi sul grado di copertura. Esso è concepito come conto infrastrutturale e prende in considerazione le entrate e le uscite di tutti i tre livelli dello Stato.

Nel quadro di questa statistica, si considerano in particolare entrate computabili l'intero prodotto dell'imposta sugli oli minerali (compreso il supplemento), il prodotto delle imposte cantonali sui veicoli a motore, la quota di tassa sul traffico pesante (TTPCP) assegnata ai Cantoni, il prodotto della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali e l'imposta sugli autoveicoli. Per quanto riguarda il versante delle uscite, si prendono in considerazione sia le strade nazionali (1800 km), sia le strade cantonali e comunali (risp. 18 000 km e 51 000 km). Da questo calcolo, nel caso del conto stradale 2011, risulta un grado di copertura del 118 per cento¹⁴ per entrate computabili di 8,4 miliardi di franchi e di uscite attribuibili di 7,2 miliardi di franchi.

¹⁴ Conto stradale della Svizzera 2011, UST, Neuchâtel, dicembre 2013.

Il conto stradale fornisce tuttavia un'immagine incompleta, perché esclude i costi esterni provocati dalla circolazione stradale e i costi dei mezzi di trasporto (acquisto e manutenzione). Per ovviare a questa lacuna, l'UST è ricorso a un approccio più ampio nel conto dei trasporti (che oltre al traffico stradale comprende anche il traffico ferroviario). Il conto dei trasporti – aggiornato per l'ultima volta nel 2009 – indica per il 2005 un grado totale di copertura dei costi del 92 per cento dopo aver preso in considerazione i costi dei mezzi di trasporto, i costi delle conseguenze di infortuni e i costi ambientali non coperti della circolazione stradale. Contribuiscono in particolare al peggioramento del grado di copertura rispetto al conto stradale i costi di infortuni e i costi ambientali non coperti. È probabile che all'inizio del 2015 l'UST pubblichi un conto dei trasporti rielaborato sulla base dei dati del 2010.

2.2.3 Finanziamento speciale per il traffico aereo

Come per i compiti connessi alla circolazione stradale, anche nel caso del traffico aereo si ricorre a risorse a destinazione vincolata. Queste risorse provengono dalle imposte sugli oli minerali (50 %) e dal supplemento fiscale sugli oli minerali (100 %) riscossi sui carburanti del traffico aereo interno. Le entrate e le uscite connesse al traffico aereo sono messe a confronto nel finanziamento speciale per il traffico aereo (FSTA), istituito secondo i medesimi principi e il medesimo modo di funzionamento del FSTS.

Le entrate a destinazione vincolata del FSTA ammontano attualmente a circa 45 milioni di franchi l'anno. Dall'entrata in vigore del FSTA, nell'agosto del 2011, le sue uscite sono sempre state chiaramente inferiori alle entrate a destinazione vincolata, più precisamente di circa 27 milioni nel corso di ciascuno degli ultimi due esercizi. Le riserve di bilancio (accantonamenti) del FSTA sono aumentate a circa 48 milioni di franchi. Anche per i prossimi anni non ci si aspettano maggiori uscite significative.

Diversamente che nel FSTS, non si delineano quindi difficoltà di finanziamento nel FSTA.

3 Obiettivi e contenuto dell'iniziativa

3.1 Obiettivi dell'iniziativa

L'obiettivo dell'iniziativa è di mettere a disposizione le risorse finanziarie supplementari necessarie a medio termine per i compiti connessi alla circolazione stradale vincolando completamente le imposte di consumo sui carburanti. In questo modo si intende, in particolare, non soltanto garantire sotto il profilo finanziario l'ampliamento dell'infrastruttura stradale, bensì, possibilmente, accelerarlo. La destinazione vincolata completa va applicata anche ai compiti in ambito di traffico aereo disciplinati secondo le medesime modalità.

Contestualmente, si intende evitare in futuro un «uso diverso da quello previsto» che gli autori dell'iniziativa ritengono insito nel sistema attuale:

- da un lato, gli autori dell’iniziativa argomentano che l’attuale destinazione ad altri scopi della metà del prodotto dell’imposta sugli oli minerali a favore del bilancio generale della Confederazione non è conforme. Questi proventi dovrebbero piuttosto essere utilizzati anche per compiti connessi alla circolazione stradale
- dall’altro, una quota troppo rilevante delle tasse pagate dagli automobilisti non sarebbe messa a disposizione di questi vettori di trasporto, bensì del traffico ferroviario. Sono quindi al centro dell’attenzione i conferimenti al Fondo per i grandi progetti ferroviari, approvati nella votazione popolare del 9 febbraio 2014 sul progetto FAIF¹⁵.

Gli adeguamenti costituzionali proposti dall’iniziativa dovrebbero impedire in futuro questi «deflussi di risorse», ritenuti ingiustificati dagli autori dell’iniziativa. Nel contesto di un’ampia separazione del «finanziamento trasversale» tra strada e ferrovia, il «principio di causalità» dovrebbe essere attuato al contempo nel campo del finanziamento delle strade e nel settore ferroviario. Nell’ottica degli autori dell’iniziativa ciò significa che ogni vettore di trasporto deve provvedere autonomamente ai propri costi.

Per limitare quella che gli autori dell’iniziativa giudicano una crescita costante dell’onere di costi del traffico stradale, tutte le imposte, tasse o emolumenti della Confederazione in ambito di circolazione stradale andrebbero inoltre sottoposti obbligatoriamente al referendum facoltativo all’atto della loro introduzione o del loro aumento.

3.2 Contenuto del disciplinamento proposto

L’iniziativa prevede modifiche dell’attuale articolo 86 Cost.:

- diversamente dal testo attuale, che prevede unicamente l’utilizzazione della metà del prodotto dell’imposta sugli oli minerali per compiti connessi alla circolazione stradale, la totalità del prodotto dovrà d’ora in poi essere destinata alla circolazione stradale (art. 86 cpv. 2^{bis});
- si concretizza l’utilizzazione «esclusiva» delle risorse per gli obiettivi previsti (cpv. 2^{bis});
- in maniera analoga al disciplinamento proposto nell’ambito della circolazione stradale anche il ricavo netto dell’imposta sugli oli minerali sui carburanti per l’aviazione dovrà essere destinato al traffico aereo (cpv. 3^{bis});
- l’introduzione e l’aumento di imposte, tasse o emolumenti nel settore della circolazione stradale devono sempre essere sottoposti al referendum facoltativo (cpv. 4);
- è vietato l’«uso diverso da quello previsto» delle risorse (cpv. 6).

¹⁵ FF 2012 1283

Art. 86 cpv. 2^{bis}

Il capoverso 2^{bis} sostituisce l'attuale capoverso 3.

A prescindere dalla nuova sistemica senza ripercussioni contenutistiche delle lettere (a, b, c, d, e, f, g invece di a, b, b^{bis}, c, d, e, f), il tenore della disposizione attuale è modificato come segue:

Destinazione completamente vincolata dell'imposta sugli oli minerali

La destinazione completamente vincolata dell'imposta sugli oli minerali gravante i carburanti viene attuata nel senso che la formulazione della frase introduttiva «... impiega la metà del prodotto netto dell'imposta di consumo sui carburanti ...» è sostituita con la formulazione «... impiega il prodotto netto dell'imposta di consumo sui carburanti ...». A seguito di questa modifica viene soppressa la quota utilizzabile del 50 per cento di imposte di consumo a favore del bilancio generale della Confederazione.

Anche nel contesto delle condizioni dell'iniziativa si dovrà pertanto documentare come vengono utilizzate le entrate a destinazione vincolata. Ne consegue che l'attuale FSTS sussiste come calcolo di conformità. La sola differenza consiste nel fatto che le entrate attribuite al FSTS sono corrispondentemente maggiori a seguito della destinazione vincolata completa dell'imposta sugli oli minerali (+1,5 mrd. l'anno). A prescindere da quanto precede le entrate e le uscite allibrate nel FSTS sussistono come elementi del bilancio della Confederazione e sottostaranno quindi anche in futuro ai decreti del Parlamento in materia di politica di bilancio e al freno all'indebitamento.

«Esclusività»

Nella frase introduttiva figura d'ora in poi l'espressione «esclusivamente» prima dell'enumerazione dei compiti. Così facendo si afferma che il catalogo dei compiti ai sensi delle lettere a–g deve essere esaustivo, aspetto che dal punto di vista materiale non costituisce affatto una modifica rispetto alla normativa vigente dell'articolo 86 capoverso 3 Cost.¹⁶. Tuttavia, l'aggiunta dell'espressione «esclusivamente» ha ripercussioni sui conferimenti al futuro FInFer, attinti dall'imposta sugli oli minerali e adottati nella votazione federale del 9 febbraio 2014 sul progetto FAIF¹⁷. Le uscite del Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP) – istituito nel 1998 per finanziare l'ampliamento della ferrovia – sono cofinanziate con risorse provenienti dall'imposta sugli oli minerali («quarto NFTA») nella misura resa necessaria dall'ampliamento della NFTA, consecutivo al trasferimento del traffico. Il relativo disciplinamento figura nella disposizione transitoria dell'articolo 196 numero 3 capoversi 2 e 3 Cost., che si riferisce esplicitamente all'articolo 86 capoverso 3 lettera b Cost.

Dal 2016 i compiti del Fondo FTP saranno ripresi dal FInFer. Anche nel caso del FInFer sono previsti conferimenti provenienti dall'imposta sugli oli minerali. Questi conferimenti proseguiranno fino all'esaurimento completo delle riserve accumulate nel Fondo FTP. Secondo la pianificazione a lungo termine, questo obiettivo dovrebbe

¹⁶ Cfr. Biaggini, *Kommentar BV*, Zurigo 2007, numero marginale 10 ad art. 86.

¹⁷ FF 2012 1283

be essere raggiunto verso il 2030. Il volume delle risorse in provenienza dalle imposte sugli oli minerali che confluiscono nel FInFer è fissato in funzione di una chiave prestabilita (9 % delle imposte sugli oli minerali a destinazione vincolata, ma al massimo 310 milioni di franchi l'anno, con quest'ultimo importo indicizzato in funzione del rincaro).

Secondo il progetto FAIF questa norma è stabilita dalla disposizione transitoria riveduta dell'articolo 196 numero 3 capoverso 2 lettera c e capoverso 3 Cost. Diversamente dall'attuale disposizione transitoria corrispondente, non ci si riferisce più al capoverso 3 dell'articolo 86, che contiene le misure di promovimento del traffico combinato (attuale cpv. 3; cpv. 2^{bis} secondo l'iniziativa), ma ai capoversi che riguardano la riscossione di un'imposta di consumo come tale (attuali cpv. 1 e 4; secondo l'iniziativa il cpv. 4 diventa il cpv. 5). Così facendo, si tiene conto del fatto che i compiti del FInFer esulano notevolmente dalla costruzione e dalla manutenzione di servizio di impianti del traffico combinato.

In caso di accoglimento dell'iniziativa, nella Costituzione figurerebbero fianco a fianco l'articolo 86 riveduto e l'articolo 196 numero 3 capoversi 2 e 3 adeguato conformemente al progetto FAIF. Queste due disposizioni si contraddicono: la vecchia disposizione dell'articolo 196 prevede l'utilizzazione delle risorse provenienti dall'imposta sugli oli minerali per l'infrastruttura ferroviaria, in particolare per il finanziamento degli interessi e del rimborso degli anticipi del Fondo FTP. La nuova disposizione, ai sensi dell'iniziativa, vieta all'articolo 86 capoverso 6 Cost. qualsiasi uso delle risorse provenienti dall'imposta sugli oli minerali diverso dagli scopi menzionati nel suo capoverso 2^{bis}.

Questa situazione necessita di un'interpretazione:

- *variante 1*: se si applica il principio secondo cui le disposizioni più recenti prevalgono su quelle più vecchie, un conferimento al FInFer di risorse provenienti dall'imposta sugli oli minerali nel volume previsto non sarebbe più possibile («lex posterior derogat legi priori»). Sarebbero invece unicamente possibili contributi inclusi sotto il titolo di «misure di promovimento del traffico combinato» e quindi riconducibili all'articolo 86 capoverso 2^{bis} lettera b Cost. nel tenore dell'iniziativa
- *variante 2*: per contro, è anche possibile sostenere che la speciale norma stabilita nell'articolo 196 numero 3 capoverso 2 lettera c e capoverso 3 Cost. sul finanziamento del FInFer prevalga sulla norma generale dell'articolo 86 («lex specialis derogat legi generali»). Rimarrebbe quindi possibile un conferimento al FInFer di risorse provenienti dall'imposta sugli oli minerali. Tale interpretazione terrebbe anche conto in particolare della genesi dell'articolo 196 Cost. In definitiva, questa disposizione persegue unicamente lo scopo di proseguire, fino al rimborso integrale degli anticipi, il cofinanziamento dell'ampliamento ferroviario avviato nel 1998 nel quadro del Fondo FTP.

Il Consiglio federale ritiene che, qualora venisse accolta, l'iniziativa dovrebbe essere interpretata secondo la variante 2. Nell'ipotesi contraria, il decreto FAIF, accettato dal Popolo e dai Cantoni nella votazione popolare del 9 febbraio 2014, verrebbe aggirato e al traffico ferroviario verrebbero nuovamente sottratte risorse per circa 4 miliardi (cfr. n. 4.1.1). Tuttavia, il legislatore potrebbe anche seguire l'interpretazione della variante 1; anche in questo caso esistono buoni motivi. In questo senso, fino al momento di un eventuale chiarimento da parte del Parlamento riman-

gono incerte le ripercussioni di un'accettazione dell'iniziativa sulla costruzione, sull'esercizio e sulla manutenzione dell'infrastruttura del traffico ferroviario.

«Strade cantonali»

La lettera g stabilisce che i Cantoni senza strade nazionali – al momento Appenzello Esterno e Appenzello Interno – devono utilizzare i contributi della Confederazione loro spettanti «per la costruzione, la manutenzione e l'esercizio delle strade cantonali». Questa limitazione necessita di un'interpretazione. La disposizione costituzionale attuale riporta soltanto la formulazione «contributi ai Cantoni senza strade nazionali». Essa è concretizzata dal concetto di «compiti nel settore stradale» dell'articolo 35 capoverso 4 della legge federale del 22 marzo 1985¹⁸ concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali (LUMin). Questa formulazione consente ai Cantoni di fornire alle strade comunali, se del caso, contributi attinti dalle risorse ricevute dalla Confederazione. Sono ipotizzabili due diverse interpretazioni:

- nell'ipotesi di un'interpretazione restrittiva dell'iniziativa ciò non sarebbe più possibile. I contributi della Confederazione potrebbero unicamente essere utilizzati per la rete classificata di strade cantonali. In questo caso la LUMin dovrebbe essere modificata di conseguenza;
- la prassi attuale potrebbe essere proseguita nell'ipotesi di un'interpretazione ampia del concetto di «strade cantonali» nel senso di «strade nell'ambito di sovranità dei Cantoni» e nell'ipotesi supplementare che nell'intento degli autori dell'iniziativa si tratti soprattutto di stabilire chiaramente già nel disposto costituzionale che le pertinenti risorse possono essere utilizzate soltanto per compiti stradali e non per altri compiti.

Il Consiglio federale interpreta la limitazione nel senso di una continuità secondo questa seconda ampia interpretazione. Il legislatore dovrebbe fornire i chiarimenti necessari anche su questa questione.

Art. 86 cpv. 3^{bis}

Con una nuova formulazione di tenore uguale a quella del capoverso 2^{bis}, il capoverso 3^{bis} estende la destinazione completamente vincolata dell'imposta di consumo anche al corrispondente prodotto dell'imposta di consumo sui carburanti per l'aviazione. Il calcolo di conformità corrispondente nel settore del traffico aereo, il FSTA, conserva pertanto immutata la sua funzione; cambia soltanto la dotazione di risorse.

Art. 86 cpv. 4

Questa nuova disposizione esige che ogni introduzione o aumento di imposte, tasse o emolumenti nel settore della circolazione stradale siano sottoposti al referendum facoltativo. Gli adeguamenti corrispondenti dovrebbero pertanto sempre essere presentati al Parlamento sotto forma di legge.

Poiché comunque le tasse fondate sulla Costituzione o su una legge sottostanno già ora al referendum obbligatorio o facoltativo, questa disposizione può unicamente riferirsi ad adeguamenti di tasse nella competenza del Consiglio federale.

¹⁸ RS 725.116.2

Secondo l'articolo 182 Cost. il Consiglio federale ha le seguenti competenze normative e di esecuzione:

- ¹ Il Consiglio federale emana norme di diritto sotto forma di ordinanza, per quanto ne sia autorizzato dalla Costituzione o dalla legge.
- ² Provvede all'esecuzione della legislazione, dei decreti dell'Assemblea federale e delle sentenze delle autorità giudiziarie federali.

Conformemente all'articolo 46a della legge del 21 marzo 1997¹⁹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) il Consiglio federale è inoltre autorizzato a emanare disposizioni sulla riscossione di emolumenti adeguati per le decisioni e le prestazioni di servizi dell'Amministrazione federale. Il Consiglio federale dispone peraltro della competenza di adeguare tasse là dove altre leggi (p. es. la legge del 19 dicembre 1997²⁰ sul traffico pesante; LTTP) gli conferiscono un relativo margine di manovra.

Il capoverso 4 nella versione dell'iniziativa non si limita alle imposte di consumo sui carburanti disciplinate dall'articolo 86 Cost., ma si applica a tutte le imposte, tasse ed emolumenti «nel settore della circolazione stradale». In questo senso esso si applica in particolare alla tassa sul traffico pesante disciplinata dall'articolo 85 Cost. Secondo gli articoli 8 e 9 LTTP, spetta al Consiglio federale stabilire la tariffa della tasse e forfetizzarla entro determinati limiti fissati dalla legge.

L'obbligo del referendum si applicherebbe anche all'aumento della compensazione per i carburanti (denominata «centesimo per il clima» prima della normativa legale) che il settore riscuote direttamente sul consumo di carburanti per compensare le emissioni di CO₂, conformemente all'articolo 26 della legge federale del 23 dicembre 2011²¹ sulla riduzione delle emissioni di CO₂. La legge sul CO₂ prescrive unicamente un aumento massimo di 5 centesimi. Il Consiglio federale ha la competenza di stabilirne in dettaglio l'entità dopo avere sentito il settore e in funzione del raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni.

Ne sarebbe parimenti interessato il contributo alla prevenzione degli infortuni nella circolazione stradale che i detentori di veicoli a motore versano unitamente all'assicurazione per la responsabilità civile. Conformemente all'articolo 1 capoverso 2 della legge federale del 25 giugno 1976²² sul contributo alla prevenzione degli infortuni, il Consiglio federale stabilisce l'entità di questo contributo.

Gli emolumenti connessi alla circolazione stradale competono all'Ufficio federale delle strade (USTRA), ad esempio quelli per l'omologazione del tipo dei veicoli a motore, per le autorizzazioni per i trasporti eccezionali, per le carte dei conducenti ecc. Conformemente all'articolo 46a LOGA, gli emolumenti sottostanno ai principi di equivalenza e di copertura dei costi e possono essere riscossi soltanto nella misura dei costi effettivi. Attualmente sono disciplinati a livello di ordinanza. Spetterebbe al legislatore chiarire se anche questi emolumenti rientrano nella formulazione del nuovo capoverso 4.

Inoltre, bisogna sottolineare che l'articolo 86 Cost. si applica esclusivamente alla riscossione e all'utilizzazione delle risorse connesse alla circolazione stradale a

¹⁹ RS 172.010

²⁰ RS 641.81

²¹ RS 641.71

²² RS 741.81

livello federale. Questa disposizione non ha alcun effetto vincolante su altri livelli dello Stato. Essa non tocca pertanto le imposte, le tasse o gli emolumenti che i Cantoni riscuotono nel settore della circolazione stradale di competenza propria.

Art. 86 cpv. 5

A livello di contenuto, il capoverso 5 corrisponde al vigente capoverso 4. Rimane invariato l'attuale sistema di finanziamento chiuso, che enumera in maniera esaustiva le entrate previste per finanziare i compiti connessi alla circolazione stradale. Il supplemento (sussidiario) all'imposta di consumo deve essere quindi prelevato o aumentato anche nel quadro delle condizioni dell'iniziativa se non bastano le risorse provenienti dall'imposta sugli oli minerali e dalla tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali: non sono disponibili al riguardo ulteriori risorse del bilancio della Confederazione. È pertinente anche l'argomento contrario: il supplemento fiscale sugli oli minerali deve essere ridotto in maniera corrispondente nella misura in cui le entrate a destinazione vincolata superano chiaramente e durevolmente il fabbisogno di risorse per compiti connessi alla circolazione stradale.

Art. 86 cpv. 6

Il capoverso 6, nuovo sotto il profilo del contenuto, vieta l'«uso diverso da quello previsto» dei ricavi netti ai sensi dei capoversi 2^{bis} (circolazione stradale) e 3^{bis} (traffico aereo). Questa disposizione va intesa nel senso che le risorse a destinazione vincolata possono essere impiegate soltanto per gli usi elencati all'articolo 86 Cost.

Questa prescrizione completa l'«esclusività» richiesta dal capoverso 2^{bis} e pone in particolare in questione, in relazione a tale «esclusività», i conferimenti al futuro FInFer effettuati con risorse provenienti dall'imposta sugli oli minerali.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

4.1.1 Destinazione completamente vincolata dell'imposta sugli oli minerali

Il grado di destinazione vincolata dell'imposta sugli oli minerali è una decisione politica. Non esistono motivi costituzionali né motivi di diritto tributario che potrebbero suggerire se un determinato grado di destinazione vincolata è giusto o sbagliato. In passato prevaleva l'opinione – sostenuta anche da decisioni del Parlamento e del Popolo – secondo la quale una parte delle tasse pagate dagli automobilisti fosse destinata al bilancio generale della Confederazione. Tuttavia, in linea di massima è possibile la destinazione completamente vincolata dell'imposta sugli oli minerali. Al riguardo si dovrebbe però mettere in conto che la difficoltà di finanziamento che si delinea nel contesto dei compiti connessi alla circolazione stradale sarebbe soltanto trasferita a un altro settore di compiti della Confederazione. Insorgerebbero quindi problemi di finanziamento che dovrebbero essere risolti mediante tagli e un aumento di altre entrate (cfr. n. 4.2.1).

Nell'ipotesi in cui il legislatore decidesse che i conferimenti al FInFer effettuati con risorse provenienti dall'imposta sugli oli minerali non sarebbero più ammissibili alle condizioni stabilite dall'iniziativa, sarebbe posto in forse anche il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria. La perdita cumulata del FInFer fino al 2030 sarebbe di circa 4 miliardi di franchi. Questo comporterebbe che gli ampliamenti pianificati dovrebbero essere ultimati più tardi e che durerebbe più a lungo il rimborso degli anticipi della Confederazione ai grandi progetti ferroviari che il FInFer riprende dal FTP.

Da un confronto²³ con i Paesi europei emerge che soprattutto i Paesi limitrofi, ma anche la Gran Bretagna, i Paesi Bassi e la Spagna, non conoscono la destinazione vincolata delle tasse riscosse sui carburanti a favore dell'ampliamento di infrastrutture. Soltanto nella Repubblica ceca esiste un fondo di finanziamento delle infrastrutture, alimentato tra l'altro con risorse a destinazione vincolata provenienti dalle imposte sui carburanti. Negli altri Paesi menzionati le imposte sui carburanti o sull'energia e le imposte annuali sui veicoli a motore confluiscono nel bilancio generale dello Stato. Questa situazione sembra essere stabile: in Germania e in Austria sono state abrogate le precedenti destinazioni vincolate. In nessuno di questi Paesi si osserva un rafforzamento della destinazione vincolata delle tasse sui carburanti. Sono in genere a destinazione vincolata soltanto tasse specifiche per l'utilizzazione di determinati tratti stradali (p. es. pedaggi per l'utilizzazione di galleria e autostrade). La destinazione vincolata, caratteristica delle imposte sul traffico riscosse in Svizzera, costituisce pertanto un caso eccezionale.

4.1.2 Referendum facoltativo

Le nuove imposte e tasse della Confederazione devono poggiare sulla Costituzione (referendum obbligatorio) oppure su una base legale formale (referendum facoltativo). Anche in questo caso l'obbligo di referendum sancito dall'articolo 86 capoverso 4 Cost. ai sensi dell'iniziativa non comporta nessuna modifica. Tutte le imposte e tasse attualmente esistenti in ambito di circolazione stradale – devono essere menzionate, in particolare, l'imposta sugli oli minerali, il supplemento fiscale sugli oli minerali, la tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali e la TTPCP – sono state democraticamente legittimate nel quadro di procedure corrispondenti. Anche senza il nuovo capoverso 4 nulla cambierebbe in caso di futuri adeguamenti.

In futuro si dovrebbero invece sottoporre al referendum facoltativo gli aumenti delle aliquote delle tasse o – a seconda della volontà del legislatore – di emolumenti. Ne sarebbero esclusi le tasse e gli emolumenti oggetto di un'indicizzazione fissa per legge. Al Consiglio federale spetterebbe unicamente la competenza di ridurre gli emolumenti o le aliquote delle tasse.

La nuova regolamentazione comporterebbe un aggravio del dispendio amministrativo per il Consiglio federale e il Parlamento. Il Consiglio federale ritiene inoltre non conforme, né sotto il profilo materiale né dei livelli, sottoporre al Parlamento ed eventualmente a una votazione popolare la fissazione di emolumenti ai quali si

²³ ECOPLAN, *Verkehrsabgaben und Einnahmenverwendung im europäischen Umfeld* – Breve perizia, 2014. (cfr. sul sito www.efd.admin.ch > Documentazione > Informazioni ai media il link del comunicato stampa «Il Consiglio federale licenzia il messaggio concernente l'iniziativa «Per un equo finanziamento dei trasporti» »).

applicano i principi di equivalenza e di copertura dei costi ai sensi dell'articolo 46 LOGA e che sottostanno pertanto a standard inferiori per quanto riguarda il loro ancoraggio legale.

4.1.3 Divieto di uso diverso da quello previsto

La richiesta degli autori dell'iniziativa, volta a impedire in futuro l'«uso diverso da quello previsto» che esiste attualmente, è più politica che giuridica. Il vigente articolo 86 Cost. elenca in maniera esaustiva gli scopi di utilizzazione delle risorse a destinazione vincolata. In altre parole, già oggi non sono in atto «usi diversi da quelli previsti». Si può supporre che il legislatore si atterrà anche alle prescrizioni di una disposizione costituzionale modificata nel senso dell'iniziativa. In altre parole, già oggi non vi sono in atto «usi diversi da quelli previsti», pertanto essi non saranno possibili neanche in futuro.

In particolare la libera utilizzazione della metà del gettito dell'imposta sugli oli minerali non può essere considerata come uso diverso da quello previsto o dissimulazione della parte non vincolata dell'imposta sugli oli minerali. Secondo l'accezione attuale, suffragata da più votazioni popolari su disposizione costituzionali, il prodotto delle imposte sugli oli minerali sono entrate fiscali generali che competono al bilancio generale della Confederazione. La metà di queste entrate è destinata in maniera vincolata ai compiti connessi alla circolazione stradale, definiti dall'articolo 86 Cost., questo nel senso di una soluzione speciale («finanziamento speciale»).

Neppure il cosiddetto quarto NFTA costituisce un uso diverso da quello previsto: la disposizione transitoria dell'articolo 196 numero 3 capoverso 2 lettera c Cost. si riferisce esplicitamente all'articolo 86 capoverso 3 Cost. ed è anch'esso il frutto di una decisione popolare. Ciò vale anche per il conferimento al FInFer di risorse provenienti dall'imposta sugli oli minerali. Tuttavia questo conferimento è ora messo in dubbio dalla richiesta di esclusività del capoverso 2^{bis} (cfr. n. 3.3 e n. 4.1.1).

Il capoverso 6 non ha ripercussioni concrete. Il finanziamento speciale per la circolazione stradale può essere proseguito nella sua forma attuale. In linea di massima sarà pertanto possibile continuare a utilizzare temporaneamente risorse a destinazione vincolata (ossia se le entrate superano le uscite) per il bilancio generale della Confederazione. In questi casi non si è in presenza di un «uso diverso da quello previsto» visto che, data la loro destinazione vincolata a compiti connessi alla circolazione stradale, le entrate sono durevolmente riservate e confluiscono nuovamente a questo settore di compiti quando le uscite connesse alla circolazione stradale superano le entrate a destinazione vincolata.

In considerazione di quanto precede, il divieto di uso diverso da quello previsto del nuovo capoverso 6 proposto dagli autori dell'iniziativa è obsoleto sotto il profilo giuridico.

4.2 Ripercussioni dell'iniziativa in caso di accettazione

4.2.1 Ripercussioni sulle finanze della Confederazione

In caso di accettazione dell'iniziativa un importo di circa 1,5 miliardi di franchi, provenienti dalle entrate dell'imposta sugli oli minerali e finora a disposizione di altri settori di compiti, dovrà essere destinato senza indugio in maniera vincolata e quindi accreditato al FSTS. Queste risorse non sarebbero più a disposizione per l'adempimento degli altri compiti della Confederazione, perlomeno a medio termine. Si pone pertanto la questione di come il bilancio possa reggere a questo ammanco di entrate.

Il piano finanziario 2016–2018 del 20 agosto 2014²⁴ presenta un'eccedenza strutturale che aumenta fino a circa 2,8 miliardi di franchi alla fine del periodo. Tuttavia, è un quadro ingannevole: la Riforma III dell'imposizione delle imprese (RI imprese III²⁵) prevede misure di compensazione verticali a favore dei Cantoni che graveranno sul bilancio della Confederazione per quasi 1 miliardo di franchi. Ulteriori maggiori oneri sul versante delle uscite, d'importo probabilmente compreso tra 200 e 300 milioni di franchi, sono attesi dal solo aumento fino a 5 miliardi di franchi del tetto di spese dell'esercito. Sono d'altra parte imminenti importanti maggiori uscite in diversi settori di compiti (formazione professionale superiore, Ginevra internazionale, investimenti per accelerare le procedure di asilo, promovimento della cultura, promovimento dello sport ecc.). Il bilancio è inoltre confrontato con rischi notevoli sul versante delle entrate. Da un lato, sono imminenti ulteriori riforme – si deve menzionare in questo contesto l'imposizione dei coniugi e della famiglia, con ammanchi di entrate fino a 2,3 miliardi di franchi e, dall'altro, si registra da qualche tempo un rallentamento della crescita del gettito dell'imposta federale diretta. Sono infine rilevanti, come in precedenza, i rischi economici. La ripresa congiunturale in corso sembra piuttosto affievolirsi. Per tutti questi motivi si deve supporre che in caso di accettazione dell'iniziativa si generi un fabbisogno di compensazione di 1,5 miliardi per il bilancio della Confederazione.

Queste compensazioni potrebbero intervenire, in linea di massima, sia sul versante delle entrate, sia su quello delle uscite.

Compensazione sul versante delle entrate

Il margine di manovra per procurarsi ulteriori risorse sul versante delle entrate è straordinariamente esiguo, come si può notare se si dà uno sguardo alle principali fonti di entrate della Confederazione e alle riforme imminenti in questo campo:

- *imposta federale diretta*: le aliquote di imposta massime sono stabilite dalla Cost., fermo restando che la legittimazione del loro prelievo è limitata nel tempo sino a fine 2020. Un aumento delle aliquote massime per compensare la destinazione completamente vincolata dell'imposta sugli oli minerali gravante i carburanti necessiterebbe pertanto di un più lungo processo politico e di una votazione popolare. Il Consiglio federale ritiene che un aumento non sia auspicabile. In particolare, l'aumento dell'imposta sull'utile sarebbe ten-

²⁴ www.efv.admin.ch > Documentazione > Rendiconto finanziario > Piani finanziari

²⁵ www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini in corso > Dipartimento federale delle finanze > Legge sulla riforma III dell'imposizione delle imprese

denzialmente dannoso per la competitività fiscale internazionale della Svizzera e in contraddizione con gli obiettivi della RI imprese III prevista

- *imposta sul valore aggiunto (IVA)*: anche le aliquote massime dell'imposta sul valore aggiunto sono stabilite nella Costituzione federale. All'inizio del 2018, quando scadrà il suo aumento limitato nel tempo a favore dell'assicurazione per l'invalidità, l'imposta sul valore aggiunto sarà ridotta di 0,4 punti percentuali (aliquota ordinaria). Viene riscosso contestualmente un punto percentuale dello 0,1 a favore del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria (limitato nel tempo fino al 2030). Il Consiglio federale intende inoltre aumentare l'IVA a favore dell'AVS nel quadro della riforma della previdenza per la vecchiaia («Previdenza per la vecchiaia 2020»²⁶). Deve pertanto essere parimenti respinto un ulteriore aumento dell'IVA a favore del bilancio
- *imposta preventiva*: il Consiglio federale ha recentemente deciso di esaminare diverse varianti di riforma, in particolare il passaggio al cosiddetto «principio dell'agente pagatore». Questo passaggio comporterebbe tendenzialmente maggiori entrate, sebbene le sue ripercussioni finanziarie siano molto difficilmente quantificabili. La corrispondente revisione di legge è tuttavia molto complessa e non si presta a una compensazione a breve termine degli ammacchi di entrate
- *tasse di bollo*: un aumento delle tasse di bollo non costituisce un'opzione di creazione di un margine di manovra nel bilancio della Confederazione. La tassa di emissione sul capitale di terzi è appena stata abolita e la soppressione della tassa di emissione sul capitale proprio è in fase di dibattito parlamentare (disegno A relativo all'iniziativa parlamentare 09.503 «Abolire progressivamente le tasse di bollo e creare nuovi posti di lavoro»)
- *imposta sul tabacco*: il Consiglio federale intende proporre una nuova competenza di aumento del 50 per cento dell'imposta sulle sigarette e sul tabacco trinciato. Un messaggio corrispondente è in preparazione. Un eventuale aumento dell'imposta sul tabacco non fornirà tuttavia neppure in futuro un contributo sostanziale alla compensazione degli ammanchi di entrate negli altri settori. Occorre anche considerare che l'imposta sul tabacco non persegue unicamente scopi fiscali, ma costituisce un caposaldo della politica di prevenzione della Confederazione; il cambiamento dei comportamenti di consumo perseguito tramite l'aumento dell'imposta riduce di conseguenza le maggiori entrate realizzabili.

Per quanto riguarda le *minori entrate fiscali*, sotto il profilo dell'entità (in particolare l'imposta sulle bevande distillate, l'imposta sulla birra e l'imposta sugli autoveicoli), esse non rappresentano un potenziale per misure sostanziali sul versante delle entrate soprattutto dal punto di vista del volume.

Le misure sul versante delle entrate non costituiscono pertanto un'opzione realistica per attuare le conseguenze che comporterebbe l'accettazione dell'iniziativa a livello di politica di bilancio.

²⁶ www.bsv.admin.ch > Attualità > Informazioni ai media > 25.06.2014 «Previdenza per la vecchiaia 2020: la procedura di consultazione conferma la necessità e gli obiettivi dell'ampia riforma»

Compensazione sul versante delle uscite

Le misure di compensazione dovrebbero pertanto intervenire prevalentemente sul versante delle uscite. Tagli nel caso della metà delle uscite della Confederazione, pari a 70 miliardi di franchi, non possono essere considerati. Non esiste alcun margine di manovra a breve termine per quanto riguarda i contributi della Confederazione alle assicurazioni sociali, le quote di terzi alle entrate, i pagamenti nel contesto della perequazione finanziaria, la redistribuzione delle tasse di incentivazione o le spese per interessi. Tuttavia, anche a medio e lungo termine non è possibile realizzare sgravi sostanziali: nel settore delle assicurazioni sociali si tratta piuttosto di cercare di frenare mediante riforme la forte espansione delle uscite dovuta a ragioni demografiche. I tagli a livello di quote di terzi alle entrate o di perequazione finanziaria andrebbero a scapito di altri bilanci pubblici e privati (Cantoni, assicurazioni sociali, economia, privati). Le riforme di sistema in questi settori sono peraltro estremamente complesse e richiederebbero molto tempo.

I risparmi dovrebbero quindi essere effettuati in prevalenza a livello di uscite influenzabili sul breve periodo. Nel corso dell'esercizio 2013 queste uscite sono ammontate a circa 30 miliardi di franchi. Per adempiere il postulato di risparmio di 1,5 miliardi queste uscite debolmente vincolate dovrebbero essere ridotte in media del 5 per cento.

Non è possibile esprimersi al momento sulle modalità di ripartizione dei tagli sui singoli settori di compiti. Il Consiglio federale e il Parlamento adotterebbero queste decisioni a tempo debito, tenendo conto della situazione finanziaria e delle priorità politiche.

Attualmente si deve pertanto prospettare, nell'ottica di un'ipotesi di lavoro, un'attuazione lineare dei risparmi necessari. Come insegnano le esperienze tratte da precedenti programmi di risparmio, i tagli lineari dovrebbero essere relativamente prossimi alla realtà, perché le maggioranze politiche possono essere raggiunte soltanto osservando una simmetria minima dei sacrifici.

Figura 3

Tagli lineari nel bilancio della Confederazione

In mln. (arrotondati a 50 mln.)	Tagli annuali
Relazioni con l'estero	-150
Difesa nazionale	-250
Formazione e ricerca	-350
Previdenza sociale	-50
Trasporti*	-250
Agricoltura e alimentazione	-200
Altri settori di compiti *	-250
Totale	-1500
* Esclusi compiti finanziati dal FSTS/FSTA	

La figura 3 illustra le ripercussioni di un obiettivo di risparmio lineare sui diversi settori di compiti:

- il settore di compiti maggiormente toccato sarebbe quello della *formazione e della ricerca*. Dovrebbero probabilmente subire tagli i Politecnici federali di Zurigo e di Losanna, le università cantonali, le scuole universitarie professionali, la formazione professionale e le istituzioni di promovimento della ricerca (Fondo nazionale svizzero, Commissione per la tecnologia e l'innovazione). I risparmi in questo settore pregiudicherebbero durevolmente la competitività internazionale della piazza economica, di ricerca e di lavoro svizzera
- ne sarebbero fortemente toccati anche i *trasporti pubblici*. In primo piano figurerebbero, da un lato, tagli del conferimento al FInFer, con la conseguenza che le costruzioni ferroviarie già decise sarebbero ritardate e i futuri progetti di ampliamento dovrebbero perlomeno essere differiti. Dall'altro, anche il traffico regionale viaggiatori (ferrovia, autobus, funivie) dovrebbe aspettarsi minori risorse. La riduzione dell'offerta potrebbe in particolare colpire sensibilmente anche le regioni rurali
- anche la *difesa nazionale* si vedrebbe molto probabilmente confrontata con risparmi dell'ordine delle centinaia di milioni. L'ulteriore evoluzione dell'esercito ne verrebbe posta in forse. La prontezza di impiego dell'esercito dovrebbe essere ridotta e la soppressione delle lacune in fatto di armamento ne sarebbe chiaramente ritardata
- inoltre, non si potrebbe evitare che anche l'*agricoltura* contribuisca notevolmente al risparmio. Le uscite della Confederazione in questo settore si ripercuotono soprattutto direttamente sul reddito. Le aziende agricole e le famiglie di agricoltori dovrebbero aspettarsi perdite sostanziali di reddito
- rientrano negli *altri settori di compiti* comparti come la politica regionale, il promovimento della piazza e del turismo, la cultura, lo sport, la sanità o la protezione dell'ambiente. Anche in questo ambito i tagli sarebbero inevitabili.

Oltre un sesto di queste uscite confluisce direttamente ai Cantoni o a istituzioni cantonali sotto forma di sussidi. Sebbene nel caso dei programmi di risparmio la Confederazione si preoccupi sempre di evitare trasferimenti di oneri ai Cantoni, sarebbe praticamente impossibile risparmiare totalmente i bilanci cantonali. In linea di massima i tagli della Confederazione possono essere compensati dai Cantoni accumulando i loro contributi. Poiché nell'ambito dell'iniziativa i Cantoni otterrebbero al contempo maggiori contributi generali per le strade dalla Confederazione, si disporrebbe di un certo potenziale di trasferimento sui preventivi cantonali. Questo però potrebbe non bastare e allora si dovrebbero probabilmente aumentare anche le imposte. A titolo alternativo i Cantoni potrebbero ridurre i loro propri contributi. Tutto sommato l'accettazione dell'iniziativa avrebbe ripercussioni tangibili sui beneficiari di prestazioni della Confederazione, ma anche dei Cantoni e dei Comuni.

Rapida attuazione dei risparmi

Mentre l'accredito delle entrate a destinazione vincolata supplementari al FSTS sarebbe effettuato integralmente a contare dalla votazione popolare, potrebbe durare un certo tempo finché le uscite raggiungano un livello corrispondente. Rientrano in questo ambito soltanto le uscite per la costruzione e la manutenzione delle strade

nazionali. Il volume delle altre uscite addebitate al FSTS non è influenzabile o lo è solamente in misura ridotta e cresce in maggioranza con il rincaro. Questo aumento ritardato consentirebbe in teoria di estendere nel tempo i risparmi necessari e di avvalersi temporaneamente nel bilancio generale della Confederazione delle risorse non utilizzate provenienti dalle tasse sulla circolazione stradale.

In questo modo però il bilancio si «indebiterebbe» nei confronti del FSTS. Occorre assolutamente rinunciare a una simile prospettiva e non soltanto perché essa sarebbe in contraddizione con lo spirito del freno all'indebitamento: poiché gli accantonamenti nel finanziamento speciale per la circolazione stradale possono raggiungere rapidamente un livello di parecchi miliardi di franchi, un'attesa troppo lunga nell'attuazione delle misure di risparmio renderebbe ancora più difficile la riduzione successiva degli accantonamenti a carico del bilancio ordinario della Confederazione. Le misure di risparmio necessarie ammonterebbero allora – perlomeno temporaneamente – a un importo chiaramente superiore a 1,5 miliardi di franchi l'anno.

In caso di accettazione dell'iniziativa, si dovrebbe pertanto provvedere affinché non aumentino troppo fortemente gli accantonamenti nel FSTS – accantonamenti che nell'ottica del bilancio della Confederazione non costituiscono altro che un debito interno. Questo obiettivo può essere raggiunto in linea di massima seguendo due diversi percorsi:

- aumento immediato del conferimento al Fondo infrastrutturale: con questo fondo si finanziano il completamento della rete stradale nazionale e il superamento delle difficoltà e vengono versati contributi per misure a favore del traffico d'agglomerato e delle strade principali nelle regioni montane e nelle regioni periferiche. Il decreto federale del 4 ottobre 2006 concernente il credito complessivo per il Fondo infrastrutturale ha previsto 20,8 miliardi di franchi per questi compiti (stato dei prezzi 2005, più il rincaro e l'IVA). Fino al momento di un'eventuale votazione questo volume dovrebbe essere inizialmente raggiunto nella misura della metà circa con i conferimenti pianificati. I conferimenti annuali potrebbero pertanto essere sensibilmente aumentati a breve termine e poi essere nuovamente compensati mediante conferimenti di minore entità verso la fine della durata del fondo. Le risorse così liberate sarebbero a disposizione per l'ampliamento, l'esercizio e la manutenzione delle strade nazionali. Se del caso, esse potrebbero anche essere trasferite a un fondo stradale. Il fondo in questione dovrebbe essere istituito a livello di legge perché in caso di accettazione dell'iniziativa sarebbe difficilmente ipotizzabile che a poca distanza di tempo il Popolo e i Cantoni votino nuovamente una modifica dell'articolo 86 Cost.
- pianificazione nel bilancio della Confederazione di eccedenze strutturali che in caso di realizzazione effettiva potrebbero essere accreditate al conto di ammortamento conformemente all'articolo 17a della legge federale 7 ottobre 2005²⁷ sulle finanze della Confederazione. Questo secondo percorso dovrebbe essere imperativamente combinato con l'istituzione successiva di un fondo stradale da alimentare a carico del conto di ammortamento.

Al momento può essere lasciata aperta la questione di quale percorso di «risparmio anticipato» debba essere proposto al Parlamento in caso di accettazione dell'iniziativa. Entrambe le varianti esigono misure di risparmio immediatamente efficaci negli

altri settori di compiti. Il loro vantaggio consiste nel fatto che a livello di FSTS non viene creato involontariamente un saldo di parecchi miliardi di franchi, la cui riduzione richiederebbe programmi di risparmio chiaramente superiori a 1,5 miliardi di franchi.

4.2.2 Ripercussioni sul finanziamento speciale per il traffico stradale (FSTS)

Di seguito è illustrata quale sarebbe l'evoluzione delle entrate e delle uscite del FSTS secondo le richieste dell'iniziativa. Per il calcolo si parte dal presupposto di un'accettazione a seguito di una votazione popolare nel mese di giugno del 2016. Le uscite corrispondono ai modelli di ipotesi dello scenario²⁸ dell'USTRA per l'avamprogetto di consultazione concernente il Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA). Le deviazioni rispetto allo scenario si riscontrano peraltro a livello di contributi non vincolati a opere e di conferimento al FInFer, il cui importo dipende dalle entrate. Poiché in caso di accettazione dell'iniziativa subentra una dotazione di risorse un po' più cospicua di quella nello scenario FOSTRA, i conferimenti al FInFer provenienti dalle imposte sugli oli minerali e anche i contributi ai Cantoni non vincolati a opere sono in misura corrispondente più elevati. A titolo complementare occorre fare una distinzione tra le due varianti secondo il numero 3.3:

- *variante 1*: il conferimento al FInFer di risorse provenienti dall'imposta sugli oli minerali non è più possibile
- *variante 2*: il conferimento al FInFer di risorse provenienti dall'imposta sugli oli minerali rimane possibile.

²⁸ Questo scenario sarà rielaborato al momento della redazione del presente messaggio.

Figura 4

Evoluzione del FSTS fino al 2040; variante 1
(nessun conferimento con risorse provenienti dall'imposta sugli oli minerali)

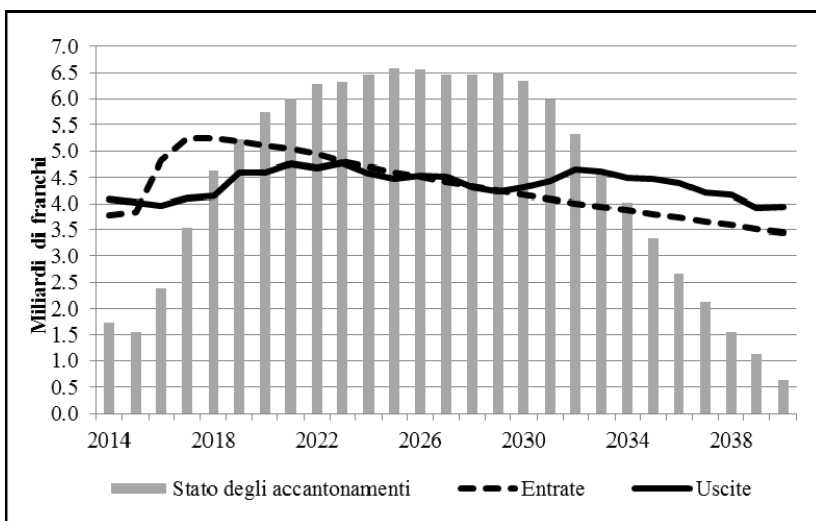
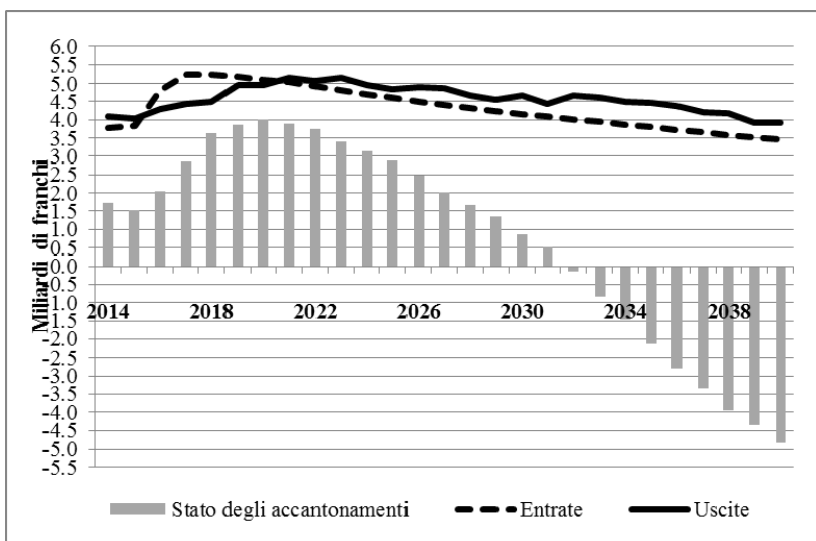


Figura 5

Evoluzione del FSTS fino al 2040; variante 2
(conferimento con risorse provenienti dall'imposta sugli oli minerali)



Le figure evidenziano che le uscite nel 2023 (variante 1) e nel 2019 (variante 2) raggiungono pressoché il volume delle entrate a destinazione vincolata. Poiché nel caso di entrambe le varianti le entrate superano dapprima nettamente le uscite, gli accantonamenti del FSTS aumentano inizialmente in maniera sensibile. Mentre nella variante 1 il volume massimo viene raggiunto soltanto verso il 2030 con circa 6,5 miliardi di franchi, nella variante 2 gli accantonamenti raggiungono circa 4 miliardi di franchi verso il 2020, per poi calare di nuovo lentamente.

Conformemente allo scenario dell'USTRA per l'avamprogetto di consultazione, in caso di accettazione dell'iniziativa il finanziamento di compiti connessi alla circolazione stradale sarebbe garantito senza ulteriori misure, rispettivamente, fino al 2040 (variante 1) e fino al 2031 (variante 2).

Problematica degli accantonamenti elevati

Se l'iniziativa fosse accettata, nel caso di entrambe le varianti si accumulerebbero nel FSTS accantonamenti elevati che perdurerebbero a lungo, in particolare per quanto riguarda la variante 1.

Gli accantonamenti elevati sono problematici per diversi motivi:

- un importo nettamente inferiore basta come riserva di compensazione per attenuare le fluttuazioni delle entrate e delle uscite
- un importo troppo elevato di accantonamenti del FSTS può indurre a un impiego non economico delle risorse
- un importo elevato di accantonamenti del FSTS deve essere infine valutato criticamente con occhio a un'equa ripartizione intergenerazionale degli oneri: si prelevano in un certo qual senso «imposte per costituire scorte» che potrebbero essere utilizzate soltanto in epoca successiva.

In linea di massima si pongono le stesse questioni sia che gli accantonamenti vengano trasferiti in continuazione al Fondo infrastrutturale sia al Fondo stradale da istituire, ma che non vi possano essere utilizzati entro un lasso di tempo adeguato. (cfr. n. 4.2.1).

4.2.3 Ripercussioni sull'ambiente e sulla politica dei trasporti coordinata

La politica coordinata dei trasporti e dell'ordinamento territoriale è un importante elemento per raggiungere gli obiettivi di politica ambientale e climatica a tutti i livelli statali. L'ulteriore crescita delle prestazioni di trasporto che si va delineando deve essere affrontata in maniera possibilmente conforme alla sua natura dal singolo vettore adeguato di trasporto. Negli agglomerati e nelle città esso è rappresentato dai trasporti pubblici. Oltre che da una intensa armonizzazione dei progetti di ampliamento della strada e della ferrovia, le prospettive di successo di una politica coordinata dei trasporti sono influenzate in maniera determinante dall'evoluzione dei costi a carico dei singoli utenti.

Evoluzione dei costi di trasporto nella circolazione stradale

I costi che insorgono agli automobilisti sono dovuti a numerosi fattori. La parte più importante è costituita dai costi fissi, come l'ammortamento del veicolo, le imposte

sui veicoli a motore, i costi di assicurazione, di servizio e di manutenzione. Le sole spese di carburante sono responsabili del 15 per cento circa dei costi complessivi.

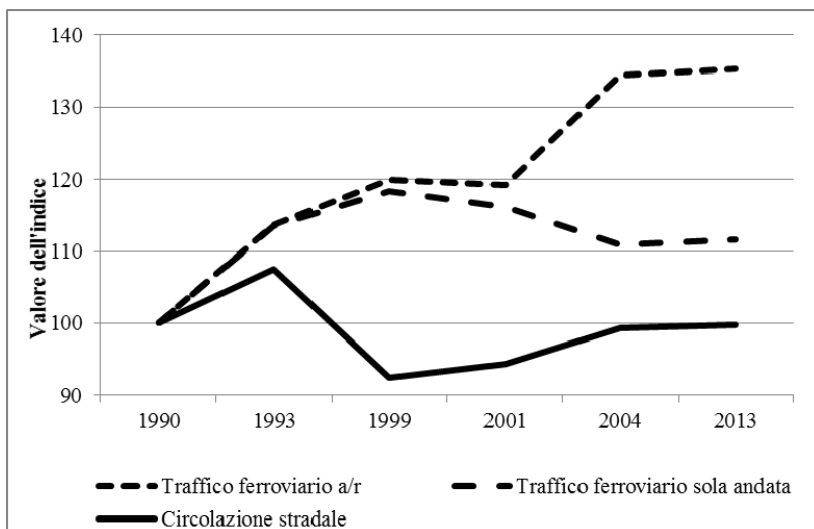
A prescindere dall'entità dell'imposta sugli oli e del suo supplemento, il suo onere effettivo sugli automobilisti dipende dal consumo di carburante dei veicoli e dal livello dei prezzi dell'economia. Da 1970 al 2010 il consumo medio di carburante delle autovetture è diminuito di oltre un terzo, mentre durante lo stesso periodo di tempo il rincaro è aumentato complessivamente del 200 per cento. Le aliquote di imposta sugli oli minerali, aumentate per l'ultima volta, rispettivamente, nel 1993 (imposta di base) e nel 1974 (supplemento), sono cresciute in misura palesemente esigua dal 1970. Dal 1970 al 2010 l'onere di imposta sugli oli minerali senza inflazione per un percorso di 100 chilometri ha registrato un calo effettivo da 14 franchi a 5,8 franchi (stato dei prezzi 2010). L'onere reale di imposta sugli oli minerali a carico degli automobilisti si è quindi più che dimezzato dal 1970 grazie a motori più parsimoniosi nei consumi e alla rinuncia a un adeguamento al rincaro delle aliquote fiscali.

Evoluzione dei costi di trasporto nei trasporti pubblici

In uno studio²⁹ fondato sui dati del Touring Club Svizzero (TCS), il sorvegliante dei prezzi ha esaminato l'evoluzione dei costi di trasporto nella circolazione stradale e nei trasporti pubblici dal 1990 al 2013.

Figura 6

Evoluzione del FSTS fino al 2040 con diminuzione del supplemento per la variante 1



²⁹ *Entwicklung der Fahrkosten im Strassen- und Schienenverkehr, Preisüberwachung 2013* (reperibile sul sito Internet www.preisueberwacher.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Studi & analisi > 2013

Secondo questo studio, nel corso degli ultimi 15 anni le spese di trasporto nella circolazione stradale sono evolute in Svizzera in maniera ampiamente parallela al rincaro generale. In questo senso i costi di esercizio di un'automobile e del rincaro sono aumentati entrambi del 30 per cento circa dal 1990 o, in altre parole, i costi di trasporto nella circolazione stradale sono rimasti costanti in termini reali. Oltre che dal rincaro generale, i costi in ambito di trasporti pubblici sono influenzati soprattutto dalle decisioni politiche (p. es. aumenti dei prezzi delle tracce orarie) e dall'evoluzione della struttura tariffaria (p. es. soppressione della tariffa di ritorno, aumento della cosiddetta tariffa chilometrica). Questi fattori hanno provocato un notevole aumento dei prezzi dei trasporti. Ciò appare evidente nel caso della tratta Berna – Zurigo, per la quale il prezzo del biglietto di ritorno, di 50 franchi nel 1990, è quasi raddoppiato a 98 franchi nel 2013. Dopo aver dedotto il rincaro, il prezzo del biglietto di ritorno sulla tratta Berna – Zurigo è rincarato del 65 per cento in termini reali. Dallo studio del Sorvegliante dei prezzi si può concludere che dal 1990 i prezzi dei biglietti dei mezzi pubblici hanno subito un aumento nettamente maggiore rispetto a quelli della circolazione stradale.

Ripercussioni sulla ripartizione del gettito dei trasporti su strada e ferroviari

In caso di accettazione dell'iniziativa, la forbice tasse/tariffa tra la circolazione stradale e i trasporti pubblici si allargherebbe ulteriormente³⁰. I viaggiatori ferroviari dovrebbero partecipare anche in futuro ai costi dell'ampliamento dell'offerta attraverso un aumento dei prezzi dei biglietti, mentre le tasse pagate dagli automobilisti stagnerebbero in termini nominali e calerebbero in termini reali. A seconda dell'interpretazione dell'iniziativa, si potrebbe addirittura prospettare una riduzione del supplemento fiscale sugli oli minerali (cfr. n. 4.2.2).

Questa variazione della forbice è problematica sia per motivi di politica dei trasporti, sia per motivi ecologici:

- insorgerebbe in questo senso il pericolo di un ritorno del trasporto dalla ferrovia alla strada. In particolare, negli agglomerati la situazione potrebbe ulteriormente aggravarsi su numerose tratte stradali, già ora sovraccaricate durante le ore di punta: le conseguenze sarebbero lunghe code, più rumore e maggiori emissioni di sostanze nocive;
- un ritorno dei trasporti pubblici dalla ferrovia alla strada avrebbe anche ripercussioni negative sul grado di copertura dei costi del traffico regionale viaggiatori. Ne risulterebbe una pressione volta ad aumentare le indennità della Confederazione e dei Cantoni o a limitare l'offerta di trasporti pubblici che darebbe avvio a una dinamica negativa in direzione opposta agli obiettivi di una politica coordinata dai trasporti;

³⁰ Nel senso di una limitazione occorre notare che nella primavera del 2015 il Consiglio federale avvierà una procedura di consultazione su un sistema di incentivazione dell'energia. In virtù di una disposizione costituzionale, la Confederazione avrà la competenza, di prelevare una tassa climatica sui combustibili e sui carburanti e una tassa sull'elettricità. Si tratta nella fattispecie di tasse di incentivazione che vengono restituite alla popolazione. La disposizione costituzionale è formulata in maniera aperta: essa non stabilisce in quale misura e su quali agenti energetici saranno rimosse le tasse. L'avamprogetto posto in consultazione presenterà a titolo illustrativo possibili combinazioni di tasse, fra le quali anche una tassa sui carburanti. Ci si può aspettare la sua possibile introduzione soltanto dopo il 2020.

- ci si dovrebbero infine aspettare ripercussioni negative sulla conversione del parco veicoli in veicoli a consumi più bassi e con minori emissioni di CO₂. Sarebbe pertanto più difficile ridurre il consumo energetico dei trasporti, raggiungere gli obiettivi climatici e ridurre la dipendenza dalle importazioni di petrolio. Sarebbe anche incentivato il turismo del pieno che reagisce già a partire da esigue variazioni di prezzo. Ciò procurerebbe ulteriori entrate fiscali, ma aumenterebbe le emissioni di CO₂ addebitate alla Svizzera in misura corrispondente ai quantitativi di carburante forniti a veicoli esteri.

4.2.4 Ripercussioni sul finanziamento speciale per il traffico aereo (FSTA)

Oltre alla circolazione stradale, l'iniziativa riguarda anche il traffico aereo. L'articolo 86 capoverso 3^{bis} Cost., secondo il quale la metà del prodotto netto dell'imposta di consumo sui carburanti per l'aviazione è a destinazione vincolata, deve essere adeguato in maniera analoga alla disposizione sulla circolazione stradale, nel senso che in futuro il suo intero prodotto netto sarebbe destinato in maniera vincolata a compiti e spese connessi al traffico aereo.

La destinazione completamente vincolata del prodotto netto dell'imposta sugli oli minerali gravante i carburanti per l'aviazione procurerebbe al FSTA maggiori entrate annuali di circa 20 milioni di franchi. In caso di accettazione dell'iniziativa subentrerebbe in linea di massima la possibilità di aumentare da 20 a 65 milioni di franchi le spese a carico del FSTA oppure di ridurre il supplemento fiscale sugli oli minerali prelevato (a titolo sussidiario) sui carburanti per l'aviazione. Per mantenere costante il volume delle entrate, il supplemento dovrebbe essere ridotto da 30 centesimi a circa 6 centesimi per litro.

In base all'attuale disposizione costituzionale le entrate a destinazione vincolata del FSTA ammontano a circa 45 milioni di franchi. Come esposto al numero 2.2.3 il FTSA non ha attualmente difficoltà di finanziamento. Le sue entrate superano costantemente le uscite. Nell'ipotesi che il supplemento non fosse ridotto in caso di accettazione dell'iniziativa, il traffico aereo disporrebbe ogni anno di risorse a destinazione vincolata di circa 65 milioni di franchi. A fronte delle attuali disposizioni in materia di sussidi (LUMin e ordinanza del 29 giugno 2011³¹ concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata per provvedimenti nel traffico) non sarebbe praticamente possibile un uso di queste risorse economico e mirato agli obiettivi.

Per questi motivi occorre per il momento presumere che in caso di accettazione dell'iniziativa il supplemento fiscale sugli oli minerali gravante i carburanti per l'aviazione debba essere ridotto per impedire un ulteriore incremento degli accantonamenti del FTSA. A titolo alternativo, si dovrebbe esaminare un'estensione del catalogo dei compiti da finanziare tramite il FTSA. Ciò richiederebbe tuttavia una modifica di legge.

31 RS 725.116.22

4.2.5 **Ripercussioni per i Cantoni**

In caso di accettazione dell'iniziativa aumenterebbero, da un lato, i contributi non vincolati a opere ai Cantoni e dall'altro, non si potrebbe affatto evitare che i Cantoni siano toccati dalle ampie misure di risparmio della Confederazione.

Contributi non vincolati a opere

I contributi non vincolati a opere sono quote dei Cantoni alle entrate a destinazione vincolata provenienti dall'imposta sugli oli minerali, dal supplemento fiscale sugli oli minerali e dalla tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali. La Costituzione federale ne disciplina il principio (art. 86 cpv. 3 lett. e), mentre la LUMin stabilisce l'entità dei contributi (art. 4 cpv. 5):

Art. 4 Ripartizione tra i singoli settori di compiti

...

5 La quota per i contributi non direttamente vincolati a opere è stabilita ogni volta per quattro anni; ammonta almeno al 10 per cento del prodotto dell'imposta sugli oli minerali assegnato al traffico stradale.

Secondo l'articolo 4 capoverso 5 LUMin, nel calcolo vanno altresì inclusi i prodotti del supplemento fiscale sugli oli minerali e della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali, in quanto si tratta di elementi delle «imposte sugli oli minerali destinate alla circolazione stradale». I contributi non vincolati a opere sono suddivisi in contributi generali a tutti i Cantoni (98 % delle entrate a destinazione vincolata) e in contributi ai Cantoni senza strade nazionali (2 % delle entrate a destinazione vincolata, al momento i soli Cantoni di Appenzello Esterno e di Appenzello Interno). La ripartizione è effettuata in funzione di una chiave fissa che tiene conto della lunghezza e degli oneri delle strade.

Attualmente i contributi della Confederazione corrispondono al minimo legale del 10 per cento delle entrate a destinazione vincolata. Nel caso della destinazione completamente vincolata dell'imposta sugli oli minerali gravante i carburanti ai sensi dell'iniziativa confluirebbe automaticamente e a titolo supplementare ai Cantoni il 10 per cento di 1,5 miliardi di franchi, ossia 150 milioni. I contributi non vincolati a opere registrerebbero un aumento del 40 per cento, passando da circa 380 a circa 530 milioni di franchi (stato secondo il piano finanziario 2016). Dato il carattere fisso della chiave di ripartizione, questo calcolo si applica anche alle singole quote dei Cantoni.

Programma di risparmio della Confederazione

I Cantoni sarebbero d'altra parte sensibilmente toccati dal programma di risparmio della Confederazione, necessario al controfinanziamento. In considerazione dell'ammancio di entrate da compensare, un tale programma di risparmio dovrebbe essere stabilito in maniera ampia. Al riguardo non si potrebbe evitare che ne fossero interessate anche le prestazioni dei Cantoni. Prima di definire concretamente un simile programma di risparmio, non è tuttavia possibile quantificarne le ripercussioni sui singoli Cantoni (cfr. n. 4.2.1).

Partendo da questo presupposto, non è neppure possibile calcolare per ogni singolo Cantone il saldo dei flussi supplementari di risorse e degli oneri consecutivi al programma di risparmio.

4.2.6 Adeguamenti legali a livello di legge

A seguito delle decisioni del Parlamento in merito all'interpretazione dell'iniziativa per quanto riguarda il conferimento al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria delle risorse provenienti dalle imposte sugli oli minerali e i contributi ai Cantoni senza strade nazionali (cfr. n. 3.3 delle spiegazioni relative all'art. 86 cpv. 2^{bis}), l'iniziativa potrebbe determinare adeguamenti delle seguenti leggi:

- legge del 21 giugno 2013³² sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria: articolo 3 capoverso 2 e articolo 11 capoverso 1;
- LUMin: articolo 35

L'obbligo di referendum per gli aumenti delle tasse, che attualmente rientra nella sfera di competenze del Consiglio federale (cfr. n. 3.3 contenente le spiegazioni in merito all'art. 86 cpv. 4), rende inoltre necessari gli adeguamenti delle seguenti leggi:

- LTTP: articolo 8
- legge sul CO2 del 23 dicembre 2011: articolo 26
- legge sul contributo alla prevenzione degli infortuni del 25 giugno 1976: articolo 1 capoverso 2.

4.3 Pregi e difetti dell'iniziativa

L'iniziativa consentirebbe di garantire il finanziamento a lungo termine di compiti connessi alla circolazione stradale. Ciò andrebbe però a scapito degli altri settori di compiti. Poiché un aumento delle entrate non è un'opzione realistica, perlomeno a breve e medio termine, in caso di accettazione dell'iniziativa si dovrebbe elaborare un programma di risparmio che abbia in particolare ripercussioni decisive sui settori della formazione e della ricerca, dei trasporti pubblici, della difesa nazionale e dell'agricoltura. Il problema del finanziamento della strada sarebbe così risolto unicamente a carico di altri settori. Costituisce altresì uno svantaggio il fatto che l'iniziativa pregiudichi i conferimenti al FInFer provenienti dalle imposte sugli oli minerali e quindi il rimborso degli anticipi e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria previsto nel quadro del disegno FAIF.

4.4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'iniziativa non contiene disposizioni che potrebbero pregiudicare gli attuali impegni internazionali della Svizzera.

³² Non ancora posta in vigore; testo dell'atto pubblicato su FF 2014 3491.

Occorre chiedersi se si debba contrapporre all'iniziativa un controprogetto diretto a una controproposta indiretta. In linea di massima, a tale scopo sarebbe adeguato il progetto «Creazione di un fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA), il risanamento finanziario e il Programma di sviluppo strategico delle strade nazionali (PROSTRA SN)». L'elemento fondamentale di questo progetto è la garanzia delle risorse finanziarie necessarie ai compiti in relazione con la circolazione stradale. Nella relativa procedura di consultazione, avviata nella primavera del 2014, il Consiglio federale ha proposto a tal fine le due seguenti varianti:

- *variante principale*: aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali a 15 centesimi per litro e destinazione vincolata al Fondo di due terzi dell'imposta sugli autoveicoli
- *variante secondaria*: aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali a 12 centesimi per litro e destinazione completamente vincolata al Fondo della totalità dell'imposta sugli autoveicoli.

Nel contesto della procedura di consultazione è stato accolto criticamente l'aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali, giudicato troppo elevato. Il Consiglio federale ha tenuto conto di questa riserva adeguando il progetto FOSTRA (cfr. n. 4.6).

Parla a favore dell'abbinamento del progetto FOSTRA e dell'iniziativa il fatto che entrambi riguardano l'articolo 86 Cost. e pertanto si escludono a vicenda. In caso di accettazione dell'iniziativa numerose parti del progetto FOSTRA diverrebbero superflue.

Depone invece a sfavore dell'abbinamento il fatto che nell'ottica del Consiglio federale si dovrebbe chiarire il più presto possibile se in futuro il finanziamento dei compiti connessi alla circolazione stradale debba essere garantito seguendo il concetto dell'iniziativa. Ora ciò è in evidente contraddizione con la politica finanziaria e dei trasporti del Consiglio federale e del Parlamento e avrebbe notevoli ripercussioni sull'adempimento dei compiti in altri settori di compiti. Inoltre, l'iniziativa pone in forse il concetto di finanziamento per l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria deciso dal Popolo e dai Cantoni. In considerazione della sicurezza di pianificazione a medio e lungo termine in questi settori, il Consiglio federale ritiene pertanto adeguato porla rapidamente in votazione e chiarire in tempo reale la questione di principio della destinazione completamente vincolata del prodotto dell'imposta sugli oli minerali. Per questo motivo l'Esecutivo propone di non abbinare il progetto FOSTRA all'iniziativa «Per un equo finanziamento dei trasporti» sia come controprogetto diretto sia come controproposta indiretta.

Il Consiglio federale intende adottare il messaggio concernente il progetto FOSTRA nel primo trimestre del 2015. L'Esecutivo crea così i presupposti per garantire in ogni momento il finanziamento della costruzione, dell'esercizio e della manutenzione delle strade nazionali e per fare in modo che questo settore fruisca della necessaria sicurezza di pianificazione. Questo modo di procedere offre anche il vantaggio che al momento della votazione sull'iniziativa i votanti saranno a conoscenza delle modalità con le quali il Consiglio federale intende risolvere la questione del finanziamento dei compiti connessi alla circolazione stradale.

4.6

Progetto del Consiglio federale di creazione di un Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA)

Con il progetto FOSTRA il Consiglio federale ha presentato un piano che consenta di garantire e di ristrutturare il finanziamento delle strade. La procedura di consultazione è durata fino al 20 giugno 2014. Il 19 settembre 2014 il Consiglio federale ha approvato i seguenti valori di riferimento essenziali per l'elaborazione del messaggio:

- in considerazione del risultato della procedura di consultazione l'imposta sugli autoveicoli deve rimanere in linea di massima («di norma») a destinazione completamente vincolata, fatti salvi eventuali programmi di risparmio. Contrariamente alle proposte fatte in procedura di consultazione, in una prima fase il supplemento fiscale sugli oli minerali deve invece essere aumentato di soli 5–7 centesimi per litro. Questo aumento non deve essere effettuato a titolo preventivo, ma soltanto se gli accantonamenti nel FOSTRA scendono al di sotto di un determinato livello. A partire dal 2020 circa si prevede inoltre di fare partecipare con un forfait al finanziamento dell'infrastruttura stradale il numero crescente di veicoli con tecniche alternative di propulsione;
- per il finanziamento delle strade nazionali e dei contributi a misure di miglioramento dell'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati nonché ai costi delle strade principali e ai provvedimenti di protezione dell'ambiente e del paesaggio sarà istituito a livello costituzionale un Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato illimitato nel tempo. Come nel caso del Fondo per l'infrastruttura ferroviaria previsto, le entrate esistenti e quelle nuove future confluiscono direttamente nel Fondo. Esso è destinato ad accrescere la sicurezza di pianificazione e di realizzazione a lungo termine e a migliorare la trasparenza. Tramite il FOSTRA, vanno anche poggiati su una base di finanziamento duratura i programmi di agglomerato quali adeguati strumenti di sviluppo coordinato degli insediamenti e dei trasporti nel loro complesso e di mantenimento di un sistema dei trasporti ben funzionante negli agglomerati;
- il progetto viene inoltre combinato con l'introduzione di un Programma di sviluppo strategico delle strade nazionali. Nel quadro di questo programma le Camere federali hanno la possibilità di valutare periodicamente estensioni e ampliamenti della capacità delle strade nazionali.

5

Conclusioni

Il finanziamento dei compiti connessi alla circolazione stradale deve essere garantito a lungo termine. Il Consiglio federale condivide gli obiettivi dell'iniziativa «Per un equo finanziamento dei trasporti», ma considera sbagliato il percorso proposto.

Con la destinazione vincolata della totalità delle imposte sugli oli minerali gravanti i carburanti circa 1,5 miliardi di franchi non sarebbero più a disposizione per l'adempimento dei compiti in altri settori di competenza della Confederazione. Il Consiglio federale esclude una compensazione mediante la riscossione di nuove

imposte o l'aumento di imposte esistenti. Sarebbero quindi necessari risparmi che riguardano il bilancio nel suo complesso: i contributi alle università, alle scuole universitarie professionali, alle istituzioni di promovimento della ricerca e alla formazione professionale sarebbero toccati in misura identica ai conferimenti al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria o all'indennizzo del traffico regionale viaggiatori. Anche l'esercito dovrebbe cavarsela con minori risorse, mentre gli agricoltori dovrebbero aspettarsi notevoli perdite di reddito. Settori come la politica regionale, il promovimento della piazza e del turismo, la cultura, lo sport, la politica familiare, la sanità e la protezione dell'ambiente difficilmente potrebbero essere esclusi dai tagli. Queste misure colpirebbero in particolare anche i Cantoni, che adempiono numerosi compiti nei settori della formazione, dei trasporti, della protezione dell'ambiente, della politica sociale e familiare, della politica regionale ecc. con l'ausilio dei contributi federali.

Sarebbe inoltre messo in dubbio il progetto di finanziamento del Fondo per l'infrastruttura ferroviaria, adottato a grande maggioranza dal Popolo e dai Cantoni il 9 febbraio 1914. A seconda dell'interpretazione dell'iniziativa non sarebbe più possibile effettuare a favore del Fondo per l'infrastruttura ferroviaria il conferimento limitato nel tempo di entrate provenienti dalle imposte sugli oli minerali, previsto dalla nuova disposizione costituzionale. Al traffico ferroviario verrebbero così sottratte risorse per 4 miliardi di franchi. Numerosi progetti di ampliamento dovrebbero essere differiti.

In caso di destinazione vincolata della totalità delle imposte sugli oli minerali gravanti i carburanti la Svizzera si ritroverebbe sola. In tutti i Paesi a noi limitrofi e nella maggior parte degli altri Stati dell'UE le entrate provenienti dalle imposte sugli oli minerali confluiscono senza destinazione vincolata nel bilancio generale. La Germania e l'Austria hanno addirittura nuovamente abrogato le destinazioni vincolate precedentemente esistenti.

Il percorso particolare di una destinazione completamente vincolata va respinto anche perché la forbice tasse/tariffa tra la circolazione stradale e i trasporti pubblici si allargherebbe ulteriormente. Mentre i viaggiatori dei trasporti pubblici dovrebbero partecipare ai costi dell'ampliamento dell'offerta attraverso un aumento dei prezzi dei biglietti, gli automobilisti sarebbero risparmiati da aumenti di tasse negli anni a venire. Questo perché l'ampliamento delle strade nazionali dovrebbe essere finanziato esclusivamente mediante risparmi in altri settori di compiti della Confederazione. Questa disparità di trattamento indebolirebbe la politica coordinata dei trasporti e l'esperienza insegna che essa potrebbe provocare il trasferimento inaspettato del trasporto dalla ferrovia alla strada.

L'iniziativa «Per un equo finanziamento dei trasporti» risolve pertanto i problemi di finanziamento della strada a carico di altri compiti importanti per il benessere e l'equilibrio sociale: essa indebolisce gli investimenti nella formazione e nella ricerca. Sottrae al bilancio della Confederazione risorse necessarie al promovimento dello sviluppo regionale e dell'agricoltura. Mette in pericolo il piano di finanziamento dell'ampliamento delle ferrovie adottato dal Popolo e dai Cantoni. Rende la guida in macchina sempre meno costosa in termini reali, mentre la ferrovia e gli autobus devono aumentare ulteriormente le loro tariffe. Grava non soltanto sull'ambiente, ma provoca ulteriori congestioni, in particolare nella città e negli agglomerati. Inoltre, essa sfugge agli sforzi volti alla riduzione del consumo energetico e delle emissioni di CO₂ dovute ai trasporti. Il Consiglio federale ritiene che per tutte queste

ragioni non si possa parlare di un piano di finanziamento equo. Questo è piuttosto da intendersi come unilaterale e non equilibrato.

Con il suo messaggio, il Consiglio federale propone pertanto alle Camere federali di raccomandare a Popolo e Cantoni di respingere l'iniziativa popolare federale «Per un equo finanziamento dei trasporti».

