

ad 10.402

Iniziativa parlamentare

Legge federale concernente il fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato, la rete delle strade nazionali, nonché le strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche. Modifica

Rapporto della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati del 16 aprile 2010

Parere del Consiglio federale

del 19 maggio 2010

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul parlamento (LParl) vi sottoponiamo il nostro parere in merito al rapporto del 16 aprile 2010 della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati sull'iniziativa parlamentare 10.402 «Legge federale concernente il fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato, la rete delle strade nazionali, nonché le strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche. Modifica».

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

19 maggio 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Parere

1 Situazione iniziale

In occasione delle deliberazioni relative agli oggetti «Traffico d'agglomerato. Sblocco dei crediti a partire dal 2011» (09.083) e «Eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali. Sblocco dei crediti necessari» (09.084) la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati (CTT-S) ha constatato che vi sono difficoltà nel mettere a disposizione in tempo utile i fondi necessari al finanziamento dei progetti relativi al traffico negli agglomerati. Nell'ambito di un'indagine conoscitiva, i Cantoni hanno inoltre fatto rilevare di essere costretti a prefinanziare i progetti non potendo ancora disporre dei fondi loro attribuiti. Gli accertamenti effettuati in merito alla liquidità del fondo infrastrutturale hanno dimostrato che lo stesso, in base ai progetti attuali e a quelli che saranno oggetto di una decisione in materia di traffico d'agglomerato e di eliminazione di problemi di capacità nella rete di strade nazionali, risente di un maggior fabbisogno temporaneo di risorse finanziarie. La CTT-S intende pertanto porre rimedio ai problemi di liquidità del fondo infrastrutturale effettuando un versamento straordinario di 850 milioni di franchi da prelevare dal finanziamento speciale del traffico stradale (FSTS). Questo comporta una modifica della legge del 6 ottobre 2006¹ sul fondo infrastrutturale (LFIT) volta a risolvere i problemi di liquidità del fondo a medio termine affinché possa far fronte ai propri impegni in tutti i quattro settori. Questa misura ha lo scopo di mettere a disposizione per tempo le risorse necessarie per i progetti infrastrutturali in modo da evitare, nella misura del possibile, prefinanziamenti da parte dei Cantoni o ritardi nella realizzazione dei progetti.

Mediante uno scritto del 21 aprile 2010, la Commissione ha trasmesso il rapporto per parere al Consiglio federale.

2 Parere del Consiglio federale

Al fine di assicurare una mobilità efficiente e sostenibile dal profilo ambientale, la Confederazione versa al fondo infrastrutturale 20,8 miliardi di franchi (stato dei prezzi 2005, senza rincarare e imposta sul valore aggiunto) provenienti dal FSTS, sull'arco di 20 anni, destinati a quattro settori: completamento della rete delle strade nazionali (8,5 miliardi), eliminazione dei problemi di capacità nella rete delle strade nazionali (5,5 miliardi), miglioramento delle infrastrutture di traffico nelle città e negli agglomerati (6 miliardi) e mantenimento del sostrato qualitativo delle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche (0,8 miliardi). Per il completamento delle strade nazionali, i progetti relativi al traffico d'agglomerato urgenti e pronti per essere realizzati e i contributi per il mantenimento del sostrato qualitativo delle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche sono già stati stanziati con l'entrata in vigore della legge sul fondo infrastrutturale. Gli ulteriori fondi destinati a migliorare le infrastrutture di trasporto nelle città e negli agglomerati, nonché a eliminare le insufficienze di capacità nella rete esistente di strade nazionali sono stanziati in importi parziali. Nell'ambito del pro-

¹ RS 725.13

gramma di stabilizzazione sono già stati stanziati 300 milioni di franchi per l'eliminazione dei problemi di capacità delle strade nazionali. Gli interventi citati in precedenza chiedono lo sblocco di importi parziali pari a 1510,62 milioni di franchi per il traffico d'agglomerato e a ulteriori 1235 milioni di franchi per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali.

La situazione a medio termine del fondo infrastrutturale in merito alla liquidità disponibile e ai progetti da finanziare o il cui finanziamento è imminente è giudicata critica anche dal Consiglio federale. A seconda della variante di pianificazione, si delineano carenze di liquidità già a partire dal 2012. Questo per i motivi esposti qui di seguito:

I fondi già stanziati per i progetti urgenti del traffico d'agglomerato sono stati e sono rapidamente consumati per diversi motivi. Da un lato, i lavori di costruzione relativi a tutti i progetti urgenti del traffico d'agglomerato dovevano iniziare entro la fine del 2008. Dall'altro, questi fondi sono serviti a finanziare anche progetti già in corso o i cui lavori di costruzione erano già terminati (p. es. la metropolitana di Losanna o la linea di transito di Zurigo). Nella fase iniziale del fondo infrastrutturale, dunque, sono stati attribuiti al traffico d'agglomerato importi nettamente superiori alle quote medie previste di 300 milioni di franchi all'anno (più rincarato e imposta sul valore aggiunto): 430 milioni di franchi nel 2008, 470 milioni di franchi nel 2009 e circa 390 milioni di franchi tra il 2010 e il 2014. Dal 2008 al 2014, le risorse disponibili per il traffico d'agglomerato sono interamente assorbite dai progetti urgenti. Per il 2015 e il 2016 rimane un importo annuo di 50 milioni di franchi. Secondo la pianificazione attuale, potranno essere versati importi maggiori soltanto a partire dal 2017.

Inoltre, la decisione delle Camere federali di aggiungere la categoria «strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche» (fabbisogno supplementare di risorse dall'inizio pari a 40 milioni di franchi annui) ha inciso sul fabbisogno di finanziamento e sulla liquidità del fondo infrastrutturale.

Nell'ambito del completamento della rete delle strade nazionali, gli importi inizialmente previsti per gli anni 2008 e 2009 non sono stati interamente utilizzati. Benché la liquidità del fondo sia stata risparmiata, ciò non è tuttavia sufficiente per risolvere la situazione critica dal profilo della liquidità nel settore del traffico d'agglomerato.

L'attuale situazione del fondo infrastrutturale è tale che i contributi federali ai programmi per il traffico d'agglomerato non possono essere versati in modo corrispondente al grado di avanzamento dei progetti. Questo significa che le opere in questione devono presumibilmente essere rinviate o prefinanziate da terzi, di regola i Cantoni. Tenendo in considerazione tutte le indicazioni fornite dai Cantoni, il contributo della Confederazione per il traffico d'agglomerato per gli anni 2011–2018 dovrà essere molto più elevato del previsto. Nel fondo infrastrutturale dovranno affluire liquidità pari a circa 2,6 miliardi di franchi. Tuttavia, poiché l'esperienza insegna che le indicazioni fornite dai Cantoni in merito ai termini devono essere considerate eccessivamente ottimiste, si può presumere che sarà possibile garantire un cofinanziamento della Confederazione più tempestivo e attualizzato anche con un importo nettamente inferiore, che il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) valuta in 1–1,5 miliardi di franchi.

Se la Confederazione intende coprire il fabbisogno effettivo di finanziamento del fondo infrastrutturale senza ritardare i progetti, occorre autorizzare l'indebitamento del fondo o aumentare i versamenti a favore dello stesso.

D'intesa con l'Amministrazione federale delle finanze, il DATEC ha indicato in un rapporto a destinazione della CTT-S quattro possibili soluzioni per migliorare la liquidità del fondo infrastrutturale:

1. trasferimenti interni al fondo d'infrastruttura: nel quadro della ripartizione annuale dei mezzi ai singoli compiti del fondo d'infrastruttura, l'Assemblea federale fissa nel preventivo un ordine delle priorità, mediante un decreto sui prelievi, diminuendo per esempio la quota stanziata per il completamento della rete delle strade nazionali a favore dei progetti d'agglomerato;
2. abrogazione del divieto di indebitamento di cui all'articolo 9 capoverso 1 LFIT: per disporre dei mezzi finanziari necessari, il fondo d'infrastruttura deve potersi indebitare, a titolo provvisorio, mediante un prestito di tesoreria al di fuori del conto finanziario. L'indebitamento del fondo d'infrastruttura è a carico del FSTS;
3. adeguamento dei versamenti annui: i versamenti annui al fondo d'infrastruttura, fissati nel preventivo dell'Assemblea federale, sono aumentati negli anni critici e diminuiti di conseguenza negli anni successivi. L'importo da versare nel fondo è fissato annualmente nel preventivo dall'Assemblea federale;
4. versamento straordinario al fondo d'infrastruttura: le liquidità del fondo d'infrastruttura sono assicurate da un altro versamento straordinario.

La CTT-S ha optato per la variante 4, che prevede un versamento straordinario nel fondo infrastrutturale attingendo dal FSTS. Il Consiglio federale può dichiararsi favorevole a tale variante per i motivi qui esposti.

Prima dell'entrata in vigore del freno all'indebitamento il saldo del FSTS ammontava a circa 3,45 miliardi di franchi, di cui 2,6 miliardi sono stati trasferiti per il 1° gennaio 2008 nel fondo infrastrutturale mediante un primo versamento straordinario. L'importo restante di 0,85 miliardi di franchi rappresenta, secondo il Consiglio federale, il limite massimo ammissibile che, nel rispetto delle vigenti norme di politica finanziaria, entra in considerazione per un ulteriore versamento straordinario (esiste infatti l'obbligo di compensazione immediata per qualsiasi superamento di tale importo). Nella peggiore delle ipotesi, dunque, le esigenze del traffico d'agglomerato non potranno verosimilmente essere soddisfatte a tal punto da evitare ritardi nei progetti o prefinanziamenti. Tuttavia, secondo il Consiglio federale questo importo non può essere superato; se del caso, si dovrà mettere in conto la possibilità di ritardi nei progetti o di prefinanziamenti.

Un ulteriore versamento straordinario nel fondo infrastrutturale per un massimo di 850 milioni di franchi comporta certamente svantaggi: le disposizioni relative alla norma complementare del freno all'indebitamento prevedono che il versamento straordinario sia compensato mediante eccedenze strutturali nel bilancio federale generale. La necessità di effettuare rettifiche nel bilancio della Confederazione aumenta in modo corrispondente. In ragione degli oneri supplementari che incombono, questo rappresenterebbe una grossa sfida per le finanze federali. Occorrerebbe

prendere misure di consolidamento supplementari, che eventualmente potrebbero coinvolgere anche i Cantoni.

In seguito al versamento straordinario nel fondo infrastrutturale, inoltre, si verificherebbe precocemente una copertura insufficiente del FSTS, rendendo necessario operare un aumento dell'imposta sugli oli minerali, o del supplemento sulla stessa, prima del previsto.

Per il Consiglio federale è tuttavia determinante il fatto che il versamento straordinario non comporta un aumento del credito globale del fondo infrastrutturale, lasciando invariati gli importi fissati nel decreto federale del 4 ottobre 2006² concernente il credito complessivo per il fondo infrastrutturale. Si tratta semplicemente di mettere a disposizione in tempo utile i contributi della Confederazione per i progetti imminenti. Le risorse disponibili servono prima e quindi devono essere versate anticipatamente.

Il FSTS dispone di accantonamenti pari a 2,934 miliardi di franchi. Tali risorse hanno una destinazione vincolata e devono essere utilizzate proprio per gli scopi in esame. Nulla si oppone a un loro impiego, se ne sussiste la necessità. La riduzione degli accantonamenti del FSTS corrisponde peraltro a una rivendicazione politica più volte espressa.

Questo versamento consentirà verosimilmente di evitare possibili ritardi nel finanziamento di progetti destinati al traffico d'agglomerato, o perlomeno di ridurre sensibilmente la necessità di ricorrere a prefinanziamenti da parte di terzi, in particolare dei Cantoni. Nell'ambito dei dibattiti sul messaggio concernente la LFIT, i Cantoni e gli enti interessati hanno potuto contare sulla possibilità di realizzare i propri programmi per i trasporti negli agglomerati in tempo utile e grazie a un contributo federale. Tenuto conto della situazione del FSTS e del fatto che nel complesso non sono necessarie risorse supplementari, il Consiglio federale ritiene sbagliato che la Confederazione assolva i propri impegni con anni di ritardo, anche perché molti Cantoni difficilmente potrebbero permettersi un prefinanziamento.

Le infrastrutture viarie costituiscono un fattore importante per un'economia pubblica efficiente e concorrenziale. La proposta della Commissione dei trasporti crea le premesse affinché gli obiettivi della LFIT possano essere realizzati secondo i tempi previsti e in base alle reali necessità. Questo consentirà di affrontare la mobilità in modo efficiente e sostenibile dal profilo ambientale.

Il Consiglio federale approva questa proposta a condizione che il Parlamento applichi l'articolo 15 della legge del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (RS 611.0).

Il Consiglio federale respinge le varianti da 1 a 3 per i seguenti motivi:

1. un trasferimento di priorità nell'ambito dei compiti del fondo infrastrutturale è una soluzione interna al fondo. Pur non avendo ripercussioni sulle finanze della Confederazione, essa pregiudica tuttavia il completamento tempestivo della rete di strade nazionali o la ripartizione equilibrata delle risorse auspicata per le strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche. La dotazione sovraproporzionale di risorse in favore di determinati compiti comporta infatti un deficit di mezzi per altri compiti. Il Consiglio federale ha peraltro sottolineato in occasione di numerosi interventi parla-

mentari che il completamento della rete di strade nazionali è altamente prioritario, segnatamente per motivi di politica dei trasporti, e che non può essere rinviato per motivi finanziari. I problemi di capacità nella rete di strade nazionali comportano importanti svantaggi per l'economia pubblica. Urge pertanto l'eliminazione dei problemi più gravosi. Appare illogico che progetti che rientrano direttamente nell'ambito di competenze della Confederazione debbano essere rinviati a favore di progetti destinati al traffico d'agglomerato, i quali rientrano nelle competenze di terzi;

2. l'abrogazione del divieto di indebitamento prevista dalla LFIT e la concessione di un prestito di tesoreria non sono conformi agli obiettivi del freno all'indebitamento. Allo stesso tempo, costituirebbe un precedente per il finanziamento di altri debiti;
3. un aumento dei versamenti annuali al fondo infrastrutturale si tradurrebbe in un ulteriore aumento delle rettifiche strutturali nel bilancio della Confederazione (da 1,5 a 2 miliardi di franchi). Le compensazioni necessarie dovrebbero dapprima essere ricercate nel settore dei trasporti, segnatamente nella riduzione degli altri crediti del FSTS. Tuttavia, dato che questa riduzione rischierebbe di violare l'articolo 2 capoverso 3 LFIT, secondo cui i versamenti al fondo infrastrutturale non devono compromettere l'adempimento degli altri compiti finanziati dal FSTS, è possibile che gli obiettivi di risparmio stabiliti per gli altri settori (difesa nazionale, agricoltura, aiuto allo sviluppo, educazione e ricerca, previdenza sociale ecc.) siano rivisti verso l'alto.

3 Proposta del Consiglio federale

Per i motivi suesposti, il Consiglio federale accetta le modifiche della legge sul fondo infrastrutturale proposte dalla CTT-S.