

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

Onorevoli presidente e consiglieri,

con il presente rapporto vi sottoponiamo un progetto di modifica della legge sul fondo infrastrutturale, che trasmettiamo nel contempo al Consiglio federale per parere.

La Commissione propone di adottare il progetto allegato.

16 aprile 2010

In nome della Commissione:

Il presidente, Christoffel Brändli

Compendio

Esaminando gli oggetti 09.083 («Traffico d'agglomerato. Sblocco dei crediti a partire dal 2011») e 09.084 («Eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali. Sblocco dei crediti necessari»), la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati ha constatato che le risorse a disposizione non saranno sufficienti a coprire a tempo debito il finanziamento dei progetti in corso. Inoltre, da un'indagine conoscitiva dei Cantoni è emerso che, in ragione della mancata erogazione dei fondi attribuiti, i Cantoni procedono al prefinanziamento di taluni progetti. Infine, un'analisi delle liquidità del fondo d'infrastruttura ha rivelato la necessità di procedere a un nuovo apporto di liquidità a partire dal 2014 per assicurare il finanziamento dei progetti attuali o che saranno oggetto di una decisione. Per risolvere questi obiettivi a medio termine, la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati intende migliorare le liquidità del fondo proponendo una modifica della legge sul fondo infrastrutturale che consenta un versamento straordinario prelevato dal finanziamento speciale del traffico stradale (FSTS). L'obiettivo è di permettere a questo fondo di adempiere i suoi impegni nei quattro settori di finanziamento interessati (completamento della rete delle strade nazionali, eliminazione di problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali, contributi per migliorare le infrastrutture di trasporto nelle città e negli agglomerati, contributi per mantenere il sostrato qualitativo delle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche), senza che i progetti subiscano ritardi o debbano essere prefinanziati da terzi. Questa misura è intesa a far sì che i mezzi finanziari destinati ai progetti d'infrastruttura siano disponibili per tempo, al fine di evitare, per quanto possibile, prefinanziamenti da parte dei Cantoni e ritardi nella realizzazione dei progetti.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Iniziativa parlamentare

Il 4 febbraio 2010, la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati (CTT-S) ha deciso all'unanimità di depositare un'iniziativa parlamentare intesa a modificare la legge 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 (Legge sul fondo infrastrutturale, LFIT)¹. L'obiettivo è di risolvere a medio termine la questione del finanziamento di questo fondo per permettergli di adempiere i suoi impegni nei quattro settori di finanziamento interessati (completamento della rete delle strade nazionali, eliminazione di problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali, contributi per migliorare le infrastrutture di traffico nelle città e negli agglomerati, contributi per mantenere il sostrato qualitativo delle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche), senza che i progetti subiscano ritardi o debbano essere prefinanziati da terzi.

Conformemente all'articolo 109 capoverso 3 della legge sul Parlamento (LParl)², questa decisione è stata sottoposta per approvazione alla Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale (CTT-N). Il 9 aprile 2010, quest'ultima ha approvato la decisione della sua omologa del Consiglio degli Stati con 19 voti contro 4 e 3 astensioni.

Dopo che le due commissioni hanno dato seguito all'iniziativa, la CTT-S ha elaborato, in virtù dell'articolo 109 capoverso 1 LParl, un progetto di atto legislativo.

1.2 Lavori della Commissione

La CTT-S ha discusso della modifica legislativa nella sua seduta del 16 aprile 2010, in occasione della quale ha approvato il progetto all'unanimità.

La CTT-S è stata coadiuvata nei suoi lavori dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC).

2 Grandi linee del progetto

2.1 Rapporto con gli oggetti «Traffico d'agglomerato. Sblocco dei crediti a partire dal 2011» e «Eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali. Sblocco dei crediti necessari»

Adottata dalle Camere federali il 6 ottobre 2006 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2008, la legge sul fondo infrastrutturale prevede di destinare, su un

¹ RS 725.13

² RS 171.10

periodo di 20 anni, 20,8 miliardi di franchi ai quattro settori seguenti: completamento della rete delle strade nazionali (8,5 miliardi di franchi), eliminazione di problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali (5,5 miliardi di franchi), miglioramento delle infrastrutture di traffico nelle città e negli agglomerati (6 miliardi di franchi) e contributi per il mantenimento del sostrato qualitativo delle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche (800 milioni di franchi). I mezzi finanziari destinati al completamento della rete delle strade nazionali, ai progetti urgenti e pronti per essere realizzati concernenti il traffico d'agglomerato, nonché al mantenimento del sostrato qualitativo delle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche sono stati stanziati fin dall'entrata in vigore della legge. Le risorse destinate ai progetti che rientrano negli altri due settori sono stanziare in importi parziali.

Nella sessione invernale 2009 sono stati trasmessi alla CTT-S, per esame preliminare, due decreti federali concernenti gli oggetti 09.083 («Traffico d'agglomerato. Sblocco dei crediti a partire dal 2011») e 09.084 («Eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali. Sblocco dei crediti necessari») che miravano a sbloccare mezzi finanziari supplementari. L'11 gennaio 2010, la Commissione ha sentito alcuni rappresentanti dei Cantoni e dell'Unione delle Città svizzere, nonché un esperto in materia di circolazione stradale. In quell'occasione, i rappresentanti delle Città e dei Cantoni hanno sottolineato che non basta sbloccare mezzi finanziari; bisogna soprattutto, a loro parere, risolvere i problemi di liquidità del fondo infrastrutturale per non rischiare di dover rinviare taluni progetti. Infatti, i contributi della Confederazione ai progetti di traffico d'agglomerato che figurano nella lista A (progetti pronti per la realizzazione e finanziamento assicurato con un rapporto costo-benefici molto buono o buono), la cui realizzazione è prevista per il periodo 2011-2014, rischiano di essere disponibili solo a partire dal 2015. Benché i Cantoni non possano assicurare un prefinanziamento senza interessi, questo trasferimento degli oneri della Confederazione sui Cantoni è considerato inaccettabile dai rappresentanti dei Cantoni, poiché non solo va contro il principio basilare del fondo d'infrastruttura, ma comporta anche una disparità di trattamento tra i Cantoni. Di conseguenza, la CTT-S ha incaricato l'Amministrazione di procedere a un'analisi approfondita dello stato delle liquidità del fondo d'infrastruttura.

2.2 Stato delle liquidità del fondo d'infrastruttura

Il 4 febbraio 2010, la CTT-S ha preso atto dei risultati dell'analisi effettuata dall'Amministrazione in merito alle liquidità del fondo infrastrutturale. Il relativo rapporto evidenzia la probabilità che il numero dei progetti attuali e di quelli che saranno oggetto di una decisione possa porre problemi di liquidità a partire dal 2014. Questa situazione si spiega soprattutto per il fatto che i mezzi già sbloccati per i progetti urgenti di traffico d'agglomerato sono stati rapidamente consumati, sia a causa dei lavori relativi a tutti i progetti urgenti del traffico d'agglomerato il cui inizio era fissato per la fine del 2008 al più tardi, sia perché tali mezzi sono serviti a finanziare anche progetti i cui lavori erano già in corso o terminati (per es. la metropolitana di Losanna o la linea di transito di Zurigo).

Inoltre vi sono altri fattori che influiscono sul fabbisogno finanziario e le liquidità del fondo d'infrastruttura, fra cui la decisione delle Camere federali di integrare nell'elenco delle strutture da finanziare la categoria delle «strade principali nelle

regioni di montagna e nelle regioni periferiche» (fin dall'inizio fabbisogno di 40 milioni di franchi supplementari all'anno) e la decisione non ancora passata in giudicato del Tribunale amministrativo federale concernente l'aumento della TTPCP (fabbisogno di 27 milioni di franchi supplementari all'anno per il fondo d'infrastruttura in caso di conferma della sentenza da parte del Tribunale federale).

Il probabile ritardo nel finanziamento dei progetti per il traffico d'agglomerato che figurano nella lista A è peraltro riconducibile anche alla concezione del fondo d'infrastruttura: conformemente al messaggio sul fondo d'infrastruttura per il traffico d'agglomerato e la rete delle strade nazionali, i mezzi riservati ai diversi settori dovevano essere ripartiti in modo uniforme sui 20 anni di vita del fondo. Allo stesso modo, la realizzazione dei progetti corrispondenti doveva estendersi sull'insieme di questo periodo. Nel suo messaggio, il Consiglio federale si basava su quote annue medie di 300 milioni di franchi (più rincaro e IVA), ma in realtà, gli importi annui destinati al traffico d'agglomerato nella fase iniziale del fondo sono stati ben superiori a quelli previsti: 430 milioni di franchi nel 2008, 470 milioni nel 2009 e 390 milioni tra il 2010 e il 2014. Dal 2008 al 2014, la quota del credito totale stanziato per il traffico d'agglomerato è interamente destinata ai progetti urgenti. La Confederazione potrà aumentare il suo sostegno finanziario ai progetti d'agglomerato solo a partire dal 2015.

La situazione nel settore delle strade nazionali è analoga: nella fase iniziale le risorse sono state per lo più utilizzate per il completamento della rete delle strade nazionali, mentre l'eliminazione dei problemi di capacità avrà maggiore importanza verso la fine del periodo in questione.

La situazione attuale del fondo d'infrastruttura è tale che la Confederazione non è in grado di versare i contributi ai progetti d'agglomerato entro i termini stabiliti dalle previsioni di avanzamento dei lavori, il che comporta la loro sospensione o il loro prefinanziamento da parte di terzi, generalmente dai Cantoni.

Il suddetto rapporto propone quattro misure intese a migliorare lo stato di liquidità del fondo d'infrastruttura.

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 finanziamento speciale del traffico stradale (FSTS). È quindi opportuno assicurarsi che vi siano comunque mezzi sufficienti a disposizione degli altri compiti, conformemente all'articolo 86 capoverso 3 della Costituzione federale.
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 Commissione ha optato per la quarta variante, ossia per un versamento straordinario di 850 milioni di franchi, prelevato sul FSTS. Questa misura permetterebbe alla Confederazione di finanziare i progetti d'agglomerato già a partire dal 2011, ma non è esclusa la necessità di prefinanziamento da parte di terzi.

Come per il primo versamento al fondo d'infrastruttura (cfr. a questo proposito le spiegazioni contenute nel messaggio del 2 dicembre 2005³ relativo al fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato e la rete di strade nazionali), il versamento straordinario al fondo può essere effettuato conformemente alle prescrizioni del freno all'indebitamento. In caso di concentrazione di pagamenti dovuta al sistema contabile, l'Assemblea federale può, al momento dell'approvazione del preventivo o dei suoi crediti aggiuntivi, derogare dall'importo massimo e, pertanto, dal principio di equilibrio budgetario (cfr. art. 15 cpv. 1 lett. c della legge sulle finanze della Confederazione, LFC⁴). La decisione concernente uno scarto del genere deve essere presa a maggioranza qualificata; in altri termini, è richiesto il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera (art. 159 cpv. 3 lett. c Cost.⁵).

La norma complementare del freno all'indebitamento (art. 17a segg. LFC), in vigore dal 1° gennaio 2010, non cambia niente. Benché preveda effettivamente che le spese straordinarie devono essere addebitate a un conto di ammortamento e che eventuali scoperti devono essere compensati mediante eccedenze strutturali nel bilancio della Confederazione sull'arco dei sei esercizi annuali successivi, in casi particolari l'Assemblea federale può tuttavia prolungare tali termini (art. 17b cpv. 3 LFC).

Come esposto, questo versamento straordinario non aumenta in alcun modo il credito globale del fondo d'infrastruttura (cfr. n. 4.1). In compenso, possono essere ridotti i futuri versamenti annui.

Questa soluzione presenta diversi vantaggi: da una parte, consentirebbe di garantire provvisoriamente le liquidità del fondo d'infrastruttura; dall'altra, permetterebbe di ridurre gli accantonamenti FSTS, come chiedono da tempo gli ambienti politici. Quale svantaggio potremmo citare l'aumento temporaneo dell'indebitamento della Confederazione, nonché la necessità di compensare il versamento straordinario mediante eccedenze strutturali nel bilancio della Confederazione, conformemente alla norma complementare del freno all'indebitamento. Infine il FSTS avrebbe problemi di liquidità prima di quanto previsto.

3 **Commento ai singoli articoli**

Legge sul fondo infrastrutturale

Art. 2 cpv. 1 lett. b e c (nuova), e cpv. 2

L'articolo 2 capoverso 1 enumera in modo esaustivo le possibilità di alimentazione del fondo d'infrastruttura. La nuova disposizione di cui alla lettera b estende questa enumerazione al versamento straordinario di 850 milioni di franchi, il cui importo è

³ FF 2006 701

⁴ RS 611

⁵ RS 101

stato fissato sulla base degli impegni assunti dalla Confederazione nel 2003 per il FSTS, ossia al momento dell'entrata in vigore del freno all'indebitamento. Alla fine del 2002, il FSTS era dotato di 3,456 miliardi di franchi, somma corrispondente agli impegni della Confederazione. Il meccanismo del freno all'indebitamento prevedeva che il bilancio fosse equilibrato al momento della sua entrata in vigore. In seguito all'entrata in vigore della LFIT e al primo versamento al fondo d'infrastruttura, l'impegno della Confederazione nei confronti del FSTS è diminuito di 2,6 miliardi di franchi, da qui la differenza di 850 milioni di franchi rispetto allo stato del FSTS al momento dell'entrata in vigore del freno all'indebitamento. La riserva del FSTS è in seguito aumentata, passando a 2,848 miliardi di franchi alla fine del 2009. In seguito al versamento straordinario previsto dalla presente iniziativa, si attesterà intorno a 2 miliardi di franchi. Di conseguenza i problemi di liquidità del FSTS si presenteranno prima del previsto, il che comporterà l'obbligo di aumentare prematuramente l'imposta sugli oli minerali e il supplemento fiscale sugli oli minerali.

Il capoverso 1 precisa inoltre l'anno in cui il versamento straordinario dovrà essere effettuato. L'attuale tenore della lettera b è trasferito tale e quale nella lettera c.

Una minoranza della Commissione propone di effettuare un versamento straordinario al fondo d'infrastruttura di 570 milioni di franchi prelevato dagli accantonamenti del FSTS. Tale proposta si fonda sull'idea che il Consiglio federale e il Parlamento avevano stimato, al momento dell'elaborazione della LFIT, che le spese destinate al traffico d'agglomerato sarebbero ammontate in media a 300 milioni di franchi all'anno. Le statistiche indicano tuttavia che tale importo sarà ampiamente superato dal 2008 al 2014. Questi fondi servono – e in parte sono già serviti – a cofinanziare i progetti che erano in corso di realizzazione al momento dell'entrata in vigore della LFIT (M2 a Losanna, CEVA a Ginevra, linea di transito di Zurigo), nonché diversi progetti annunciati dai Cantoni, di cui il Parlamento aveva decretato l'urgenza. Il piano finanziario della Confederazione prevede 293 milioni di franchi per il 2015, 70 milioni per il 2016 e 200 milioni per il 2017, per cui risulta una differenza globale di 337 milioni di franchi rispetto alle quote medie annue di 300 milioni inizialmente previste. Aggiungendovi l'IVA e il rincaro previsto per gli anni in questione, l'Ufficio federale delle strade stima che il deficit ammonterà a 570 milioni di franchi. Fissando l'importo del versamento straordinario a 570 milioni di franchi, la minoranza auspica di poter garantire, al di là dei primi anni del periodo di finanziamento di 20 anni definito nella LFIT, una somma annua minima di 300 milioni di franchi per la realizzazione dei progetti d'agglomerato. L'importo del budget da ammortizzare annualmente in virtù della norma complementare al freno all'indebitamento sarebbe ridotto di conseguenza.

Il capoverso 2 indica che il versamento straordinario è destinato esclusivamente al finanziamento dei compiti di cui all'articolo 1 capoverso 2 lettere a (completamento della rete delle strade nazionali), b (eliminazione di problemi di capacità nella rete delle strade nazionali) e d (strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche) della legge sul fondo infrastrutturale. Il versamento straordinario non può quindi essere destinato al compito di cui all'articolo 1 capoverso 2 lettera c (contributi per le misure volte a migliorare le infrastrutture di traffico nelle città e negli agglomerati) della legge sul fondo infrastrutturale. Questa eccezione deriva dal fatto che gran parte degli accantonamenti erano stati costituiti prima dell'entrata in vigore delle disposizioni costituzionali alla base del cofinanziamento delle misure intese a migliorare le infrastrutture di traffico nelle città e negli agglomerati, il che significa che gli accantonamenti in questione devono essere obbligatoriamente

destinati come originariamente previsto. Tuttavia, il versamento straordinario permetterà di sbloccare prima del previsto i fondi necessari all'adempimento di tali compiti. Dato che i compiti di cui all'articolo 1 capoverso 2 lettere a, b e d, della legge sul fondo infrastrutturale saranno finanziati mediante il versamento straordinario, richiederanno meno mezzi finanziari provenienti dai versamenti annui. Di conseguenza, questi ultimi potranno essere destinati in maggior misura, o prima di quanto finora previsto, alle misure intese a migliorare le infrastrutture di traffico nelle città e negli agglomerati.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Il versamento straordinario non aumenta il credito globale destinato al fondo infrastrutturale. Di conseguenza gli importi fissati nel decreto federale del 4 ottobre 2006 concernente il credito globale per il fondo infrastrutturale non subiscono alcuna modifica. Non si tratta di trasferire mezzi supplementari nel fondo d'infrastruttura, bensì di mettere a disposizione, a tempo debito, i contributi della Confederazione necessari alla realizzazione dei futuri progetti.

Il versamento straordinario al fondo d'infrastruttura comporta tuttavia un aumento temporaneo del debito della Confederazione, il che richiederà anche una sensibile rettifica del suo bilancio, quanto meno provvisoriamente. Visti gli oneri supplementari che rischiano in ogni caso di presentarsi, il bilancio della Confederazione sarà posto di fronte a sfide considerevoli. Il versamento straordinario aumenta inoltre la futura necessità di rettifica del bilancio della Confederazione. Come esposto nel numero 2.2, il versamento straordinario avviene nel rispetto delle prescrizioni del freno all'indebitamento. Tuttavia, dato che influisce sull'equilibrio del budget, questo versamento richiede l'approvazione della maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

D'altro canto, il versamento straordinario diminuirà gli accantonamenti del finanziamento speciale del traffico stradale, cosicché detto finanziamento presenterà verosimilmente un disavanzo di copertura prima di quanto previsto⁶. Occorrerà quindi partire dal presupposto che l'imposta sugli oli minerali e il supplemento fiscale sugli oli minerali dovranno subire un aumento prima della data prevista.

Il versamento straordinario al fondo infrastrutturale non avrà ripercussioni sull'effettivo del personale.

4.2 Attuazione

Il versamento straordinario non richiede nuovi strumenti d'esecuzione, motivo per cui la questione dell'attuazione non si pone.

⁶ FF 2009 7301

4.3 Altre ripercussioni

Il versamento straordinario al fondo d'infrastruttura permetterà probabilmente di evitare ritardi nel finanziamento di progetti concernenti il traffico d'agglomerato che figurano nella lista A o quanto meno di ridurre il rischio che alcuni di questi progetti debbano essere prefinanziati da terzi.

La realizzazione dei progetti della lista A che sono pronti per essere realizzati e il cui finanziamento è assicurato costituisce un contributo essenziale al mantenimento della funzionalità della rete di trasporti nelle città e negli agglomerati. Per quanto riguarda le conseguenze dei progetti d'agglomerato si vedano in particolare le spiegazioni del messaggio concernente il decreto federale che libera i crediti per il programma Traffico d'agglomerato a partire dal 2011 (09.083)⁷.

5 Rapporto con il diritto europeo

La modifica proposta della legge sul fondo infrastrutturale concerne unicamente la legislazione nazionale. Non pregiudica né gli impegni internazionali della Svizzera, né il diritto europeo.

6 Basi legali

6.1 Freno alle spese

L'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale prevede che «le disposizioni in materia di sussidi contenute in leggi e decreti federali di obbligatorietà generale nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi», richiedano «il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera» (freno alle spese).

L'articolo 2 capoverso 1 lettera b del progetto che modifica la legge sul fondo infrastrutturale non è sottoposto al freno alle spese dato che per il versamento straordinario non si tratta di nuove spese, come inteso nel freno alle spese. Nel decreto federale del 4 ottobre 2006 concernente il credito globale per il fondo infrastrutturale, le Camere federali hanno già liberato il credito globale, che non aumenterà nonostante il versamento straordinario. Peraltro il decreto in questione era già sottoposto al freno alle spese.

6.2 Delega di competenze legislative

La modifica proposta della legge sul fondo infrastrutturale non comporta alcuna delega delle competenze legislative.

⁷ FF 2009 7221

6.3

Forma dell'atto

In virtù dell'articolo 22 capoverso 1 LParl l'Assemblea federale emana sotto forma di una legge federale tutte le disposizioni importanti che fissano norme di diritto.