



# Iniziativa popolare «Per un equo finanziamento dei trasporti»

Stato: febbraio 2016

## Domande e risposte

### ***Cosa vuole l'iniziativa «Per un equo finanziamento dei trasporti»?***

Per ovviare alla difficoltà di finanziamento delle strade che si prospettano, l'iniziativa chiede di utilizzare l'intero gettito dell'imposta sugli oli minerali riscossa sui carburanti per la circolazione stradale, cioè anche la metà che oggi è a disposizione di altri settori della Confederazione.

### ***Perché il Consiglio federale respinge l'iniziativa?***

La destinazione vincolata dell'intero gettito dell'imposta sugli oli minerali riscossa sui carburanti modificherebbe un comprovato sistema di finanziamento. Agli altri compiti della Confederazione sarebbero sottratti di punto in bianco circa 1,5 miliardi di franchi. Questa perdita dovrebbe essere controbilanciata con introiti supplementari o con risparmi. Poiché l'introduzione di nuove tasse o l'aumento di quelle esistenti in un prossimo futuro non paiono misure realistiche, sarebbe necessario attuare un ampio programma di risparmio.

### ***Risparmiare è una buona cosa! Cosa ci sarebbe di tanto negativo in un programma di risparmio?***

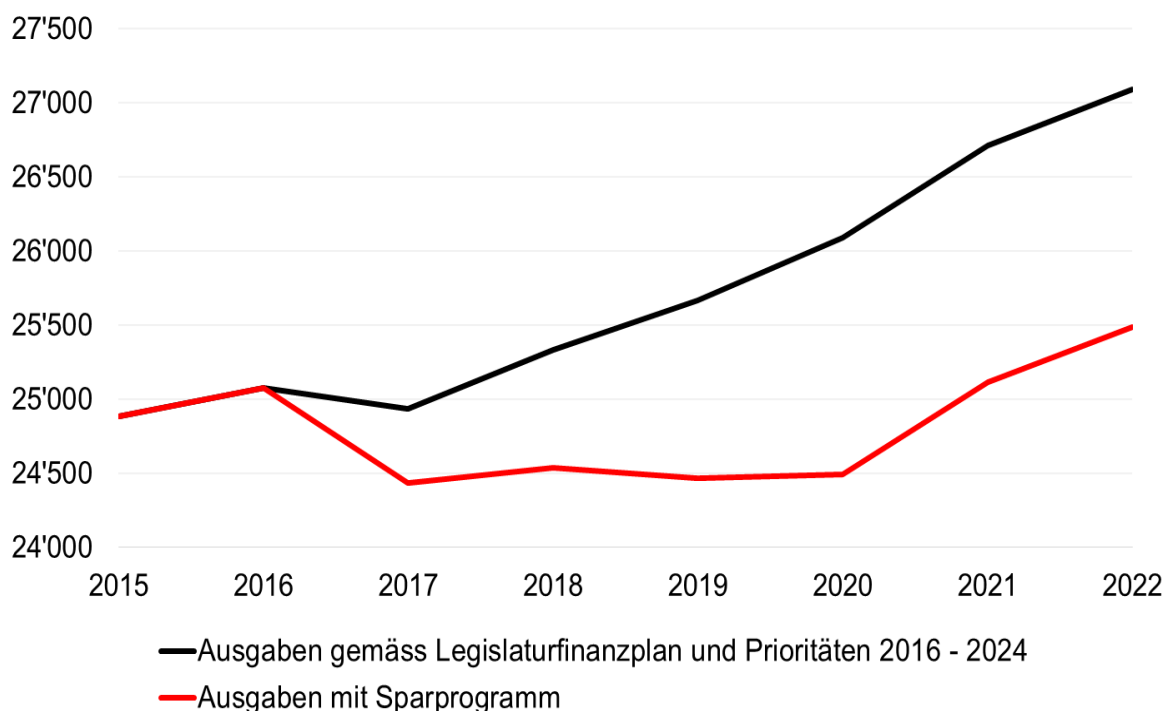
Il programma di risparmio necessario a seguito dell'iniziativa colpirebbe la Confederazione in un momento difficile. A causa della crisi finanziaria e del debito sovrano nonché della forza del franco, nel bilancio federale è stato necessario prevedere in un breve lasso di tempo programmi di risparmio per circa 2,5 miliardi di franchi. Già nel preventivo 2016 le spese sono state ridotte del 3 per cento. Con il programma di stabilizzazione 2017–2019 si aggiunge un altro 3 per cento. Con i tagli già decisi o richiesti, i cui effetti sono in gran parte attesi nei prossimi anni, viene rallentata la crescita della spesa. Se, a seguito dell'iniziativa, fosse necessario risparmiare ulteriori miliardi, le uscite della Confederazione sarebbero effettivamente tagliate in molti settori.

### ***Dove sarebbero necessari i risparmi?***

Se l'iniziativa fosse accettata, il Consiglio federale e il Parlamento deciderebbero in merito alla ripartizione precisa del programma di risparmio tra i singoli compiti. Per lo meno in una

prima fase sarebbe necessario agire sulle uscite non vincolate. Le uscite non vincolate sono quelle non stabilite nel lungo periodo dalla Costituzione, dalle leggi o dai contratti e che quindi sono influenzabili nel breve periodo.

Il programma di risparmio interverrebbe come segue sulle uscite non vincolate (tutti i settori di compiti in mio. di fr.):



- I risparmi maggiori ricadrebbero sui pagamenti diretti all'agricoltura, sul contributo finanziario per i PF, sul personale della Difesa, sulle istituzioni che promuovono la ricerca e sul traffico regionale viaggiatori. Ma sarebbero fortemente colpiti anche la cooperazione allo sviluppo, i conferimenti provenienti dalla TTPCP nel Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF), i contributi alla formazione professionale, l'aiuto alle università e il Corpo delle guardie di confine.
- Poiché inizialmente il programma di risparmio non è pienamente efficace, negli anni dal 2020 al 2022 occorrerebbe prevedere risparmi superiori, fino al 6 per cento circa all'anno delle uscite non vincolate rispetto al piano finanziario di legislatura 2017–2019 che, occorre tener presente, contiene già tagli in misura del 3 per cento a seguito del Preventivo 2016 e del programma di stabilizzazione 2017–2019. Complessivamente, in molti settori di compiti si potrebbero avere riduzioni fino al 12 per cento rispetto alle ipotesi pianificatorie ancora valide al momento della stesura del messaggio 2014. Inevitabilmente, riduzioni di spesa di questa entità avrebbero conseguenze percepibili sull'adempimento dei compiti. In aggiunta, se anziché attuare tagli lineari si procedesse per priorità politiche, taluni compiti potrebbero risentirne in misura molto più marcata.
- Il livello nominale delle uscite del 2016 sarebbe nuovamente raggiunto solo nel 2021.
- Molti di questi risparmi colpirebbero anche i Cantoni, che a loro volta dovrebbero attuare programmi di risparmio o verificare la possibilità di aumentare le tasse per compensare la riduzione delle prestazioni della Confederazione.

## ***Cosa implica l'iniziativa per i trasporti pubblici?***

I trasporti pubblici risentirebbero dell'iniziativa in vario modo:

- Il programma di risparmio includerebbe anche i contributi della Confederazione al traffico regionale viaggiatori. I tagli colpirebbero in particolare le linee ferroviarie e di autobus scarsamente utilizzate. Molti Comuni nelle regioni periferiche verrebbero tagliati fuori dalla rete dei trasporti pubblici. In aggiunta, negli agglomerati dovrebbe essere rimandata o addirittura revocata l'intensificazione degli orari di servizio dei trasporti pubblici, a svantaggio di pendolari, scolari ecc.
- L'iniziativa vuole inoltre sancire nella Costituzione che i mezzi riservati alla circolazione stradale debbano essere utilizzati «esclusivamente» per questo settore. Questa proposta è in contraddizione con la disposizione costituzionale sul finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (FAIF): nel 2014 Popolo e Cantoni hanno deciso che durante un periodo transitorio ogni anno 310 milioni di franchi al massimo provenienti dall'imposta sugli oli minerali debbano essere destinati al FIF. Non è chiaro quali conseguenze l'adozione dell'iniziativa potrebbe avere per questa disposizione costituzionale. Nel messaggio il Consiglio federale aveva espresso il parere che l'uso di mezzi provenienti dall'imposta sugli oli minerali per l'infrastruttura ferroviaria sarebbe stato ancora possibile. Spetterebbe al Parlamento chiarire questa questione in modo definitivo.<sup>1</sup>
- Infine l'iniziativa rende ancora più economico prendere la macchina invece del bus o del treno. Poiché i veicoli consumano sempre meno carburante e l'imposta sugli oli minerali nonché il supplemento fiscale sugli oli minerali non hanno subito variazioni rispettivamente dal 1993 e dal 1974, il gettito d'imposta medio proveniente dagli automobilisti è diminuito di un terzo circa negli ultimi 20 anni. Ciò ha contribuito a far sì che in questo periodo le spese di trasporto della circolazione stradale aumentassero solo in misura del rincaro. L'iniziativa non modificherebbe in alcun modo questa tendenza. Al contrario, in passato le tariffe dei trasporti pubblici hanno subito una crescita superiore al rincaro. Anche in futuro gli utenti parteciperanno all'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria pagando prezzi più alti per i biglietti. Questo andamento a forbice delle spese di trasporto può favorire un ritorno al trasporto su strada e una maggiore congestione del traffico, in particolare nelle città e negli agglomerati.

## ***Cosa prevede la soluzione del Consiglio federale?***

Già alcuni anni fa, il Consiglio federale ha riconosciuto la necessità di intervenire sulla regolamentazione del finanziamento delle infrastrutture, sia stradali sia ferroviarie. Per il settore ferroviario, nel 2014 il Popolo e i Cantoni hanno accolto il progetto FAIF. L'elemento centrale è il FIF: alimentato tramite entrate a destinazione vincolata, il fondo finanzia in modo duraturo e sostenibile l'ampliamento e la manutenzione della rete ferroviaria. Oltre al bilancio della Confederazione, anche gli utenti delle ferrovie partecipano ai futuri ampliamenti pagando tariffe più alte.

Il Consiglio federale è del parere che anche per la circolazione stradale occorra una soluzione di finanziamento simile al FIF. Per questo ha sottoposto al Parlamento un progetto per la creazione di un fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA). Anche il FOSTRA è alimentato da entrate a destinazione vincolata. Il finanziamento dei futuri ampliamenti dovrebbe essere garantito, da un lato, mediante un moderato contributo degli automobilisti sotto forma di un aumento di pochi centesimi del supplemento fiscale sugli oli minerali, invariato dal 1974, e dall'altro con circa 400 milioni di franchi dalla Cassa federale tramite la destinazione vincolata dell'imposta sugli autoveicoli. Al contrario dell'iniziativa, che si limita a scaricare il problema del finanziamento su altri settori di compiti, questo approccio è equo ed equilibrato.

---

<sup>1</sup> Messaggio del 19 novembre 2014 concernente l'iniziativa popolare «Per un equo finanziamento dei trasporti» (FF 2014 8305)

## ***Non sarebbe più equo prevedere una destinazione completamente vincolata delle imposte versate dagli automobilisti?***

Da sempre in Svizzera si prelevano imposte sui carburanti per veicoli (benzina, gasolio ecc.). Inizialmente queste imposte, dette «dazi sulla benzina», confluivano per intero nella cassa generale della Confederazione insieme agli altri dazi doganali e servivano a finanziare tutti i compiti federali. Nel 1958 è stato sancito nella Costituzione che una parte del «dazio sulla benzina», l'attuale imposta sugli oli minerali, può essere utilizzata esclusivamente per compiti connessi alla circolazione stradale (la cosiddetta destinazione vincolata; attualmente il 50 %). Successivamente si sono aggiunti il supplemento fiscale sugli oli minerali e il contrassegno autostradale, entrambi a destinazione completamente vincolata. Sommando tutte queste imposte, complessivamente circa il 72 per cento è a destinazione vincolata. I nostri Paesi vicini, ma anche i Paesi Bassi, la Gran Bretagna e la Spagna, non hanno destinazioni vincolate simili.

Gli automobilisti svizzeri sono pertanto già in una posizione privilegiata per quanto riguarda il finanziamento della circolazione stradale. Ampliando di punto in bianco questo privilegio di altri 1,5 miliardi di franchi circa, come è intenzione dell'iniziativa, le conseguenze per il bilancio federale sarebbero drammatiche. L'iniziativa non mostra come sarebbe risolto questo problema. Pertanto non è una soluzione equa.

## ***È vero che gli automobilisti versano alla Confederazione oltre 9 miliardi di franchi, di cui solo il 30 per cento circa è riservato alle strade?***

Il calcolo degli autori dell'iniziativa si basa su supposizioni estremamente discutibili. La Costituzione stabilisce quali imposte degli utenti stradali, e in che misura, debbano essere impiegate per i compiti connessi alla circolazione stradale (destinazione vincolata). A essi è oggi destinata la metà dell'imposta sugli oli minerali e l'intero gettito del supplemento fiscale sugli oli minerali nonché del contrassegno autostradale. Delle entrate complessive di circa 5,2 miliardi di franchi (2014), 3,7 miliardi, ossia il 72 per cento, sono a destinazione vincolata e sono pertanto impiegati per tali compiti. Né i nostri Paesi vicini né i Paesi Bassi, la Gran Bretagna o la Spagna dispongono di simili destinazioni vincolate delle tasse riscosse sui carburanti.

La differenza tra i 5,2 miliardi di franchi citati e i circa 9 miliardi di cui parlano i promotori dell'iniziativa deriva dal fatto che per il calcolo sono state considerate anche l'imposta sul valore aggiunto applicata ai carburanti e alle auto (ca. 2 mia.), la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP; ca. 1,5 mia.) e l'imposta sugli autoveicoli (ca. 0,4 mia.). Tuttavia non è corretto gettare queste imposte nello stesso calderone.

- **L'imposta sul valore aggiunto non è una tassa stradale**, bensì serve al finanziamento del bilancio federale: le entrate provenienti dall'imposta sul valore aggiunto non ritornano in nessun caso direttamente al contribuente.
- **La tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) è impiegata con destinazione vincolata**: le entrate provenienti dalla TTPCP vanno per 2/3 alla Confederazione e per 1/3 ai Cantoni. La quota della Confederazione è impiegata, come previsto dalla Costituzione, per ampliare l'infrastruttura ferroviaria, quindi anche per alleggerire il traffico pesante sulle strade, generando meno code e aumentando la sicurezza della circolazione. I Cantoni impiegano la loro quota innanzitutto per compensare i costi non coperti del traffico stradale da essi sopportati. Questa soluzione è stata più volte confermata alle urne dal Popolo svizzero.
- **In futuro anche l'imposta sugli autoveicoli sarà a destinazione vincolata, secondo la volontà del Consiglio federale**: in futuro questa imposta confluirà nel Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA).

### ***Trasferire alla circolazione su rotaia i mezzi provenienti dalle imposte sulla circolazione stradale non costituisce un uso diverso da quello previsto?***

Parti delle imposte a destinazione vincolata (imposta sugli oli minerali, supplemento fiscale sugli oli minerali e contrassegno autostradale) sono impiegate per il traffico d'agglomerato su rotaia (in particolare per i tram) e per il trasferimento del traffico pesante dalla strada alla rotaia. Questo alleggerisce la circolazione sulle strade e va dunque anche a vantaggio degli automobilisti.

A ciò si aggiunge un contributo, limitato nel tempo, al FIF, per un massimo di 310 milioni di franchi all'anno provenienti dall'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata. Questo cofinanziamento termina nel 2030 circa ed è stato deciso a grande maggioranza da Popolo e Cantoni in occasione della votazione popolare del 9 febbraio 2014 concernente il progetto FAIF. Inoltre la Confederazione versa gran parte della propria quota di entrate provenienti dalla TTPCP (ca. 1 mia. di fr. all'anno) nel FIF. Anche questo utilizzo di mezzi per i trasporti pubblici è stato deciso dal Popolo nell'ambito del progetto FAIF ed è conforme alla destinazione vincolata ai sensi della Costituzione.

Pertanto non si può parlare di un uso diverso da quello previsto.

### ***È vero che gli automobilisti devono pagare sempre di più?***

È vero il contrario. Sebbene il gettito delle imposte sulla circolazione stradale sia complessivamente aumentato negli ultimi decenni, questo aumento è legato in prima linea all'aumento della circolazione. Ad esempio alla fine del 2015 si sono contate circa 4,5 milioni di autovetture, quasi nove volte quelle del 1960 (0,5 mio.).

Invece, le imposte **per veicolo** confluite alla Confederazione sono diminuite costantemente negli anni. Il prezzo del contrassegno autostradale è stato aumentato l'ultima volta nel 1995, l'imposta sugli oli minerali nel 1993 e il supplemento fiscale sugli oli minerali nel 1974. L'imposta sugli oli minerali e il relativo supplemento fiscale ammontano complessivamente a circa 74 centesimi per litro di benzina o diesel. Se le imposte su diesel e benzina fossero state adeguate al rincaro rispettivamente dal 1973 e dal 1993, oggi sarebbero quasi del 60 per cento più alte.

Inoltre, maggiore è il consumo di carburanti, più imposte sono pagate e viceversa. Dal 1996 il consumo di carburanti delle nuove automobili è sceso da 9 a circa 6,1 litri/100 km. Nel 1996, percorrere con l'auto 15 000 km all'anno significava versare in media circa 1000 franchi all'anno di imposte sugli oli minerali (e supplemento). Nel 2015 le imposte versate con un veicolo attuale per la stessa percorrenza ammontavano a circa 680 franchi.

Dunque, le imposte versate dagli automobilisti alla Confederazione non sono aumentate, bensì chiaramente diminuite. È per questo motivo che si delineano delle difficoltà per il finanziamento delle strade.

### ***È vero che la circolazione stradale è in grado di autofinanziarsi?***

Con le imposte, gli utenti stradali coprono i costi per l'infrastruttura stradale, ma scaricano sulla collettività i costi dell'ambiente e degli incidenti. Gli utenti stradali si assumono nel complesso il 90 per cento dei costi da essi generati, il resto (ca. 6,3 mia. di fr. nel 2012)<sup>2</sup> ricade sulla collettività.

### ***Come funziona il finanziamento delle strade nella Confederazione?***

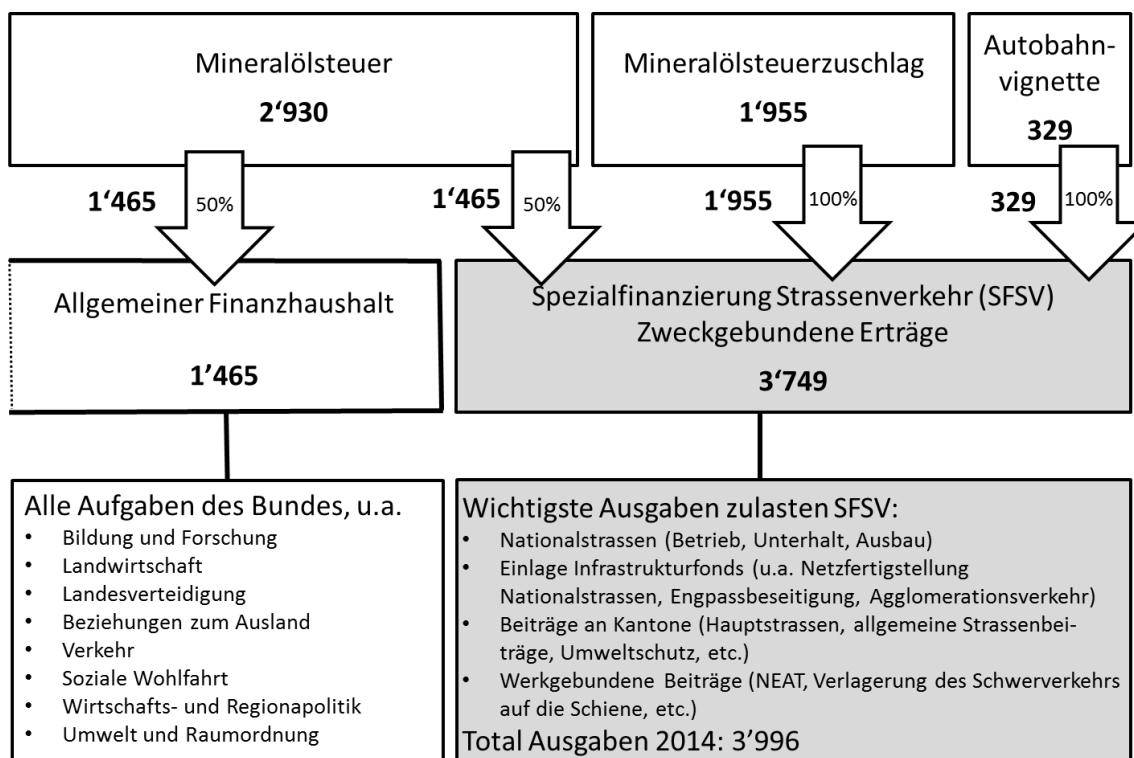
L'articolo 86 della Costituzione federale disciplina le entrate a disposizione della Confedera-

---

<sup>2</sup> Fonte: Ufficio federale di statistica: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/11/02/blank/04.html> pagina disponibile solo in tedesco e in francese.

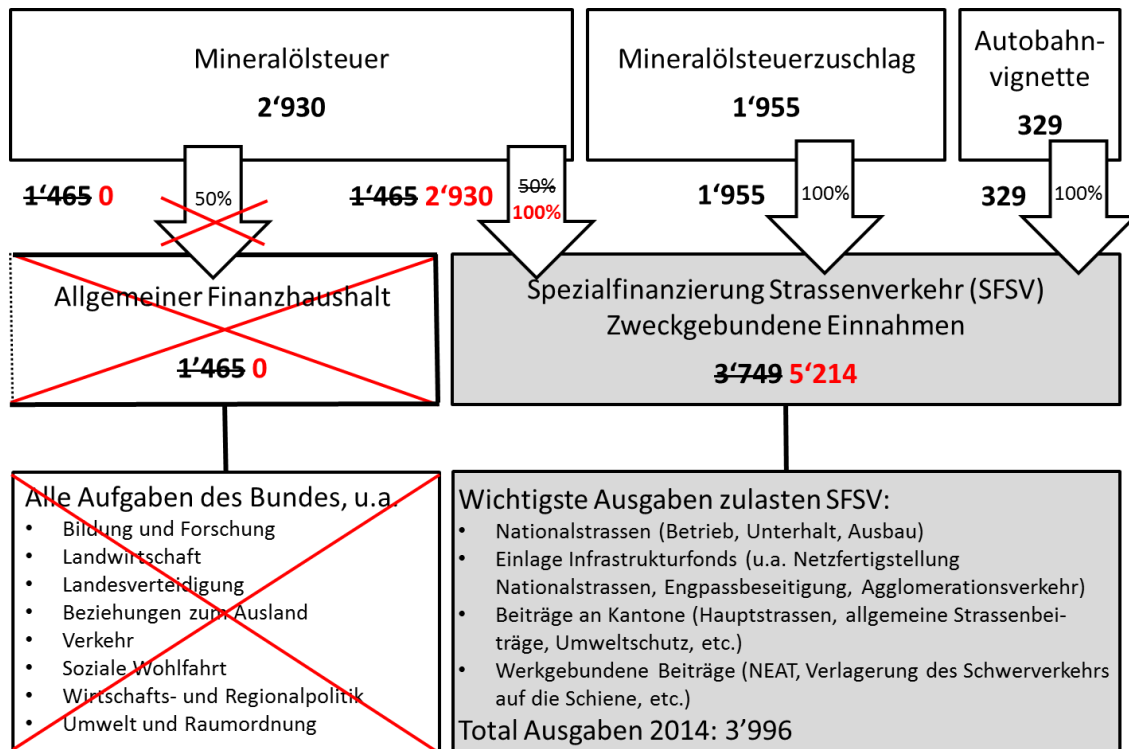
zione per i compiti connessi alla circolazione stradale. Con il finanziamento speciale del traffico stradale (FSTS) sono compensate tra loro le entrate e le uscite. La differenza annuale tra entrate e uscite aumenta o riduce gli accantonamenti del FSTS.

Per il 2014 si è delineato il quadro seguente (in mio. di fr.):



## Quale impatto avrebbe l'iniziativa sul FSTS e sul bilancio federale?

Con l'iniziativa i flussi finanziari cambierebbero come segue (cifre 2014 in mio. di fr.):



## È vero che le strade sono cronicamente sottofinanziate?

Il sistema per il finanziamento dei compiti connessi alla circolazione stradale ha comprovato la propria efficacia per decenni. Fino a pochi anni fa, le entrate a destinazione vincolata superavano regolarmente le uscite. Grazie ai saldi positivi accumulati, l'accantonamento del finanziamento speciale del traffico stradale ammontava a fine 2014 ancora a circa 1,8 miliardi di franchi. Pertanto sono sempre stati disponibili mezzi a sufficienza per i progetti pronti alla realizzazione, in particolare per le strade nazionali. In retrospettiva non si può dunque parlare di un sottofinanziamento cronico delle strade.

Al contrario, tra alcuni anni si manifesteranno difficoltà di finanziamento. Gli accantonamenti ancora disponibili oggi potrebbero ridursi considerevolmente entro breve tempo, a causa delle eccedenze di uscite che si osservano da un certo tempo. Sul fronte delle entrate, il gettito dell'imposta sugli oli minerali e del supplemento fiscale sugli oli minerali diminuisce a causa del minore consumo di carburanti dei nuovi veicoli. Attualmente le minori entrate sono anche dovute a un ridimensionamento del fenomeno del turismo del pieno (conseguenza del franco forte). Sul fronte delle uscite si registra un aumento dei costi a causa delle crescenti necessità di manutenzione della rete delle strade nazionali nonché delle misure necessarie a mantenerne e ad ampliarne la capacità (eliminazione dei problemi di capacità, ampliamento dei collegamenti).

Su questo sfondo, anche il Consiglio federale ritiene necessario un nuovo ordinamento del finanziamento delle strade. Con il progetto FOSTRA, ha presentato al Parlamento un piano per garantire nel lungo termine il finanziamento dei compiti connessi alla circolazione stradale. Al contrario dell'iniziativa, il problema del finanziamento non viene semplicemente scaricato sugli altri compiti della Confederazione.

## Perché il progetto FOSTRA non è una controproposta diretta all'iniziativa?

La risposta è ovvia, poiché entrambi i progetti riguardano l'articolo 86 Cost. e pertanto si

escludono reciprocamente. Se fosse accettata l'iniziativa, molte parti del progetto FOSTRA risulterebbero superflue, in particolare in merito al nuovo ordinamento del finanziamento.

Il Consiglio federale ha deciso tuttavia di non collegare i due progetti. In primo piano è stata posta la necessità di chiarire quanto prima se il finanziamento dei compiti connessi alla circolazione stradale debba essere garantito in futuro secondo il piano dell'iniziativa. Questo è in evidente contraddizione con la politica finanziaria e dei trasporti del Consiglio federale e del Parlamento e avrebbe pesanti conseguenze sull'adempimento dei compiti in tutti gli altri settori di compiti. Inoltre, l'iniziativa rimette in discussione in parte il piano di finanziamento deciso dal Popolo e dai Cantoni nel 2014 per l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria secondo il progetto FAIF.

Ai fini della sicurezza pianificatoria nel medio e nel lungo termine in questi settori, il Consiglio federale ha dunque ritenuto opportuno sottoporre rapidamente alla votazione l'iniziativa, per chiarire quanto prima la questione fondamentale della destinazione completamente vincolata dell'imposta sugli oli minerali.