

Controllo delle spese: ambiente

Finanziare i compiti secondo il principio "chi inquina paga"

9 aprile 2004

Numero 7/2

dossier politica

Cartellino giallo per l'evoluzione delle spese dal 1999

Nel 2001 le spese dedicate dai poteri pubblici all'ambiente e alla pianificazione del territorio sono aumentate del 2,4% rispetto al 2000. Secondo il Concetto delle spese, le spese di questo gruppo di compiti non dovrebbero aumentare più dell'1% all'anno. L'evoluzione è ben superiore all'obiettivo mirato, ma resta comunque inferiore alla tendenza calcolata del 3%. Nel 2000, la crescita delle spese con lo 0,1%, era più debole. Il bisogno di risorse supplementari si avverte soprattutto sul piano della Confederazione. A livello dei Cantoni e dei Comuni l'evoluzione delle spese è rimasta nel 2000/2001 piuttosto moderata.

Questo numero di « dossier politica » fa parte di un insieme completo dedicato al controllo delle spese dello Stato. Esso fa seguito al Concetto delle spese pubblicato nel 2002 da *economiesuisse*. Ci proponiamo di aggiornare per ogni settore l'evoluzione effettiva delle spese. Lo scopo è di mostrare se, e in quali settori, le spese presentano un'evoluzione accettabile sulla durata.

Nel 2000 e nel 2001 le spese totali consolidate delle collettività pubbliche e delle assicurazioni sociali sono aumentate dell'1,6 e del 4,9%. Nel corso di questo periodo le spese dedicate all'ambiente e alla pianificazione del territorio sono aumentate in una proporzione superiore alla media. Nel 2001 esse hanno nettamente superato i 4,9 miliardi di franchi. Il settore dell'ambiente e della pianificazione del territorio ha così assorbito il 3,1% delle spese totali delle collettività pubbliche, ossia leggermente meno dell'anno precedente (3,2%). Questa quota era più elevata all'inizio degli anni novanta dove essa rappresentava ancora il 3,5%.

Secondo il Concetto delle spese, è possibile limitare la crescita delle spese in questo settore all'1% all'anno fino al 2010. L'obiettivo proposto dal Concetto per l'insieme del-

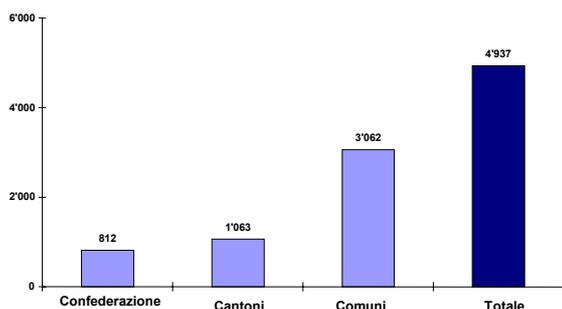
le spese è dell'1,8%.

Priorità ai comuni

La fetta più grossa delle spese del 2001 è stata dedicata, in ragione di 1,8 miliardi di franchi, all'eliminazione delle acque di scarico (fognature, impianti di depurazione, canalizzazioni...), mentre 1,1 miliardi di franchi sono andati al trattamento dei rifiuti (raccolta dei rifiuti domestici, del vetro, impianti d'incenerimento...). La distribuzione di acqua (canalizzazioni, captazione di fonti o pompaggio delle falde freatiche..) ha assorbito 0,3 miliardi di franchi. Il principio di sussidiarietà è largamente applicato in questi tre settori. I Comuni finanziano dal canto loro gran parte di queste spese. Il finanziamento avviene principalmente attraverso tasse conformi al principio « chi inquina paga ». Inoltre, bisogna calcolare circa 0,4 miliardi di franchi in totale per la protezione contro le catastrofi naturali dovute all'acqua e per le opere di protezione contro le valanghe. La Confederazione e i Cantoni sopportano circa i due quinti di questi costi.

Le spese dedicate alla *pianificazione del territorio* (pianificazione del territorio propriamente detta, concetti diversi, costruzione di abitazioni in generale) sono pure comprese in questo gruppo di compiti. Il loro peso finanziario (0,6 miliardi di franchi) si ripartisce in modo relativamente equo tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. A livello federale, le spese per le misure di promozione alla costruzione di alloggi e gli aiuti agli investimenti nelle regioni di montagna restano importanti. Dal 2001 questo settore comprende anche le misurazioni topografiche.

Spese per l'ambiente e la pianificazione del territorio Ripartizione per livelli statali (2001, in milioni di fr.)



Fonte: *Finanze pubbliche in Svizzera 2001*

Evoluzione delle spese: forte aumento alla Confederazione

Evoluzione attuale

Con una crescita del 3,1% all'anno, l'evoluzione delle spese dedicate all'ambiente e alla pianificazione del territorio è stata superiore a quella del PIL in questi ultimi dieci anni, ma è stata relativamente modesta rispetto a quella degli altri gruppi di compiti. La diminuzione è stata variabile secondo il livello di rendimento. Se i costi sono rimasti moderati a livello di Cantoni e Comuni, essi sono evoluti in maniera sproporzionata a livello federale. Nel settore dell'evacuazione dei rifiuti e delle acque, l'applicazione del principio « chi inquina paga » è stata ancorata nel 1997 nella legge. Questo principio trova pure la sua applicazione per l'eliminazione delle scorie nucleari. Secondo la legge precedente, la Confederazione doveva assumere una parte dei costi dei Comuni e dei Cantoni in materia di impianti d'evacuazione e di depurazione delle acque e di impianti di smaltimento dei rifiuti. Pertanto i Comuni e le regioni non erano per nulla incitati a gestire gli impianti in modo economico. A livello federale, segnaliamo l'oneroso pacchetto di risanamento destinato a risolvere i problemi finanziari nell'ambito delle misure di promozione alla costruzione e all'accesso alla proprietà di abitazioni.

Tendenza

Secondo il piano finanziario della Confederazione, il Consiglio federale conta su una crescita annua delle spese dell'1,7% tra il 2003 e il 2006 nel settore dell'ambiente e della pianificazione del territorio. Per il 2006 ciò rappresenta 790 milioni di franchi di spese. I fattori di costo de-

terminanti sono la soluzione dei problemi legati allo smaltimento dei rifiuti e il meccanismo di rimborso introdotto per la tassa sui COV. Quest'ultima è stata aumentata nel 2003; di conseguenza, i rimborsi alla popolazione che avvengono tramite l'assicurazione malattia aumenteranno sensibilmente. Questa tassa deve servire a lottare contro l'inquinamento causato dai composti organici volatili (i COV, precursori dello smog estivo).

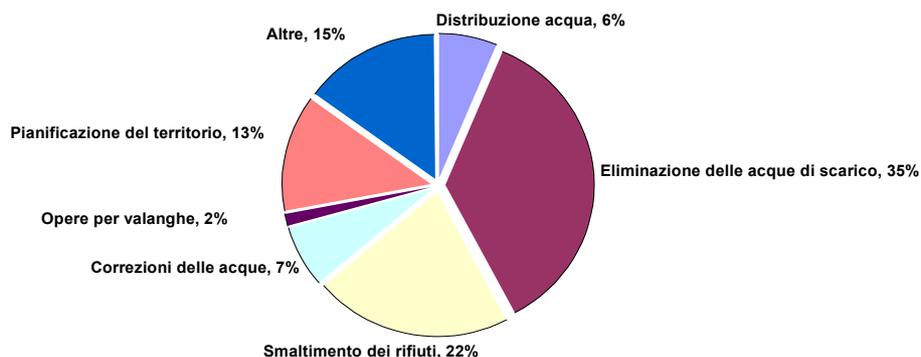
La difesa degli interessi privati dovrebbe mantenere la pressione per impedire la prevista riduzione dell'aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna. La proposta destinazione di questo aiuto alle misure di accompagnamento delle ristrutturazioni di Swisscom, delle FFS e della Posta lo dimostra. L'applicazione della politica agricola 2007 suscita pure domande e numerose organizzazioni regionali e nazionali chiedono una « politica dello spazio rurale ». Inoltre, un'eventuale applicazione della Convenzione alpina comporterebbe pure oneri finanziari supplementari. Un aumento degli oneri è pure possibile per quanto concerne i fondi multilaterali per l'ambiente. Infine, non si sa ancora in quale misura la Confederazione continuerà ad esercitare la sua influenza o ad impegnarsi finanziariamente nel settore dell'alloggio.

Nell'ambito del programma di risparmio 2003, la Confederazione ridurrà di 64 milioni di franchi il volume di spese inizialmente previsto per il 2006. Questa misura concernerà in particolare l'eliminazione delle acque di scarico e gli impianti di smaltimento dei rifiuti nonché varie misure per l'ambiente, in particolare di protezione contro le inondazioni. Saranno inoltre realizzati risparmi presso l'UFAPP.

Le cifre del piano finanziario della Confederazione pos-

Spese per l'ambiente e la pianificazione del territorio

Ripartizione delle spese per funzione (2001, in milioni di franchi)



Fonte: Finanze pubbliche in Svizzera 2001

sono essere solo parzialmente utilizzate per definire l'evoluzione della tendenza, poiché più dell'80% delle spese sono assunte dai Cantoni e dai Comuni. Considerato come le infrastrutture necessarie siano state messe in funzione solo in questi ultimi anni, i Cantoni e i Comuni dovrebbero realizzare altri investimenti nei settori dello smaltimento dei rifiuti e delle acque di scarico e in quello della distribuzione di acqua soltanto a medio termine. La Confederazione sarà ancora legata fino al 2006 da impegni di pagamento per 0,7 miliardi di franchi circa provenienti dalla vecchia legislazione. Ci si può attendere che i costi delle misure di protezione (acque, valanghe) continuino ad aumentare in caso di catastrofi naturali. La loro incidenza sull'evoluzione generale delle spese rimane tuttavia limitata, poiché questi costi rappresentano solo una parte relativamente modesta delle spese.

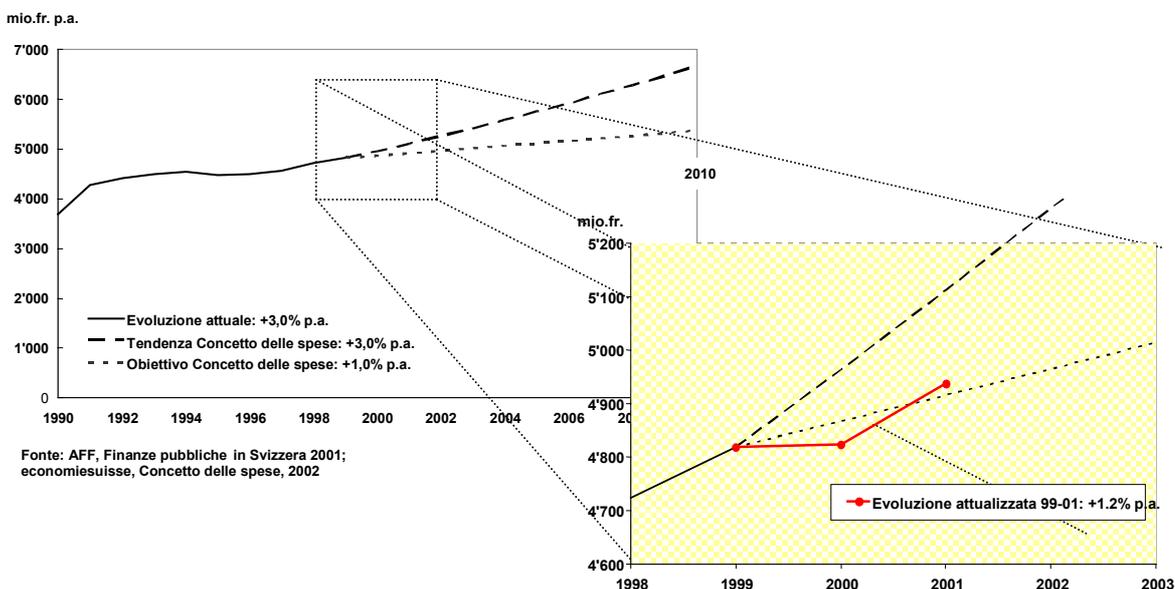
A lungo termine bisogna pure attendersi un inasprimento delle prescrizioni sull'ambiente, ciò che potrebbe tradursi in una crescita delle domande suscettibili di comportare un rialzo delle spese. Tuttavia, l'applicazione del principio "chi inquina paga" e del principio di sussidiarietà potrebbe contribuire a frenare la loro tendenza al rialzo. Per contro, la situazione diventerebbe delicata se il finanziamento crescente di compiti cantonali e comunali mediante tasse, in particolare d'incitamento, non venisse obbligatoriamente compensato attraverso corrispondenti riduzioni d'imposta. Ciò inciterebbe ancor più a spendere,

tendenza che è stata osservata a più riprese e che probabilmente proseguirebbe. Nel complesso, bisogna dunque partire dal principio che le spese continueranno ad aumentare come hanno fatto finora. Se le linee direttive e le misure previste nel Concetto delle spese vengono messe in pratica, la crescita media delle spese potrebbe essere stabilizzata nell'1% all'anno.

Evoluzione effettiva delle spese dal 1999: cartellino giallo

Nel 2000 le spese dei poteri pubblici per l'ambiente e la pianificazione del territorio sono solo leggermente aumentate, dello 0,1%, rispetto all'anno precedente. Nel 2001 la crescita delle spese si è accelerata del 2,4%, questo settore ha infatti assorbito più di 4,9 miliardi di franchi. Il risultato globale si traduce in un cartellino giallo, poiché è inferiore alla tendenza prevista, ma superiore all'obiettivo. E' soprattutto la Confederazione ad essere responsabile della progressione delle spese. L'aumento dei bisogni è dovuto in particolare a prestazioni di manutenzione dei paesaggi naturali, all'aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna e agli anticipi destinati a diminuire il prezzo della costruzione di alloggi. I Cantoni e i Comuni hanno registrato un'evoluzione moderata delle spese. I Comuni hanno assunto la maggior parte degli oneri che sono l'eliminazione delle acque di scarico e lo

Spese per l'ambiente / pianificazione del territorio, evoluzione 1990 - 2010, in milioni di franchi
Controllo delle spese sulla base del Concetto delle spese



smaltimento dei rifiuti.

L'accelerazione delle spese supera ancora l'obiettivo prefissato. Le linee direttive presentate nel Concetto delle spese nel senso di una politica finanziaria durevole mostrano sempre l'orientamento delle misure di riforma da adottare.

I grandi assi delle riforme: il principio « chi inquina paga » e il principio di sussidiarietà

Nel settore dell'ambiente sarebbe opportuno applicare in tutto il paese il principio « chi inquina paga » e quello di sussidiarietà. Il fatto che la Confederazione si sia ritirata dal finanziamento dello smaltimento dei rifiuti e dell'eliminazione delle acque di scarico è dunque positivo. Questo modello deve essere applicato in maniera sistematica. Il finanziamento attraverso le tasse deve essere concepito in modo da prendere in considerazione il bisogno, avvertito economicamente, di rinnovo delle infrastrutture. Tuttavia si dovrebbe accompagnare il ricorso alle tasse con una corrispondente diminuzione dell'onere fiscale nei Cantoni e nei Comuni interessati. Si tratterà in seguito di introdurre il più possibile degli elementi di concorrenza al fine di incitare i prestatori cantonali e comunali a raggrupparsi per collaborare. Bisognerà inoltre esaminare la questione del coinvolgimento di prestatori privati o del ricorso ad un finanziamento privato.

In nome del principio di sussidiarietà, bisogna tendere a ridurre ancor di più il coinvolgimento della Confederazione nel maggior numero possibile di settori ambientali. Bisognerebbe abolire le misure e i sussidi speciali concessi a taluni settori e che si basano unicamente sulle differenze regionali. Ciò concerne essenzialmente le foreste, le protezioni contro le esondazioni, le opere antivalanghe nonché la protezione della natura e dell'ambiente. La compensazione degli oneri eccessivi dovuti a fattori geotopografici nonché altri meccanismi di compensazione finanziaria della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) permetteranno di tener sufficientemente conto delle particolarità dei Cantoni interessati. I vantaggi della sussidiarietà potranno agire pienamente soltanto grazie a questi flussi finanziari forfettari, in grado di essere utilizzati in diversi settori contemporaneamente, senza essere limitati a uno solo di loro. Infine, per contribuire alla durata nel tempo, bisogna esaminare le sovvenzioni attuali dal punto di vista ecologico, senza tuttavia aumentare il livello generale delle spese.

La *pianificazione del territorio* costituisce un compito importante dello Stato. Bisogna completamente ripartire il suo finanziamento tra la Confederazione e i Cantoni, come lo prevede la NPC. La Confederazione deve tutt'al

più mantenere la competenza di fissare dei principi e coordinare le attività. Per quanto concerne la politica in materia di costruzione di alloggi in generale, occorre per contro tendere ad un ritiro totale da parte della Confederazione.

Commento

L'applicazione più vasta possibile in tutto il paese del principio « chi inquina paga » e del principio di sussidiarietà è essenziale se si intendono svolgere efficacemente i compiti necessari nei settori dell'ambiente (smaltimento dei rifiuti e distribuzione dell'acqua in particolare). Essa passa attraverso una base di finanziamento trasparente che tenga pure conto di un bisogno di rinnovo delle infrastrutture giustificato sotto il punto di vista dell'utilizzazione. In questo modo si eviterà di perpetuare in futuro vecchi oneri ereditati dal passato. La situazione diventerebbe delicata se il finanziamento crescente dei compiti attraverso tasse, in particolare d'incitamento, non fosse compensato da una riduzione corrispondente delle imposte generali. Occorre inoltre cercare di sviluppare modelli di cooperazione fra Comuni o Cantoni nel campo dello smaltimento dei rifiuti. Queste soluzioni permetterebbero di realizzare risparmi, di utilizzare le infrastrutture in modo più efficace e di evitare che alcuni sfuggano al finanziamento delle prestazioni. Esse dovrebbero anche contribuire a migliorare la logistica.

La NPC, che realizza almeno parzialmente alcuni postulati del Concetto delle spese, dovrebbe dare degli impulsi positivi ad una migliore utilizzazione delle risorse investite nel settore dell'ambiente. La riforma della ripartizione dei compiti attribuisce chiaramente le competenze e le responsabilità finanziarie. I Cantoni sono responsabili della protezione dell'aria e della protezione contro il rumore in prossimità delle strade (eccezione: strade principali e strade nazionali). La pianificazione del territorio e il suo finanziamento saranno sotto la responsabilità dei Cantoni. La competenza del principio e del coordinamento è tuttavia mantenuta a livello della Confederazione.

La NPC prevede pure compiti congiunti di cui la Confederazione e i Cantoni continueranno a ripartirsi la responsabilità. Fra questi compiti figurano ad esempio la protezione contro le esondazioni (grandi muri di protezione, sinistri di una certa importanza), la protezione della natura e dei paesaggi (protezione dei paesaggi d'importanza na-

zionale e protezione delle specie animali e vegetali), le misurazioni topografiche (Confederazione competente per definire obiettivi, Cantoni dotati della responsabilità operativa). Sarebbe stato possibile, nell'ambito della NPC, procedere a una ripartizione più coraggiosa nel settore dell'ambiente e della pianificazione del territorio. Altre misure dovrebbero essere prese in considerazione ad un ulteriore stadio.

Riportando il tasso d'emissione dei COV a zero, si riuscirebbe a ridurre sensibilmente le spese in questo settore. Secondo il Concetto delle spese, l'obiettivo di riduzione dei COV è già raggiunto. Le entrate provenienti dalle tasse sui COV ne risultano pure ridotte e le spese legate al meccanismo di rimborso diminuiscono anch'esse. Per quanto riguarda l'aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna, esso non dovrebbe essere rinnovato secondo il Concetto delle spese, poiché il fondo corrispondente sarà ben presto interamente costituito. Questo abbandono è giustificato nella misura in cui la NPC tiene ampiamente conto delle particolarità regionali. Ciò permette di compensare i pesanti oneri delle regioni di montagna dovuti alla loro situazione geografica e topografica. Occorre dunque evitare il moltiplicarsi degli strumenti di politica regionale. Infine, per ragioni di principi economici, il Concetto delle spese preconizza il ritiro della Confederazione dalla promozione alla costruzione di alloggi.