

02.040

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare
«Avanti - per autostrade sicure ed efficienti»**

del 15 maggio 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi presentiamo l'iniziativa popolare «Avanti - per autostrade sicure ed efficienti» chiedendovi di sottoporla al popolo e ai Cantoni con la raccomandazione di respingere l'iniziativa e di approvare il controprogetto dell'Assemblea federale.

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

15 maggio 2002

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'iniziativa popolare «Avanti - per autostrade sicure ed efficienti» è stata depositata il 28 novembre 2000 in forma di progetto elaborato con 105 024 firme valide. Essa si prefigge essenzialmente tre obiettivi: il primo concerne l'impegno generale della Confederazione al fine di rendere efficienti le infrastrutture del traffico (art. 81 Costituzione federale del 18 aprile 1999, Cost.); il secondo, l'esclusione delle strade che fanno parte di collegamenti internazionali e di reti internazionali dal vigente articolo costituzionale sulla protezione della regione alpina, al fine di accrescere la sicurezza e il flusso del traffico (art. 84 Cost.); il terzo obiettivo è iscritto in una disposizione transitoria secondo cui, entro dieci anni dall'accettazione dell'iniziativa, sui tratti della rete di strade nazionali Ginevra-Losanna, Berna-Zurigo ed Erstfeld-Airolo devono essere in corso i lavori di costruzione destinati a eliminare i problemi di capacità.

I promotori dell'iniziativa intendono assicurare un'efficienza appropriata delle infrastrutture del traffico su strada e su rotaia nonché il mantenimento della qualità delle strade nazionali. Le autostrade possono adempiere la funzione cui sono destinate soltanto se sono in grado di fronteggiare il traffico odierno e futuro. Già oggi i tratti Ginevra-Losanna e Berna-Zurigo raggiungono quasi quotidianamente i limiti delle loro capacità. Lo stesso vale, almeno durante le stagioni di punta, per la strada e per la galleria del San Gottardo. Gli ingorghi stradali conducono alla paralisi della nostra società mobile causando immensi costi economici. L'iniziativa popolare rappresenta infine il presupposto necessario per la costruzione della seconda galleria del San Gottardo, la quale contribuirebbe ad accrescere la sicurezza del traffico e a migliorarne il flusso.

Negli ultimi quarant'anni il traffico è fortemente aumentato. Le crescenti esigenze individuali di mobilità, la maggiore interdipendenza dei mercati, la riduzione generale dei costi reali dei veicoli e dei carburanti, lo sviluppo della tecnologia e delle infrastrutture del traffico nonché l'accresciuta importanza del traffico individuale motorizzato hanno influito in modo massiccio sul volume del traffico in Svizzera. Le attuali capacità dei diversi vettori di traffico non sono più in grado di soddisfare il bisogno di mobilità in considerazione delle esigenze economiche, ambientali e di sicurezza del traffico. Oggi numerose norme sulla protezione ambientale non sono rispettate (valori limite d'immissione per il rumore, l'ozono e la polvere in sospensione inalabile). Ricerche al riguardo hanno rivelato che la rete delle strade nazionali accusa già attualmente un sovraccarico sui principali assi di collegamento e che tale situazione tenderà ad accentuarsi ulteriormente con l'aumento del traffico. Rispetto ad altri Paesi, in Svizzera i trasporti pubblici rappresentano una componente significativa del traffico. Questo settore presenta tuttavia ancora un potenziale di miglioramento che andrebbe sfruttato attuando svariate misure. I maggiori problemi di traffico si manifestano all'interno degli agglomerati e traggono origine dagli sviluppi intervenuti negli ultimi decenni sui piani demografico, sociale e dell'insediamento. Negli agglomerati, il sistema dei trasporti pubblici e privati denota un forte sovraccarico. Questo problema si ripercuote anche sulle autostrade lungo le quali il traffico a lunga distanza si sovrappone a quello a breve distanza

che interessa gli agglomerati. A sopportare le conseguenze negative di tale situazione non sono soltanto gli abitanti degli agglomerati bensì l'intera utenza della strada.

Il Consiglio federale intende fronteggiare la mobilità in modo sostenibile, in considerazione delle esigenze ecologiche, economiche e sociali. Tale obiettivo è perseguibile unicamente mediante una politica dei trasporti coordinata. Questo significa che i singoli vettori di traffico devono essere impiegati secondo i vantaggi comparativi che presentano e combinati fra loro. Inoltre va ridotto il carico ambientale prodotto dai singoli vettori di traffico. Spina dorsale della rete stradale svizzera, le strade nazionali devono continuare ad adempire efficacemente la loro funzione anche in futuro. Occorrerà quindi mantenere le infrastrutture esistenti aumentandone la capacità mediante la telematica. S'imporranno inoltre ampliamenti mirati in taluni punti nevralgici. Nel settore dei trasporti pubblici sarà attuata una pianificazione globale orientata su tre obiettivi: eliminazione dei problemi di capacità nell'ambito del traffico merci, ottimizzazione del principio dei nodi nel traffico a lunga distanza e miglioramento del traffico negli agglomerati. Infine, nell'ambito del progetto Nuova perequazione finanziaria è definita la concezione di base per il sostegno del traffico negli agglomerati nonché posta la base costituzionale per una partecipazione della Confederazione al finanziamento del traffico negli agglomerati.

L'iniziativa persegue certamente obiettivi legittimi ma è troppo poco differenziata nei suoi contenuti: pone l'accento sull'aumento di capacità di determinati tratti di strade nazionali trascurando in tal modo gli altri vettori di traffico. In particolare, l'iniziativa popolare non fornisce soluzioni ai grandi problemi di traffico negli agglomerati, all'interno dei quali vanno in primo luogo incentivati il traffico pubblico e il traffico lento. Il Consiglio federale propone in tal senso un controprogetto che integra gli elementi incontestati dell'iniziativa popolare, prevedendo tuttavia nel contempo l'ampliamento delle reti ferroviaria e stradale in funzione dei vantaggi specifici e ai sensi di una politica coordinata dei trasporti. Tali intenti sono attuati mediante un programma integrato concernente sia le strade nazionali sia il traffico negli agglomerati. Siffatto programma sarà presentato dal Consiglio federale un anno dopo l'accettazione del controprogetto. Se i provvedimenti previsti dovessero superare il quadro del finanziamento speciale del traffico stradale o le capacità finanziarie generali della Confederazione, il Consiglio federale proporrebbe al Parlamento di aumentare il supplemento fiscale sugli oli minerali. Tale aumento potrebbe essere necessario, per gli stessi motivi, anche in caso di accettazione dell'iniziativa.

Il Consiglio federale è contrario alla costruzione di una seconda galleria stradale attraverso il San Gottardo, la quale non rappresenta una soluzione prioritaria ai problemi di capacità. Occorre invece impiegare le risorse disponibili in modo appropriato, nel contesto di altri progetti. Una seconda galleria pregiudicherebbe inoltre l'economicità della NFTA e contraddirebbe la politica di trasferimento del traffico dalla strada alla ferrovia. Infine, essa priverebbe del suo significato l'articolo sulla protezione delle Alpi, approvato da popolo e Cantoni.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Aspetti formali

1.1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa «Avanti - per autostrade sicure ed efficienti» è stata depositata presso la Cancelleria federale il 28 novembre 2000¹ con 105 024 firme valide in forma di progetto elaborato. Il suo tenore è il seguente:

I

La Costituzione federale del 18 aprile 1999 è modificata come segue:

Art. 81 cpv. 2 (nuovo)

² Si adopera per l'efficienza appropriata delle infrastrutture del traffico. Nell'ambito delle sue competenze, promuove lo sviluppo e la manutenzione delle infrastrutture per la circolazione stradale ed i trasporti ferroviari e contribuisce ad eliminare i problemi di capacità.

Art. 84 cpv. 3 secondo periodo

³ ... Sono eccettuate:

- a. le strade che fanno parte di collegamenti internazionali e di reti nazionali, per accrescere la sicurezza e il flusso del traffico;
- b. le strade di circonvallazione che sgravano gli abitati dal traffico di transito.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono completate come segue:

Art. 197 (nuovo)

1. Disposizione transitoria dell'art. 81 cpv. 2 (Opere pubbliche) (nuovo)

Al più tardi dieci anni dopo l'accettazione dell'articolo 81 capoverso 2, i lavori di costruzione destinati ad eliminare i problemi di capacità devono essere in corso sui seguenti tratti delle strade nazionali:

- a. tra Ginevra e Losanna;
- b. tra Berna e Zurigo;
- c. tra Erstfeld e Airolo.

¹ FF 2000 106

1.1.2 Riuscita formale

Con decisione del 22 gennaio 2001 la Cancelleria federale ha constatato la riuscita formale dell'iniziativa popolare «Avanti - per autostrade più sicure ed efficienti» (FF 2001 1024).

1.1.3 Termine di trattazione

Il termine di trattazione è di 18 mesi se il Consiglio federale – come nel caso presente – propone un controprogetto (art. 29 cpv. 2 della legge sui rapporti fra i Consigli; LRC, RS 171.11). Il nostro messaggio concernente l'iniziativa «Avanti» deve essere quindi presentato alle Camere federali al più tardi entro il 27 maggio 2002.

1.2 Validità

1.2.1 Unità formale

In virtù degli articoli 139 capoversi 2 e 3 e 194 capoverso 3 Cost., l'iniziativa per la revisione parziale della Costituzione federale può essere formulata esclusivamente in forma di proposta generica o di progetto elaborato. Le forme miste non sono ammesse. L'iniziativa «Avanti - per autostrade più sicure ed efficienti» riveste pienamente la forma di progetto elaborato. L'unità formale è in tal senso rispettata.

1.2.2 Unità materiale

L'obbligo dell'unità materiale (art. 139 cpv. 3 e 194 cpv. 2 Cost.) mira a impedire che, mediante un'unica iniziativa popolare, siano posti in voto più aspetti materialmente disgiunti della stessa. In tal modo si intende garantire l'espressione libera e fedele della volontà dell'elettorato.

L'iniziativa popolare esige in primo luogo l'eliminazione dei problemi di capacità nei tratti specificatamente menzionati fra Ginevra e Losanna, Berna e Zurigo nonché Erstfeld e Airolo. Secondo il proposto articolo 81 capoverso 2 Cost., la Confederazione è tenuta a impegnarsi ai fini di un'efficienza appropriata delle infrastrutture del traffico. Tale disposizione menziona in forma equivalente le infrastrutture del traffico ferroviario accanto a quelle del traffico stradale, sollevando così l'interrogativo concernente l'osservanza o meno dell'unità materiale. Tuttavia, perseguendo l'ulteriore obiettivo di una migliore gestione della densità del traffico mediante una combinazione di questi due vettori di traffico, l'iniziativa presenta un nesso oggettivo. La disposizione ha inoltre carattere meramente programmatico e non presenta contenuti autonomi rispetto alla Costituzione federale vigente: secondo l'articolo 83 capoverso 1 Cost., già oggi la Confederazione ha il compito di assicurare la costruzione e la viabilità di una rete di strade nazionali. Siffatto obbligo copre tutte le esigenze espresse nella prima parte dell'iniziativa. Lo stesso vale anche in merito all'infrastruttura ferroviaria, di cui è parimenti competente la Confederazione (art. 87 Cost.). L'obbligo dell'unità materiale risulta di conseguenza osservato.

1.2.3 Attuabilità

Ciascuna iniziativa popolare deve essere esaminata sul piano della sua concreta attuabilità (FF 1997 I 419, 1998 I 184).

Nella disposizione transitoria dell'articolo 81 capoverso 2 Cost. l'iniziativa esige che, al più tardi dieci anni dopo l'accettazione dell'articolo 81 capoverso 2, i lavori di costruzione destinati a eliminare i problemi di capacità devono essere in corso sui tratti delle strade nazionali Ginevra-Losanna, Berna-Zurigo ed Erstfeld-Airolo. Tale disposizione potrebbe porre talune difficoltà di ordine temporale, finanziario e giuridico, senza tuttavia pregiudicare essenzialmente l'attuabilità dell'iniziativa.

Nell'articolo 84 capoverso 3 secondo periodo, l'iniziativa esclude dall'articolo costituzionale sulla protezione della regione alpina le strade che fanno parte di collegamenti internazionali e di reti nazionali. Come già attualmente, il Parlamento designerà in dettaglio nella legge federale del 17 giugno 1994 sul traffico stradale nella regione alpina (RS 725.14) i collegamenti stradali interessati dall'articolo costituzionale sulla protezione della regione alpina; i tratti esclusi da siffatto articolo saranno individuabili mediante interpretazione e contrario. Di conseguenza, anche in futuro la nuova norma sarà trasponibile sul piano della legge.

1.2.4 Compatibilità con il diritto internazionale

In virtù degli articoli 139 capoverso 3 e 194 capoverso 2 Cost. le iniziative popolari per una revisione parziale della Costituzione federale non devono violare le disposizioni cogenti (*jus cogens*) del diritto internazionale. Ad esempio, sono diritto cogente le disposizioni centrali del diritto internazionale umanitario, il divieto di violenza, il divieto d'aggressione nonché il genocidio o il divieto di tortura. La presente iniziativa persegue esclusivamente obiettivi di politica del traffico. Di conseguenza non tange in alcun modo il diritto internazionale cogente.

L'Accordo europeo del 15 novembre 1975 sulle grandi strade a traffico internazionale (AGR; RS 0.725.11) definisce una cosiddetta «rete internazionale - E», la quale deve adempire determinati requisiti minimi e deve essere dotata della segnaletica corrispondente. I principali collegamenti della rete delle strade nazionali svizzere sono inclusi in siffatta rete internazionale - E. Il 5 agosto 1988 la Svizzera ha ratificato senza riserve l'Accordo, entrato in vigore il 3 novembre dello stesso anno. L'iniziativa non contrasta in alcun modo tale Accordo. L'iniziativa non tange altri accordi internazionali.

2 Problemi di traffico

Negli ultimi quarant'anni il traffico è fortemente aumentato. Il crescente bisogno di mobilità individuale, l'interdipendenza sempre più spiccata dei mercati, il calo generale dei costi reali dei veicoli a motore e dei carburanti, lo sviluppo della tecnologia e delle infrastrutture del traffico nonché la maggiore importanza assunta dal traffico individuale motorizzato hanno generato un aumento massiccio del traffico in Svizzera. Ad esempio, dal 1960 al 1997 il traffico individuale motorizzato ha visto un au-

mento di oltre il quadruplo dei chilometri percorsi. Durante lo stesso periodo, il chilometraggio del traffico merci su strada è aumentato di otto volte, quello su ferrovia è raddoppiato. Un simile incremento implica svantaggi sia per l'essere umano sia per l'ambiente.

2.1 Strade nazionali

2.1.1 Capacità delle strade e ingorghi

Sulla base di svariate previsioni e prospettive riguardanti il traffico, l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (USTE) ha effettuato unitamente all'Ufficio federale delle strade (USTRA) un'analisi del traffico improntata ai futuri problemi di capacità sulle strade nazionali. L'analisi è basata sui calcoli relativi a un modello di traffico, il quale rappresenta uno strumento atto a illustrare il traffico futuro e i presumibili problemi di capacità. Poggiando però su numerose ipotesi, siffatto modello accusa un certo grado di imprecisione.

L'analisi del traffico effettuata dall'Amministrazione può essere descritta come segue:

Il periodo considerato si estende fino al 2020. Riguardo all'incremento del traffico si ipotizzano due prospettive:

- Prospettiva di BASSO incremento: è ipotizzato un incremento medio del 24 per cento del traffico sulle strade nazionali. Questo tasso d'incremento deriva da un aumento globale del 16 per cento del traffico stradale in Svizzera (strade nazionali, strade principali e altre strade) e presuppone – diversamente dal trend odierno – un trasferimento del traffico dalla strada alla ferrovia nonché una corrispondente estensione dell'offerta nel settore dei trasporti pubblici.
- Prospettiva di ALTO incremento: è ipotizzato un incremento medio del 40 per cento del traffico sulle strade nazionali entro il 2020, rispettivamente un incremento del 31 per cento del traffico globale in Svizzera, corrispondente per sommi capi al proseguimento dell'attuale tendenza.

In ambedue le prospettive sono stati considerati i tratti di strade nazionali i cui limiti di capacità saranno decisamente superati nel 2020, rispettivamente raggiunti, qualora non fossero ampliati. A tale riguardo è stato applicato il criterio delle 50 ore di punta.

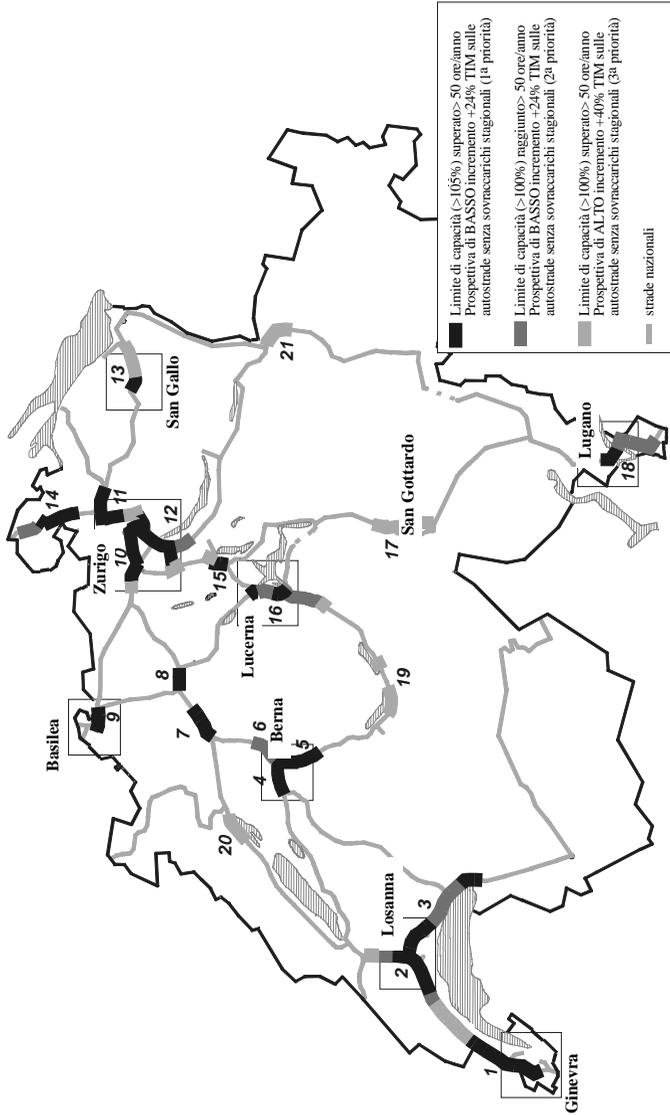
- Un tratto di strada nazionale denota problemi di capacità permanenti nel caso in cui, sull'arco di un anno, il volume del traffico *supera* la capacità durante oltre 50 ore (volume del traffico >105% del limite di capacità).
- Un segmento di strada nazionale raggiunge il limite di capacità nel caso in cui, sull'arco di un anno, il volume del traffico *raggiunge* il limite di capacità durante oltre 50 ore (volume del traffico >100% del limite di capacità).

Sono stati analizzati specialmente i tratti stradali che, benché adempiano il criterio delle 50 ore di punta, presentano un sovraccarico limitato a singole giornate di grande traffico durante l'anno, come nel caso dei giorni festivi o di vacanza (sovraccarico stagionale).

Le priorità sono definite dal confronto del carico odierno con quello prospettabile in futuro. Già con un basso aumento del traffico possono subentrare problemi di capacità. Sulla base dei risultati ottenuti in applicazione dei modelli di traffico considerati, si possono classificare come segue i tratti stradali sovraccaricati (cfr. illustrazione 1 e tabella 1):

- 1^a priorità (cfr. tabella 1, prima colonna): in base alla prospettiva di BASSO incremento, secondo il criterio delle 50 ore di punta, nel 2020 circa 200 chilometri dell'attuale rete delle strade nazionali saranno nettamente sovraccaricati. La maggior parte di tali tratti (circa 160 km) si situa all'interno di agglomerati e di città. I tratti restanti sono costituiti da segmenti isolati di strade nazionali nell'altopiano.
- 2^a priorità (cfr. tabella 2, seconda colonna): oltre a questi tratti, nella prospettiva di BASSO incremento vi sono 85 chilometri di strada sui quali il limite di capacità durante 50 ore e più all'anno è già raggiunto o è di poco superato, senza tuttavia implicare necessariamente la formazione di ingorghi. Anche questi tratti si situano prevalentemente negli agglomerati e nelle città.
- 3^a priorità (cfr. tabella 1, terza colonna): nella prospettiva di ALTO incremento si aggiungono circa ulteriori 130 chilometri di tratti sovraccaricati situati sia all'interno sia all'esterno di agglomerati. Nell'ambito di questa 3^a priorità figurano anche tratti che subiscono un sovraccarico stagionale (circa 70 km); si tratta segnatamente del tratto sull'A2 fra Göschenen e Airolo (galleria del San Gottardo).

Problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali 2020
(>50 ore di punta/anno)



Classificazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali 2020

BASSO Incremento +24% TIM in autostrada*		ALTO Incremento +40% TIM in autostrada*	Zona
1ª Priorità	2ª Priorità	3ª Priorità	
Carico >105% oltre il limite di capacità, senza sovraccarichi stagionali	Carico nell'ambito del limite di capacità (>100%) senza sovraccarichi stagionali	Carico oltre il limite di capacità (>100%) o sovraccarichi stagionali	
A1/A2: Härkingen-Wiggertal (8) A1: Luterbach-Oensingen (7) A4: Andelfingen-Sciaffusa Nord (14a)	A4: Sciaffusa Nord-Bargen (14b)	A1: Nyon-Rolle (1b) A2: Göschenen-Airolo (17) A3: Landquart-Sargans (21) A5: Bienne Ovest-Ligerz (20) A8: Faulensee-Interlaken Ovest (19a) A8: Interlaken Est-Iseltwald (19b) A8: Sarnen Sud-Sachsln Sud (16e)	Fuori dagli agglomerati
A1: Dietikon-Limmattal-Zurigo Nord (10a) A1: Effretikon-Winterthur Est (11a) A3: Wallisellen-Brunau (12a) A4: Brunau-Fildern (12b)	A3: Brunau-Thalwil (12c)	A1: Neuenhof-Dietikon (10b) A1: Wallisellen-Effretikon (11b)	Zurigo/ Winterthur
A2: Basilea-Sud/Est-Augst (9)			Basilea
A1: Morges Ovest-Cossonay (2a) A9: Villars-Ste-Croix-La Croix/Belmont (3a)	A1: Cossonay-La Sarraz (2b) A1: Rolle-Morges Ovest (2c)	A1: La Sarraz-Chavornay (2d)	Losanna
A1: Meyrin-Le Vengeyron-Nyon (1a)			Ginevra
A1: Neufeld-Wankdorf (4) A6: Muri-Wankdorf (5a)	A1: Wankdorf-Schönbühl (6a)	A1: Schönbühl-Kirchberg (6b) A6: Rubigen-Muri (5b)	Berna

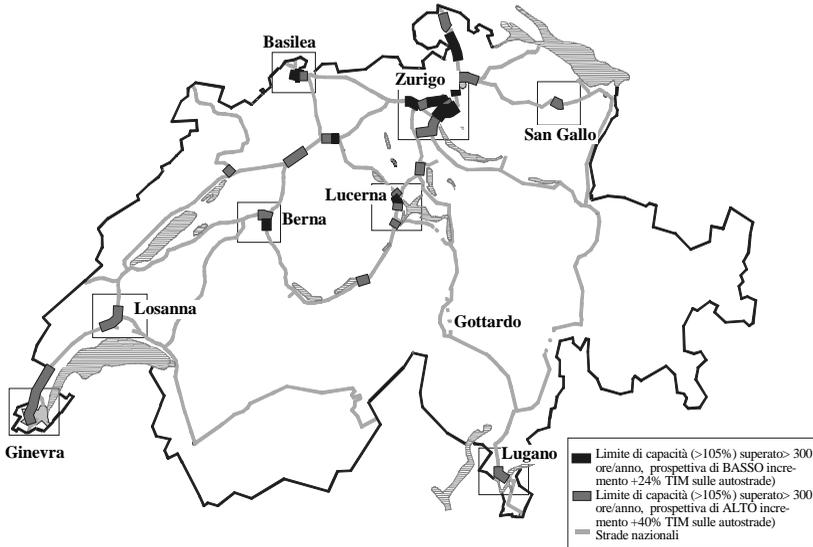
BASSO Incremento +24% TIM in autostrada*		ALTO Incremento +40% TIM in autostrada*	Zona
1ª Priorità	2ª Priorità	3ª Priorità	
Carico >105% oltre il limite di capacità, senza sovraccarichi stagionali	Carico nell'ambito del limite di capacità (>100%) senza sovraccarichi stagionali	Carico oltre il limite di capacità (>100%) o sovraccarichi stagionali	
A2: Emmen Nord-Lucerna Sud (16a) A2: Horw-Lopper(16b)	A2: Lucerna Sud-Horw (16c) A8: Sarnen-Lopper (16d)		Lucerna
A2: Lugano Sud-Melide (18a)	A2: Melide-Mendrisio (18b)		Lugano
A1: San Gallo Kreuzbleiche-San Gallo St.Fiden (13a)		A1: Neudorf-Meggenhuus (13b)	San Gallo
A4: Rütihof (Rotkreuz)-Blegi (15a) A9: Montreux-Villeneuve (3b)	A9: La Croix/Belmont-Montreux (3c)	A4: Fildern-Affoltern a A. (12d)	Altri agglomerati e città isolate

* Capacità superata per oltre 50 ore in un anno.

Da quale grado di sovraccarico un segmento di strada nazionale presenta un problema di capacità tale da essere considerato con priorità? La risposta a tale interrogativo dipende dal livello di comodità richiesto ed è quindi di natura politica. Ai fini di un'analisi particolareggiata, l'USTE ha quindi definito i problemi di capacità anche nei casi in cui vi è un sovraccarico a partire dalle 300 (e non già dalle 50) ore di punta. Questo tipo di analisi può contribuire segnatamente a definire i tratti maggiormente sovraccarichi. In una valutazione politica dei necessari ampliamenti, la capacità finanziaria dovrebbe esercitare un ruolo determinante accanto alle soluzioni auspicabili in materia di traffico. I tratti maggiormente sovraccarichi (densità del traffico superiore alle capacità disponibili durante oltre 300 ore all'anno) esigono certamente un trattamento prioritario.

I risultati dell'analisi menzionata sono riassumibili come segue (cfr. figura 2): partendo dal presupposto secondo cui un tratto stradale accusa un sovraccarico cronico quando la densità del traffico supera annualmente le capacità disponibili durante 300 ore e oltre, il numero dei tratti sovraccarichi si riduce notevolmente. In base a tale ipotesi, la prospettiva di BASSO incremento segnala una presenza di soli 90 chilometri di tratti costantemente sovraccarichi (50 ore di punta: circa 200 km), quella di ALTO incremento, di 220 chilometri (50 ore di punta: circa 420 km).

Problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali 2020



2.1.2 Situazione presso il San Gottardo

2.1.2.1 Capacità

Secondo l'analisi del traffico dell'USTE, in ciascuna delle prospettive considerate, la galleria del San Gottardo non figura fra i tratti prioritari sui quali si prevedono problemi di capacità. Nell'ambito delle analisi svolte in relazione con l'iniziativa «Avanti» è emerso che tale galleria costituisce un caso speciale. Le maggiori punte del traffico nei giorni che segnano l'inizio e la fine delle ferie e la riduzione a due carreggiate nella galleria causano colonne interminabili durante alcuni fine settimana dell'anno.

Per ragioni economiche, il dimensionamento delle strade non è tuttavia finalizzato alla completa eliminazione degli ingorghi; gli stessi continueranno infatti a formarsi nelle maggiori fasi di punta come Pasqua, l'Ascensione e Pentecoste o in occasione di lavori di manutenzione e di incidenti. Ma presso il San Gottardo, una situazione di «colonna perenne», connessa a numerosi sovraccarichi negli agglomerati o in determinati tratti stradali nell'altopiano, potrà verificarsi in futuro – anche senza un ampliamento dell'A2 – soltanto se il traffico continuerà ad aumentare massicciamente. Tale previsione sottintende la piena realizzazione dell'obiettivo di trasferimento del traffico nonché delle misure di accompagnamento, con conseguente riduzione del traffico odierno in misura di oltre la metà.

Il volume del traffico registrato lungo la galleria nei giorni di sovraccarico sugli assi d'accesso è soggetto ad ampie fluttuazioni. Anche i giorni di punta denotano notevoli variazioni. La capacità media calcolata sulla fascia che comprende questi valori

fluttuanti nei giorni di sovraccarico è di 850 veicoli a motore all'ora da Nord verso Sud e di 900 veicoli a motore nella direzione opposta. I valori massimi calcolati rivelano che un controllo intelligente del traffico sugli assi d'accesso permette di raggiungere un notevole incremento di capacità nella galleria.

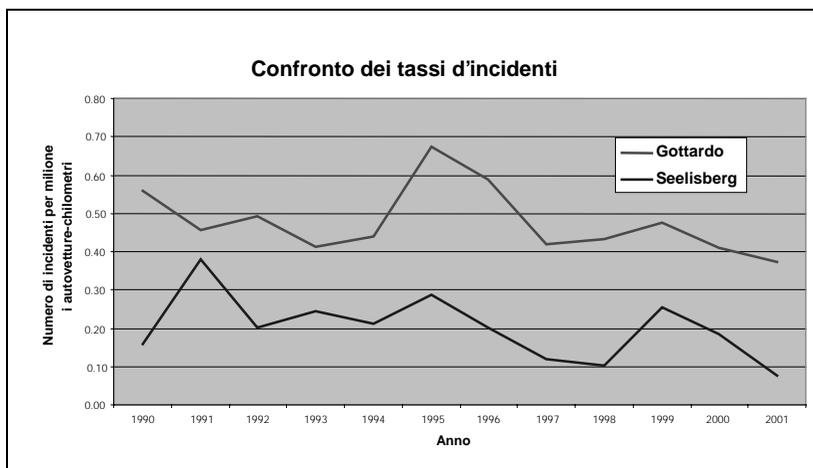
Il trasferimento del traffico merci e passeggeri sulla NFTA e l'ottimizzazione della gestione del traffico creeranno nuove capacità al San Gottardo a beneficio del traffico rimanente. Un aumento supplementare di circa 150 veicoli all'ora si rivelerebbe inoltre possibile grazie al carico delle automobili fra Göschenen e Airolo. Questa soluzione sarà quindi ulteriormente esaminata quale possibile opzione applicabile ai periodi di intenso traffico passeggeri.

Frutto dell'applicazione di misure in materia di organizzazione e di tecnica del traffico, l'aumento di capacità descritto poggia sull'ipotesi che la galleria stradale del San Gottardo sia transitabile nei due sensi. In funzione dal dicembre 2001, il «sistema di dosaggio» implicante la circolazione a senso unico degli autocarri nella galleria e una distanza minima fra gli stessi, riduce la capacità della galleria. Il sistema di dosaggio è comunque costantemente ottimizzato. Va inoltre osservato che tale sistema è applicato nei giorni lavorativi, quando il volume del traffico è piuttosto contenuto. Il debole traffico degli autocarri di sabato e il divieto domenicale permettono di aumentare la capacità durante i fine settimana. I noti problemi di colonna si manifestano in questi giorni e durante i periodi di vacanza.

2.1.2.2 Sicurezza

I rilevamenti delle polizie cantonali della circolazione indicano in genere che la probabilità di incidenti dipende essenzialmente dal traffico medio giornaliero (TMG = numero dei veicoli a motore transitati durante un anno lungo una determinata sezione stradale diviso 365 giorni). Sulle autostrade la probabilità di incidenti è nettamente più bassa rispetto alle strade a doppio senso di circolazione. All'altezza di ramificazioni, raccordi, tratti con pendenze fortemente variabili e portali di gallerie la probabilità di incidenti aumenta nuovamente. Sulla base del tasso di incidenti (numero di incidenti per 1 mio vetture-chilometri) è possibile raffrontare la frequenza degli incidenti sulle diverse strade.

Numerose gallerie stradali sono state realizzate in alternativa a valichi di montagna, attraversamenti di abitati o tratti di strada pericolosi. Esse presentano un tasso di incidenti nettamente inferiore rispetto a numerose strade di montagna o attraversamenti di abitati, anche perché in genere sono più corte dei valichi alpini. In tal senso le gallerie stradali hanno contribuito essenzialmente a migliorare la sicurezza del traffico motorizzato nonché della popolazione e della natura. Il fatto che i rischi del traffico stradale non siano completamente eliminabili mediante la costruzione di gallerie dipende soprattutto da un fattore umano e in misura ridotta dalla costruzione di gallerie.



Raffrontando le frequenze degli incidenti avvenuti dal 1990 al 2001 nella galleria a doppio senso di circolazione del San Gottardo e in quella a doppia canna del Seelisberg, si constata una percentuale doppia di incidenti nella galleria del San Gottardo rispetto a quella del Seelisberg. Dalle statistiche d'esercizio emergono, fra il 1980 e il 2000, 16 decessi determinati da incidenti nella galleria del San Gottardo e 9 in quella del Seelisberg. Anche la portata dei danni derivanti dagli incidenti è notevolmente maggiore nella galleria del San Gottardo rispetto a quella del Seelisberg. Un aumento della sicurezza del traffico nella galleria del San Gottardo è dato perlomeno dal menzionato «sistema di dosaggio» per gli autocarri. Per il resto, il tasso di incidenti registrato nella galleria del San Gottardo non si scosta essenzialmente dai dati concernenti le autostrade e le semiautostrade. I dati menzionati prescindono dal grave incidente occorso il 24 ottobre 2001, causando la morte di undici persone e danni infrastrutturali per circa 14 milioni di franchi.

2.1.2.3 Problemi di risanamento

I Cantoni di Uri e del Ticino provvedono di concerto alla manutenzione della galleria stradale del San Gottardo, la quale compete a una commissione della gestione. Quest'ultima opera sulla base del piano di manutenzione elaborato all'inizio degli anni Novanta, il quale riunisce l'insieme dei segmenti della galleria in una documentazione generale e riporta anche indicazioni sullo stato e sulla durata di vita probabile. Questo strumento di lavoro è costantemente aggiornato e permette di stabilire i tempi d'intervento più opportuni. La manutenzione è attuata secondo il principio di prevenzione, ossia mediante il costante rinnovo delle singole parti dell'impianto a seconda della loro età e del loro stato. In questo modo si vuole evitare che parti essenziali dell'impianto s'inceppino rendendo necessarie chiusure della galleria per motivi tecnici.

In passato i lavori di manutenzione della galleria erano effettuati di notte senza blocchi di circolazione. La nuova strategia di manutenzione prevede invece una concen-

trazione periodica di tutti i lavori nello spazio di transito, i quali si svolgono attualmente durante quattro notti a settimana per tre settimane all'anno. In tale occasione la galleria è chiusa al traffico dalle ore 20.00 alle ore 05.00. Finora durante i lavori di manutenzione sono stati riparati anche i danni occasionati da incidenti. A causa delle crescenti esigenze di manutenzione occorrerà in un prossimo futuro estendere il periodo dei lavori a quattro settimane all'anno. In tal modo la manutenzione della galleria dovrebbe tuttavia essere garantita sull'arco di 20-30 anni.

La chiusura notturna non è sufficiente qualora occorra sostituire la pavimentazione stradale. A tale scopo sarebbe infatti necessario chiudere la galleria durante un periodo di 7-10 giorni. Le conoscenze attuali indicano che una soluzione del genere dovrebbe verificarsi per la prima volta soltanto fra una decina d'anni. Nell'ottica odierna, durante il prossimo trentennio non si prospettano lavori di rinnovo implicanti una chiusura di più mesi, come nel caso della sostituzione della copertura intermedia della galleria. Pertanto, un esame attuale dei problemi connessi a una chiusura prolungata si rivelerebbe superfluo. Su tali problemi occorrerà chinarsi a tempo debito in futuro, in considerazione della nuova costellazione del traffico (ad es. esercizio della NFTA).

2.2 Trasporti ferroviari/trasporti pubblici

Rispetto al resto dell'Europa, in Svizzera i trasporti pubblici rappresentano una parte molto importante del traffico. Relativamente piccolo di dimensioni e densamente abitato, il territorio del nostro Paese dispone di una fitta rete ferroviaria.

Benché soddisfacente, l'offerta dei trasporti pubblici deve essere migliorata a beneficio delle elevate esigenze di qualità e dei bisogni della clientela. A raccogliere tale sfida sono chiamate in prima linea le ferrovie. Anche la rete ferroviaria, la cui gestione e il cui finanziamento competono alla Confederazione, andrà adeguata alle esigenze di qualità e di capacità del trasporto merci e passeggeri. Gli adeguamenti interessano in primo luogo gli assi principali in direzione Est-Ovest e Nord-Sud nonché taluni vasti agglomerati e nodi. Le lacune di capacità e di qualità nei tratti principali o nei nodi esplicano effetti negativi sull'intera rete, essendo la ferrovia un mezzo di trasporto improntato a un'offerta coordinata e scandita secondo piani orari.

Gli ampliamenti e gli investimenti già realizzati o pianificati aumenteranno sensibilmente l'efficienza della ferrovia sia nel trasporto di viaggiatori sia in quello di merci. Ciononostante, il trasporto di merci sarà presumibilmente gravato a medio e a lungo termine da lacune di capacità sull'asse Nord-Sud qualora il traffico pesante sia trasferito nella misura auspicata dalla strada alla rotaia. Siffatte lacune non si manifesteranno sulle attuali linee ferroviarie di montagna del Lötschberg/Sempione e del San Gottardo – dove le gallerie di base della NFTA garantiranno in futuro la necessaria capacità – ma concerneranno piuttosto i transiti di confine, i terminali nonché i nodi ferroviari.

2.3 Traffico lento

Le vie delle città e degli agglomerati svizzeri sono percorse già attualmente nella misura del 35-47 per cento a piedi e del 7-17 per cento in bicicletta. Esperienze

comparabili compiute all'estero rivelano che, grazie a un'equilibrata politica di promozione condotta sull'arco di circa un decennio, la percentuale degli spostamenti a piedi può raggiungere in media il 50 per cento, quella degli spostamenti in bicicletta, il 15 per cento. Il traffico lento presenta quindi un notevole potenziale per far fronte alla crescente mobilità della popolazione nell'intera Svizzera e soprattutto negli agglomerati attualmente gravati dagli ingorghi.

Gli utenti del traffico non motorizzato risentono dell'assenza di reti viarie sicure, complete e attrattive. Spesso all'inizio e alla fine delle vie ciclabili mancano le strutture per le soste del traffico lento, come ad esempio i parcheggi per le biciclette muniti di protezione contro le intemperie.

Le lacune esistenti nella rete viaria, l'insufficiente sicurezza del traffico specialmente per l'infanzia e per la terza età, l'insicurezza degli utenti (protezione contro le molestie) uniti a inutili deviazioni e a tempi di attesa (ad es. presso le installazioni di segnali luminosi), a indicazioni di direzione e segnali d'orientamento poco chiari o del tutto assenti, a coincidenze scomode, a strade poco invitanti e a strutture mancanti (ad es. le già menzionate strutture di parcheggio con protezione dalle intemperie, quelle per il deposito dei bagagli o panchine) rappresentano fattori dissuasivi che ostacolano un incremento del traffico lento.

Un ulteriore freno allo sviluppo di questo tipo di traffico è costituito dagli scarsi collegamenti fra la rete viaria del traffico lento e gli altri mezzi di trasporto (trasporti pubblici e trasporti individuali motorizzati). Infine, anche le informazioni sull'offerta di mobilità (ad es. piani orari, proposte invitanti di itinerari sicuri, offerte di noleggio di biciclette e automobili), necessarie per passare in modo semplice e rapido ad altri mezzi di trasporto, risultano insufficienti e inadeguate alle aspettative dell'utenza.

2.4 Traffico negli agglomerati

I problemi di traffico negli agglomerati concernono sia il traffico privato sia quello pubblico. Essi si ripercuotono negativamente sulla rete autostradale nazionale e internazionale, poiché nei pressi degli agglomerati il traffico a breve distanza si somma a quello a lunga distanza. All'altezza di singole località il traffico a breve distanza rappresenta talvolta l'80 per cento circa del traffico autostradale.

I problemi di traffico negli agglomerati riflettono l'evoluzione degli ultimi decenni a livello demografico, sociale, economico e dell'insediamento. Gli agglomerati hanno subito un forte sviluppo territoriale, estendendosi a un numero crescente di Comuni sempre più distanti dalle città polo. La quota della popolazione abitante negli agglomerati è così aumentata dal 1960 al 1990 nella misura del 50-69 per cento circa. Ancora più radicali sono i mutamenti intervenuti all'interno degli agglomerati: nel 1960 le cinque maggiori città svizzere contavano circa 1,1 milioni di abitanti e i rispettivi Comuni limitrofi raggiungevano circa 0,5 milioni di abitanti. Nel 1990 tali città erano abitate da circa 1 milione di abitanti e i Comuni degli agglomerati da circa 1,4 milioni. Contemporaneamente, nei Comuni degli agglomerati fuori dalle città polo si sono insediati numerosi posti - lavoro nonché centri commerciali e del tempo libero. Lo sviluppo economico ha inciso sulle sedi lavorative rendendole più variabili e sempre meno ubicate nei pressi dell'abitazione o viceversa. Questa dissociazione spaziale negli agglomerati ha stimolato il traffico diametrico e tangenziale,

renza di acqua in talune zone già oggi minacciate dalla scarsità di tale risorsa. Paese caratterizzato da vaste superfici montagnose, la Svizzera ha un interesse vitale a ridurre i possibili rischi supplementari connessi ai mutamenti climatici pronosticati. Nell'intento di arginare tale pericolo, essa ha firmato la Convenzione delle Nazioni Unite sul clima in vigore dal 1992. Nel 1997 a Kyoto in Giappone è stato adottato un protocollo aggiuntivo secondo cui i Paesi industrializzati sottostanno, quali principali responsabili, all'obbligo di diritto internazionale di ridurre le rispettive emissioni dei gas a effetto serra. Conformemente a siffatto protocollo la Svizzera, al pari dell'UE, si è prefissa una riduzione dell'8 per cento rispetto ai valori del 1990 entro il 2008/2012. Gli obblighi menzionati sono adempiti dalla legge svizzera sul CO₂. Al fine di realizzare siffatti obiettivi, nel gennaio 2001 abbiamo lanciato il programma EnergiaSvizzera.

2.5.2 Inquinamento fonico

Parallelamente al traffico, negli ultimi quarant'anni è aumentata considerevolmente anche l'esposizione al rumore: circa un quarto della popolazione è esposta sia di giorno che di notte a rumori che superano i valori limite d'immissione applicabili ai quartieri d'abitazione. Per quanto riguarda le strade, secondo il catasto d'esposizione al rumore 2600 km di strada – ripartiti in 290 km di strade nazionali, 390 km di strade principali e circa 2000 km di altre strade – necessitano di risanamenti. Benché siano in grado di arrecare vantaggio a circa 550 000 persone, solo un terzo dei risanamenti fonici definiti necessari sono stati finora effettuati. Per quanto concerne il risanamento delle ferrovie, 270 km di rete necessitano di barriere anti-rumore. Combinate con le misure miranti a ridurre il rumore dei veicoli ferroviari, tali barriere intendono proteggere circa 265 000 persone dalle immissioni eccedenti i valori limite. I relativi lavori di risanamento sono attualmente in corso.

2.5.3 Protezione del suolo, della natura e del paesaggio

Gli effetti del traffico danneggiano in modo incisivo il suolo, la natura e il paesaggio: la costruzione di infrastrutture di trasporto distrugge parte dei biotopi. Attualmente circa 45 000 ettari di territorio esterno agli agglomerati sono occupati da strade, le quali rompono gli equilibri e le dinamiche ecologici, pregiudicano la biodiversità e riducono il valore dell'intera regione interessata limitandone gli usi potenziali. Il rumore del traffico, le vibrazioni e l'inquinamento atmosferico compromettono i nuclei storici e i beni culturali. Particolarmente fitta, la rete stradale rende facilmente raggiungibile la maggior parte delle regioni all'interno del Paese. Questo agile accesso ha però l'effetto di esporre alle eccessive immissioni del traffico i paesaggi isolati e prossimi allo stato naturale nonché le aree protette o degne di protezione che costituiscono lo spazio vitale di piante e di animali. Il traffico contribuisce all'estinzione di talune specie. I metalli pesanti e gli idrocarburi policiclici compromettono la fertilità dei suoli attigui alle superfici stradali.

2.5.4 Prognosi degli effetti del traffico sull'ambiente

Le future ripercussioni sull'ambiente dipenderanno dall'incremento del traffico fra il 2000 e il 2020. Anche in una prospettiva di BASSO incremento, i valori limite di immissione della polvere in sospensione (PM₁₀) continueranno ad essere superati, nonostante i miglioramenti tecnici e le disposizioni sui gas di scarico. Il consumo energetico e il degrado ambientale determinato dal traffico negli ambiti climatico, paesaggistico, del suolo, della salute e delle immissioni foniche continueranno presumibilmente ad aumentare. Nella prospettiva di ALTO incremento tali ripercussioni si accentuerebbero notevolmente.

2.6 Traffico e territorio

Traffico e territorio si influenzano e si determinano vicendevolmente. Rendendo più attrattivo ed efficiente il sistema del traffico, segnatamente mediante il potenziamento dell'infrastruttura stradale e della mobilità, si favorisce anche uno sviluppo dell'insediamento, il quale a sua volta incentiva le prestazioni del traffico.

Mentre il fabbisogno di superficie utilizzata a scopi abitativo, lavorativo, di approvvigionamento o di svago è aumentato di riflesso con le esigenze accresciute, negli ultimi decenni i miglioramenti del sistema del traffico hanno reso possibile un'estensione sproporzionata delle zone d'insediamento e una contemporanea riduzione del grado di edificazione. Tale evoluzione ha influito sull'ubicazione delle abitazioni, dei posti - lavoro, delle strutture d'approvvigionamento e del tempo libero separando sempre più le une dagli altri con conseguente incremento del traffico.

Essendo l'automobile il principale vettore di tale traffico, i maggiori problemi emergono soprattutto nelle città in quanto luoghi con elevate concentrazioni di posti-lavoro, di abitazioni, di strutture d'approvvigionamento nonché in numerose regioni degli agglomerati lungo gli assi di allacciamento urbano: l'inquinamento atmosferico e le emissioni foniche aumentano, la superficie pubblica è occupata dalle strade e dai mezzi di trasporto. Questi problemi peggiorano le condizioni abitative e lavorative nei centri rendendoli meno attrattivi e stimolano ulteriormente l'estensione delle zone d'insediamento. Un simile sviluppo genera un maggiore fabbisogno di infrastrutture del traffico, implicando un aumento globale e pro capite dei costi d'investimento, d'esercizio e di rinnovo.

2.7 Aspetti finanziari della mobilità

2.7.1 Cenni generali

Nel conto stradale gli oneri stradali occasionati dal traffico dei veicoli a motore figurano nei costi. Siffatti oneri sono costituiti dai costi di costruzione e di manutenzione nonché dai costi connessi al disciplinamento della circolazione e alla segnaletica, dai costi amministrativi e dai costi di capitale. Fra i proventi computabili figurano l'imposta sugli oli minerali, l'imposta sugli autoveicoli, l'imposta sull'importazione di parti di veicoli a motore, le imposte cantonali sugli autoveicoli, le ulteriori tasse stradali come il contrassegno autostradale, la tassa sul traffico pesante nonché l'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto. Il conto stradale si chiude da diversi anni

in positivo. Secondo i calcoli dell'Ufficio federale di statistica, il conto stradale 1998 mostra nel conto capitale un'eccedenza di 805 milioni di franchi e un grado di autonomia finanziaria del 112,5 per cento. Il conto delle spese registra un'eccedenza di 665 milioni di franchi e un grado di copertura del 110,1 per cento.

Dalle cifre menzionate sono esclusi i costi esterni e i costi occasionati dagli ingorghi. Oggi il traffico è responsabile di una serie di costi scoperti nei settori seguenti: rumori, salute (incidenti, malattie delle vie respiratorie, malattie cardiovascolari e allergie), manutenzione di edifici (fra cui i monumenti) nonché danni alla natura e al paesaggio che sono a carico della collettività. I costi annui scoperti del traffico stradale sono stati stimati nel 1995 a 6,8 miliardi di franchi; quelli del traffico ferroviario (inclusi i costi d'esercizio e d'infrastruttura) a circa 2,95 miliardi di franchi.

Secondo un rapporto commissionato nel 1999 dall'Ufficio federale delle strade, i costi annui determinati dagli ingorghi stradali sono valutati fra 750 milioni e 1,2 miliardi di franchi circa. La stima quantitativa di tali costi poggia su diversi principi. I risultati sono molto imprecisi e dipendono dalla considerazione o meno di «piccoli» ritardi nella durata dei percorsi. Gli ingorghi causano in primo luogo perdite di tempo.

2.7.2 Rete delle strade nazionali

Le spese concernenti le strade nazionali sono sopportate dalla Confederazione e dai Cantoni. Per la costruzione delle strade nazionali sono stati spesi fino alla fine del 2000 circa 48 miliardi di franchi, ripartiti in una quota federale di 41 miliardi e in una quota cantonale di quasi 7 miliardi. Per l'ultimazione dell'attuale rete si prevede un investimento pari a circa 18 miliardi. La manutenzione è costata circa 4,4 miliardi e l'esercizio – inclusi i servizi di protezione delle strade nazionali – 2,7 miliardi di franchi. Aggiungendo le spese amministrative e gli interessi passivi, i costi complessivi delle strade nazionali hanno raggiunto alla fine del 2000 un importo dell'ordine di 56,6 miliardi di franchi.

2.7.3 Agglomerati

2.7.3.1 Traffico stradale

Oggi le autostrade svolgono un'importante funzione negli agglomerati. Prestandosi ad assorbire una parte del traffico degli agglomerati, sono particolarmente sollecitate a causa della sovrapposizione del traffico a lunga distanza con quello a breve distanza. La Confederazione copre la maggioranza dei costi, il resto è assunto dai Cantoni e in parte dalle città.

Una quota del traffico degli agglomerati scorre su strade principali, la cui costruzione è parzialmente finanziata mediante contributi della Confederazione. In generale, i mezzi impiegati a tale riguardo entrano scarsamente in linea di conto. La rete stradale svizzera è costituita per la maggior parte non dalle strade nazionali o principali bensì dalle altre strade. Le stesse sono finanziate dai Cantoni e dai Comuni, in parte mediante i proventi delle imposte sui veicoli a motore e i contributi non direttamente vincolati alle opere, provenienti dall'imposta sugli oli minerali, ma in modo prepon-

derante mediante risorse finanziarie generali. Riguardo a tali strade, le quali in genere implicano alti costi d'ampliamento negli agglomerati, la Confederazione non può fornire contributi vincolati alle opere nell'ambito del finanziamento speciale «traffico stradale», non essendovi una relativa base costituzionale.

2.7.3.2 Traffico ferroviario/trasporti pubblici

I contributi versati dalla Confederazione per il finanziamento dei trasporti pubblici si distinguono in contributi destinati al traffico locale, al traffico regionale e al traffico a lungo percorso.

Nell'ambito del traffico locale la Confederazione versa unicamente contributi agli investimenti secondo l'ordinanza sulla separazione dei modi di traffico. In applicazione del programma di stabilizzazione 1998, siffatti contributi sono limitati a 28 milioni di franchi annui, destinati a progetti già decisi negli agglomerati. Nell'ambito delle nostre proposte concernenti la nuova perequazione finanziaria (NPF) e i nuovi compiti, questi contributi connessi a progetti specifici devono essere sostituiti da contributi globali attribuiti a consorzi competenti della gestione del traffico negli agglomerati. Il traffico pubblico negli agglomerati è costituito in maggioranza da traffico regionale. La Confederazione partecipa ai costi del traffico regionale mediante contributi a titolo d'indennizzo e contributi agli investimenti.

L'intera infrastruttura delle FFS è finanziata dalla Confederazione e serve a coprire non soltanto il traffico a lunga distanza bensì anche quello regionale. Anche in tal senso, la Confederazione partecipa al finanziamento del traffico degli agglomerati. Nell'ambito della Convenzione sulle prestazioni FFS 2003-2006 sono previsti investimenti per 330 milioni di franchi a favore di progetti inerenti ad agglomerati, ad esempio nelle città di Basilea, Berna, Ginevra, Zurigo e Zugo. Anche in merito a progetti di ferrovie private negli agglomerati, il nostro Collegio ha deciso il 22 agosto 2001 di ampliare l'8° credito quadro (2002-2005) di 155 milioni di franchi. In tal modo saranno possibili investimenti supplementari nell'ambito di progetti difficilmente finanziabili – segnatamente negli agglomerati di Ginevra, Losanna, Berna, Zurigo, Aarau e Basilea – da cui potrà trarre beneficio anche il traffico locale. Siffatti contributi sono tuttavia nettamente insufficienti a coprire le esigenze. La Confederazione dovrà di conseguenza rafforzare il suo impegno a favore del traffico negli agglomerati.

3 Politica dei trasporti della Confederazione

3.1 Basi giuridiche

3.1.1 Strade nazionali

Le strade nazionali sono un compito congiunto di Confederazione e Cantoni. L'articolo 83 della Costituzione federale obbliga la Confederazione a garantire la realizzazione di una rete di strade nazionali. I Cantoni costruiscono e provvedono alla manutenzione di queste strade secondo le prescrizioni della Confederazione che esercita pure l'alta vigilanza. Il finanziamento è assunto in comune. La legge federale dell'8 marzo 1960 sulle strade nazionali (RS 725.11) circoscrive i compiti dei due enti collettivi, fissa le competenze delle diverse autorità, organizza l'andamento

della pianificazione e della progettazione e si occupa, infine, dell'acquisto dei terreni nonché della costruzione, manutenzione ed esercizio delle strade nazionali. Nel messaggio sulla NPF, il nostro Consiglio propone che la costruzione, la manutenzione e l'esercizio delle strade nazionali spettino esclusivamente alla Confederazione. La Confederazione può assegnare questi compiti, in tutto o in parte, ad enti statali, privati o misti.

La Confederazione alimenta attualmente la propria quota di finanziamento per le strade nazionali mediante entrate a destinazione vincolata (art. 86 cpv. 3 e 4 Cost.) quali la metà dell'imposta sugli oli minerali, l'intero supplemento su questa imposta ed i proventi netti della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali (contrassegno autostradale). La legge federale del 22 marzo 1985 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUMin, RS 725.116.2) stabilisce i margini di fluttuazione della partecipazione federale e circoscrive i costi computabili per la costruzione, la manutenzione e l'esercizio delle strade nazionali. L'entità della partecipazione federale è commisurata all'onere che i Cantoni devono sopportare, al loro interesse nelle strade nazionali e alla loro capacità finanziaria. In base a questi dati, il nostro Consiglio fissa, mediante ordinanza, l'aliquota contributiva per ogni Cantone.

3.1.2 Trasporti ferroviari/trasporti pubblici

La Costituzione federale assegna la competenza legislativa in materia di trasporti ferroviari alla Confederazione (art. 87 Cost.). Importanti sono, in tal senso, l'articolo 84 Cost. (articolo sulla protezione delle Alpi) che statuisce, in particolare, il trasferimento del traffico transalpino per il trasporto di merci dalla strada alla rotaia, e l'articolo 196 numero 3 che definisce la base costituzionale dettagliata per il progetto FTP.

I trasporti pubblici sono pure disciplinati da diversi atti legislativi. Oltre alla legge del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (RS 742.101) e la legge dell'8 ottobre 1999 sul trasferimento del traffico (RS 740.1) sono in primo piano la legge del 4 ottobre 1985 sul trasporto pubblico (RS 742.40), la legge federale del 20 marzo 1998 sulle Ferrovie federali svizzere (RS 742.31), la legge del 18 giugno 1993 sul trasporto viaggiatori (RS 744.10) nonché i decreti federali e le leggi del 18 giugno 1998 relativi a FERROVIA 2000, alla Nuova ferrovia transalpina (NFTA), RS 742.104 e al risanamento della ferrovia dall'inquinamento fonico (RS 742.144).

A livello internazionale occorre menzionare soprattutto l'Accordo del 2 maggio 1992 sul transito CH/ UE (RS 0.740.71) e l'Accordo del 23 giugno 1999 sui trasporti terrestri CH/UE. Vi si aggiungono i tre accordi per l'allacciamento della Svizzera alla rete ad alta velocità con la Germania (6 settembre 1996; RS 0.742.140.313.69), con la Francia (5 novembre 1999) e con l'Italia (2 novembre 1999).

3.1.3 Ambiente

I vettori strada e ferrovia sono integrati nell'ordinamento giuridico complessivo in materia di trasporti che include non solo le norme giuridiche di un determinato set-

tore (ad es., diritto della circolazione stradale, legislazione sulle ferrovie) ma anche tutte le norme importanti per ognuno dei due vettori comprese quelle del diritto ambientale. Secondo la Costituzione federale, il diritto ambientale è un compito trasversale che riguarda numerosi altri compiti costituzionali. Elemento centrale della politica svizzera per l'ambiente è il principio della sostenibilità (art. 73 Cost., art. 2 cpv. 2 Cost.). Il diritto ambientale include non solo il diritto in materia di protezione dell'ambiente in senso stretto (art. 74 Cost.) ma pure tutte le prescrizioni che statuiscano la protezione dell'ambiente. Al diritto ambientale vanno ascritti ugualmente gli articoli costituzionali inerenti il transito transalpino o la tassa sul traffico pesante (art. 84 e 85 Cost.). Queste ultime sono importanti pietre miliari della politica dei trasporti perseguita dal nostro Consiglio. Le autorità esecutive devono tenere in considerazione i principi fondamentali del diritto ambientale, in particolare quelli di sostenibilità, di prevenzione e di causalità, citati nella Costituzione federale (art. 73 e 74 cpv. 2 Cost.), nelle fasi di pianificazione, progettazione e autorizzazione di tutti i vettori di traffico.

3.2 Coordinamento della politica dei trasporti

Obiettivo del nostro Consiglio è garantire una mobilità sostenibile. Ciò significa che la mobilità necessaria deve essere massimamente controllata affinché non aumenti sconsideratamente a scapito dell'ambiente (sostenibilità ecologica), che le necessità di mobilità siano soddisfatte a livello di economia nazionale nel modo più efficiente possibile, che i costi continuino ad essere sostenibili per lo Stato (sostenibilità economica) e che tutti i gruppi di popolazione e tutte le regioni del Paese ne abbiano le possibilità di accesso (sostenibilità sociale). Una mobilità sostenibile è attuabile soltanto mediante una politica dei trasporti coordinata. I singoli vettori (rotaia, strada e aria) dovranno essere utilizzati in base alla comparazione dei vantaggi rispettivi e razionalmente collegati (trasporti multimodali e combinati). Un coordinamento della politica dei trasporti implica pure un'armonizzazione con la politica europea e una migliore convergenza con la pianificazione territoriale e la pianificazione del traffico. La Confederazione elabora, di conseguenza, i grandi progetti presenti in materia di trasporti, segnatamente l'estensione della rete delle strade nazionali e FERROVIA 2000 2^a tappa, in base ad eguali criteri e direttive di pianificazione e ne sintonizza l'allestimento.

3.3 Strade nazionali

La rete delle strade nazionali, progettata nel 1960, è stata da allora potenziata quattro volte: nel 1965, con la galleria stradale del San Gottardo, nel 1971 con le tangenziali nord e ovest di Zurigo, nel 1984 con la transgiurassiana e nel 2001 con la Prättigauerstrasse. Nel 1986, l'A6 attraverso la Simmental e il Rawil fino a Sion/Siders è stata invece estromessa dalla rete. La rete delle strade nazionali misura attualmente 1888 km. Alla fine del 2000, 1668 km erano in esercizio e 112 in costruzione.

Per noi, il programma di costruzioni a lungo termine per le strade nazionali rappresenta lo strumento centrale di pianificazione e finanziamento. In esso, il grado di maturazione dei progetti, l'avanzamento dei lavori e il fabbisogno finanziario ven-

gono sintonizzati e scanditi nel tempo. In base all'attuale programma dei lavori n. 6, la rete sarà terminata entro il 2015 circa. Le tratte principali dell'A5 dovranno essere in esercizio entro il 2004; la tangenziale ovest di Zurigo e il tratto fino a Knonau come pure i tronchi mancanti dell'A9 nell'Alto Vallese e dell'A6 nel Giura saranno aperti tra il 2006 e il 2012.

L'aumento costante del traffico motorizzato individuale comporta uno sfruttamento della capacità al limite, se non oltre, di determinate tratte della rete delle strade nazionali. Ne consegue una diminuzione del livello di sicurezza, da un lato, e l'insorgenza di ripercussioni negative a livello dell'economia nazionale, dall'altro, in quanto la disponibilità della rete stradale peggiora. L'Ufficio federale delle strade sta pertanto elaborando un piano stradale settoriale che verso la fine del 2003 sottoporrà alla decisione del nostro Consiglio. Detto piano stabilirà, intanto, una rete delle strade nazionali in base a criteri unitari; esso dovrà poi evidenziare gli eventuali punti deboli della rete ed indicare le possibilità di rimozione degli stessi. Questo strumento di pianificazione del territorio deve essere ovviamente concordato con altri vettori di traffico. Le misure previste sono l'utilizzazione di sistemi di gestione del traffico, ampliamenti, estensione della rete mediante tangenziali e percorsi alternativi ecc.. Le condizioni quadro impongono che la rete stradale sia strutturata in base allo sviluppo sostenibile e contribuisca allo sviluppo territoriale auspicato, grazie al coordinamento delle strade in seno alla rete complessiva. Gli obiettivi da conseguire sono: il rispetto dei bisogni di mobilità della società e dell'economia; la subordinazione della domanda in materia di traffico a condizioni sicure, economiche ed ecologiche; l'aumento rilevante della sicurezza del traffico ed il coordinamento con la rete stradale dei Paesi confinanti.

Come abbiamo detto, la rete delle strade nazionali programmata si trova nella sua fase ultimativa. I tronchi più importanti saranno in esercizio nei prossimi sei/otto anni. Trattasi dunque di un compito in fase di decollo. Aspetti preponderanti sono il mantenimento della qualità delle opere realizzate e una migliore utilizzazione delle capacità disponibili attraverso la telematica. Si dovranno impiegare a tal fine maggiori risorse nei prossimi anni destinate alla pianificazione dell'ampliamento della rete in base al piano stradale settoriale. Si potranno in tal modo evitare lacune di programmazione e garantire un passaggio indolore dall'ultimazione dei lavori all'ampliamento. Il controprogetto del nostro Consiglio tiene conto di questi aspetti (cfr. n. 5.2.3).

3.4 Trasporto su rotaie/trasporto pubblico

Scopo della politica svizzera dei trasporti è, tra l'altro, la disponibilità di un trasporto pubblico ecologico, efficiente e finanziabile. In Svizzera, negli ultimi decenni, la mobilità è costantemente aumentata, e così sarà presumibilmente anche in futuro. La sua sostenibilità, sia dal punto di vista ecologico sia da quello economico, potrà essere garantita soltanto se il trasporto pubblico sarà potenziato rispetto a quello individuale. Nel corso degli ultimi anni, il popolo svizzero ha più volte confermato questa politica sostenibile dei trasporti che la Svizzera ha ribadito anche nei confronti dell'UE. Con *l'Accordo sui trasporti terrestri*, l'UE riconosce formalmente gli obiettivi e gli strumenti (ad es., la TTPCP) della nostra politica dei tra-

sporti. Questo Accordo garantisce il coordinamento della politica dei trasporti in territorio alpino.

Elemento centrale della nostra politica dei trasporti è il *trasferimento*. Parte essenziale del trasporto di merci transalpino deve essere trasferito dalla strada alla rotaia. Secondo la legge sul trasferimento del traffico, entro il 2009 solo 650 000 automezzi pesanti, al massimo, potranno attraversare le Alpi e dunque meno della metà del volume di traffico annuo attuale. Ciò rappresenterebbe un alleggerimento massiccio degli assi stradali - soprattutto del Gottardo. Un presupposto per il trasferimento è, da un'angolazione infrastrutturale, la costruzione della *Nuova ferrovia transalpina* (NFTA) e degli impianti di caricamento necessari. La NFTA conferisce al trasporto delle merci nuovi aspetti qualitativi e quantitativi e costi d'esercizio più bassi per le ferrovie. La galleria di base del Lötschberg sarà aperta nel 2006/2007, quella del Gottardo nel 2013/2014. Affinché il trasferimento possa avvenire il più presto possibile è stato deciso anche un pacchetto di misure di accompagnamento sia a livello stradale che ferroviario.

La modifica delle condizioni quadro, introdotta con la riforma delle ferrovie come processo permanente, si prefigge il mantenimento della competitività di questo mezzo di trasporto in seno al mercato dei trasporti in continua evoluzione e contribuisce all'attuazione della politica di trasferimento. Con la *Riforma delle ferrovie I* sono stati introdotti nuovi elementi concorrenziali nell'intero sistema ferroviario. Le ferrovie devono accrescere il loro carattere imprenditoriale, sfruttare viepiù il potenziale del mercato e promuovere un'offerta più adeguata all'utenza. A tal fine, le funzioni gestionali sono state nettamente distinte da quelle politiche, e si è proceduto a un riassetto delle competenze. La *Riforma delle ferrovie II* è in fase di preparazione; essa dovrà armonizzare, prima di tutto, il finanziamento delle infrastrutture e gli investimenti tra le FFS e le altre aziende di trasporto.

FERROVIA 2000 costituisce una strategia dell'offerta tesa a migliorare l'attrattiva del trasporto pubblico. Il suo pilastro è rappresentato dal principio dei nodi ferroviari. Ciò implica collegamenti più frequenti, il maggior numero possibile di terminali e tempi d'attesa minimi, nonché un inserimento migliore dei trasporti regionali nel settore dei trasporti a lunga distanza. La *prima tappa* è concentrata sul miglioramento dei collegamenti tra i centri nevralgici e comprende i grandi progetti di massimo rendimento. Di centrale importanza è la ricostruzione del nuovo tratto che collega Mattstetten a Rothrist e la maggior efficienza della linea ai piedi del Giura. I lavori per la *seconda tappa* sono in corso. È stata avviata una pianificazione complessiva TP 2020 la quale include i progetti nel quadro del preventivo ordinario (anche accordi di prestazione Confederazione /FFS) ed i raccordi alla rete ad alta velocità. Viene stabilita una nuova strategia nazionale dell'offerta basata sull'analisi della domanda nonché i moduli infrastrutturali relativi. Il traffico negli agglomerati e la gestione dei flussi di traffico sugli assi ovest-est e nord-sud avranno la massima priorità. La Confederazione sta elaborando attualmente uno strumento di pianificazione generale, un *piano settoriale Trasporto su rotaie/trasporto pubblico*, destinato al coordinamento di tutti questi progetti e strategie del trasporto pubblico.

La Svizzera dispone di un sistema di trasporti pubblici ben strutturato che gestisce, una grossa fetta della mobilità, se confrontato con quello degli altri Paesi. Ciò testimonia la qualità del trasporto pubblico. Le misure ed i progetti summenzionati renderanno più attrattivo il trasporto pubblico, che potrà in tal modo assorbire una quota maggiore del trasporto privato ad alleggerire di conseguenza il traffico stra-

dale. Il finanziamento è garantito attraverso il *Fondo per il finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici* (Fondo FTP), gli accordi di prestazioni con le FFS e l'8° credito quadro, rispettivamente la sua nuova regolamentazione per le ferrovie private.

3.5 Traffico lento

Andare a piedi o in bicicletta consuma poca energia e inquina l'ambiente a livelli ridottissimi (sostenibilità ecologica). Oltre a ciò, questo tipo di traffico permette a quasi tutti gli strati della popolazione e a tutti gruppi di età, una mobilità pressoché illimitata (sostenibilità sociale) - purché vi sia la disponibilità di strade e sentieri sicuri. Infine, esso fa fronte alla richiesta di una qualità della vita da parte dei residenti e contribuisce a ridurre le spese sanitarie causate anche dall'elevata percentuale di popolazione sedentaria.

Il nostro Consiglio si prefigge pertanto di elaborare un progetto per l'incentivazione del traffico lento. In esso dovranno essere evidenziate le priorità e strategie che la Confederazione dovrà stabilire nell'ambito delle sue competenze costituzionali. Si dovranno rilevare in merito i presupposti giuridici e finanziari affinché, in seno ai diversi lavori per la soluzione della problematica legata agli agglomerati, le prerogative del traffico lento possano essere considerate alla stessa stregua di quelle del traffico individuale motorizzato e del traffico pubblico.

3.6 Traffico negli agglomerati

Il traffico negli agglomerati comprende il traffico pubblico, il traffico privato e il traffico lento. Come abbiamo detto (cfr. n. 2.4) negli agglomerati vi sono grossi problemi in tal senso. La Confederazione finanzia le autostrade urbane, le strade principali e il traffico regionale, quali componenti del traffico negli agglomerati. Il traffico locale, per contro, ricade sotto la responsabilità finanziaria di Cantoni e Comuni.

Il gruppo di esperti istituito dal DATEC ha esaminato la situazione esistente nelle città e negli agglomerati ed ha formulato alcune proposte per la soluzione dei problemi di traffico che si pongono. Quale elemento importante è stato appurato che i Cantoni e i Comuni non sono in grado di finanziare da soli gli investimenti necessari alle infrastrutture dei trasporti per cui la Confederazione dovrà parteciparvi in misura maggiore di quanto abbia fatto finora.

Il nostro Consiglio condivide la valutazione effettuata dal gruppo di esperti e riconosce la necessità di intervenire negli agglomerati. Esso ha pertanto disposto alcuni lavori di approfondimento. Siamo convinti che la Confederazione debba incrementare il suo impegno nel traffico degli agglomerati e, in tal senso, il messaggio sulla NPF prevede una nuova norma costituzionale (art. 86 cpv. 3 lett. b^{bis} Cost.), in base alla quale la Confederazione impiega le entrate a destinazione vincolata riservate alle strade (tassa sugli oli minerali unitamente al supplemento e contrassegni autostradali) anche per misure destinate al miglioramento del traffico nelle città e negli agglomerati. L'articolo costituzionale proposto permetterebbe di realizzare le misure previste dal progetto NPF riguardanti il traffico locale e che devono sostituire parte delle misure sancite dall'ordinanza sulla separazione dei modi di traffico. La dispo-

3.9

Conclusione

Il nostro Consiglio intende gestire sostenibilmente la crescente mobilità, obiettivo che può essere raggiunto soltanto attraverso una politica dei trasporti coordinata che consista nell'utilizzare meglio i vantaggi comparativi dei singoli vettori di traffico tenendo conto delle direttive della politica ambientale e dell'ordinamento territoriale. I piani settoriali in fase di allestimento coordinato inerenti i trasporti su rotaia, i trasporti pubblici e i trasporti stradali nonché il piano settoriale riguardante l'infrastruttura del traffico aereo rappresentano già alcuni passi in questa direzione.

La politica nel campo delle strade nazionali ha dato buoni risultati. Le priorità in tal senso sono il completamento della rete programmata, che rivela tuttora lacune notevoli, e il mantenimento della qualità delle opere costruite. Va inoltre garantita la funzionalità a lungo termine delle strade nazionali grazie ad ampliamenti mirati e coordinati con le misure del trasporto pubblico, in particolare con la politica del traffico negli agglomerati e con FERROVIA 2000 che include una strategia dell'offerta per migliorare l'attrattiva del trasporto pubblico.

Le basi e gli strumenti per il raggiungimento degli obiettivi previsti per quanto attiene alla politica dei trasporti sono tutti presenti. Essi sono scientificamente aggiornati, efficaci ed in grado di imprimere anche sulla mobilità futura il marchio della sostenibilità. La loro attuazione prenderà tuttavia un certo tempo. Lacune si riscontrano invece nella soluzione dei problemi in materia di traffico negli agglomerati dove sono in corso i lavori preliminari indispensabili (strategia di fondo e basi di finanziamento nell'ambito della NPF, progetto sul traffico lento, elaborazione dei programmi concernenti gli agglomerati).

3.10

Interventi parlamentari

Una mozione della CTT-S (99.3456: Verifica del decreto federale sulla rete delle strade nazionali) chiede al nostro Consiglio di presentare un rapporto relativo alla situazione generale dei lavori di costruzione nel settore delle strade nazionali. Esso dovrà indicare le possibilità di una transizione senza ostacoli dall'ultimazione dei lavori all'ampliamento della rete e proporre le modifiche di legge necessarie, il calendario dei lavori e le risorse occorrenti. Due sono gli aspetti particolarmente importanti:

- il completamento della rete delle strade nazionali mediante collegamenti importanti dove il volume di traffico lo richiede;
- pianificazione esaustiva di tratte particolarmente trafficate della rete attuale di strade nazionali (ad es., ampliamento a sei corsie delle tratte a traffico intenso).

Nel nostro parere abbiamo esposto innanzitutto il già noto ordine di priorità nella costruzione delle strade nazionali (completamento della rete definita, mantenimento della qualità delle opere costruite, utilizzazione possibile della telematica in materia di trasporti, ampliamenti futuri). Eravamo disposti ad accogliere concretamente la richiesta di una pianificazione a lungo termine e procedere al conferimento dei mandati necessari. Avevamo allora sottolineato che nel quadro di questi lavori strategici è opportuno tenere presente anche i trasporti su rotaia, tanto più che gli investimenti

nell'infrastruttura ferroviaria (NFTA e FERROVIA 2000) alleggeriranno il traffico sull'interscambio autostradale A1/A2. Una pianificazione limitata al settore strade non avrebbe senso nel contesto della politica dei trasporti.

Oltre a ciò, negli ultimi anni, parecchi interventi parlamentari hanno chiesto la rivalutazione delle strade esistenti in strade nazionali o l'ampliamento della rete delle strade nazionali con nuovi raccordi. Eravamo disposti ad accogliere le diverse richieste e ad esaminarle nell'ambito di una ricapitolazione generale. Lo strumento trovato a tal fine è stato il piano settoriale «strada».

Diverse iniziative parlamentari hanno chiesto l'ampliamento del tratto Berna-Zurigo o di alcune sezioni di esso, a sei corsie. Le richieste non hanno avuto alcun seguito, oppure sono state respinte o stralciate. Una mozione aveva chiesto l'ampliamento della galleria del Gubris a sei corsie. Questo intervento è stato trasformato in postulato. Alle due iniziative parlamentari, aventi quale oggetto il raddoppio della galleria autostradale del San Gottardo, non è stato dato seguito. L'iniziativa parlamentare Giezendanner (99.421) che richiede la programmazione immediata della seconda canna del San Gottardo è attualmente al centro dei dibattiti. Il Consiglio nazionale ha dato seguito a questa iniziativa nella sessione di giugno del 2000 ed ha incaricato la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni di elaborare un progetto a tal fine. Nel gennaio del 2002, la Commissione ha approvato un decreto federale per la modifica dell'articolo 84 capoverso 3 della Costituzione federale e un rapporto esplicativo. In seguito, la Commissione ha invitato il nostro Consiglio ad aprire una procedura di consultazione che è in corso. Da parte nostra, eravamo inoltre disposti ad accogliere un postulato a favore di misure in caso di catastrofe e misure di risanamento per la galleria del San Gottardo.

Il 13 gennaio 2000, il consigliere nazionale Pedrina ha presentato una mozione con la quale si chiede al nostro Consiglio di chiarire le cause degli ingorghi sull'A2, di esaminare tutte le possibilità di intervento – ad eccezione del raddoppio della galleria – al fine di migliorare la situazione ambientale e del traffico sull'asse Basilea-Chiasso, e di predisporre le misure necessarie. Noi abbiamo chiesto di trasformare questa mozione in postulato da esaminare nell'ambito di un mandato di verifica generale coordinato dagli uffici federali interessati, proposta che il Parlamento ha accettato il 5 marzo 2001. Questa verifica si svolge nell'ambito di diversi lavori correnti, in particolare nell'organizzazione di progetto «Comitato di gestione A2» e del «Gruppo di lavoro Gottardo» formato in seguito alla chiusura della galleria del San Gottardo. Misure adeguate sono costantemente messe in atto.

4 L'iniziativa

4.1 Contenuto e obiettivi

L'iniziativa è suddivisa in tre parti: la prima parte propone di aggiungere all'articolo 81 Cost., che reca il titolo «Opere pubbliche», un secondo capoverso che dovrebbe sancire l'impegno generale della Confederazione per la realizzazione di infrastrutture efficienti nel campo dei trasporti. Concretamente promuove lo sviluppo e la manutenzione delle infrastrutture per la circolazione stradale e i trasporti ferroviari e contribuisce a eliminare i problemi di capacità. La seconda parte è riferita all'articolo sulla protezione delle Alpi (art. 84 Cost.). Le strade che fanno parte di

collegamenti internazionali e di reti nazionali sono eccettuate dalla prescrizione esistente, che vieta l'aumento della capacità delle strade di transito, al fine di aumentare la sicurezza e il flusso del traffico. L'iniziativa chiede, in terzo luogo, mediante una disposizione transitoria, che entro dieci anni dall'accettazione dell'iniziativa siano avviati i lavori per l'eliminazione dei problemi di capacità in tratti ben definiti della rete delle strade nazionali che sono: l'A1 tra Ginevra e Losanna, l'A1 tra Berna e Zurigo e l'A2 tra Erstfeld e Airola.

Con l'iniziativa, i promotori intendono garantire, in base a dati propri, un'efficienza adeguata delle infrastrutture dei trasporti per strade e rotaia e il mantenimento della qualità delle strade nazionali. Nel XXI secolo, il nostro sistema dei trasporti può funzionare senza intoppi soltanto se lo Stato investe nei due vettori di traffico. Ma ciò non basterebbe per portare a termine la rete delle strade nazionali programmata. Le nostre autostrade possono adempiere allo scopo prefisso soltanto se lo Stato mette a disposizione le risorse necessarie per la manutenzione e l'ampliamento della rete e con esse il mantenimento della qualità di questo investimento miliardario. Le autostrade potrebbero assolvere la loro funzione soltanto se messe in grado di assorbire gli eccessi di traffico attuali e futuri. I tratti Ginevra-Losanna e Berna-Zurigo avrebbero quasi già raggiunto quotidianamente i limiti di efficienza, analogamente al tratto d'accesso della galleria del San Gottardo nei periodi di maggior traffico. Secondo i promotori, le strade intasate ostacolano la mobilità e comportano costi economici immensi, aumentando altresì il malcontento della popolazione. Si dovrebbe perciò procedere in futuro a un ampliamento adeguato. Infine, l'iniziativa costituisce la premessa per la costruzione della seconda galleria del Gottardo che aumenterebbe la sicurezza del traffico e migliorerebbe il flusso di traffico, conservando in tal modo intatto il fascino turistico della Svizzera.

4.2 Ripercussioni

4.2.1 Sull'economia

I progetti di ampliamento proposti dall'iniziativa comportano un investimento elevato. Da un'angolazione economica, le risorse stanziare per le infrastrutture dei trasporti devono essere investite dove presentano i maggiori vantaggi. Occorre, a tal fine, considerare la situazione nel suo complesso che include, oltre al trasporto stradale, il trasporto su rotaia e il trasporto pubblico.

L'iniziativa prescinde da questa considerazione complessiva tenendo presenti soltanto ampliamenti puntuali della rete delle strade nazionali e tralasciando le altre necessità. L'ampliamento dei tratti delle strade nazionali previsti dall'iniziativa comporterebbe all'incirca un volume d'investimenti di 6,4 miliardi di franchi (stato dei prezzi 2000 senza IVA). In base a una valutazione attuale, un finanziamento di tale entità sarebbe possibile prevedendo una durata dei lavori di realizzazione di 20-25 anni e un afflusso di entrate costanti. In effetti, le spese per la costruzione delle strade nazionali diminuirebbero nella misura in cui si realizzi il programma delle strade nazionali mentre i costi per la manutenzione aumenterebbero, non però, prevedibilmente, nella stessa misura. Si effettuano già accantonamenti delle eccedenze sulle entrate a destinazione vincolata che alla fine del 2001 ammontavano a 3,462 miliardi di franchi.

Un efficiente infrastruttura del traffico – una delle rivendicazioni principali dell’iniziativa – costituisce un fattore importante e sostanziale per l’attrattiva della piazza economica Svizzera ripercuotendosi positivamente sull’intera economia.

L’ampliamento delle tratte autostradali previste dall’iniziativa e l’eliminazione dei problemi di capacità porterebbero benefici economici specialmente sotto forma di tempi di viaggio meno lunghi. I viaggi sarebbero più confortevoli, prevalentemente sulla rete stradale principale. Beneficiari sarebbero in prima linea gli utenti dei tre segmenti di strade nazionali. Oltre alla riduzione del tempo di viaggio, essi beneficerebbero di una maggiore attendibilità riguardo alla durata del percorso che diminuirebbe la necessità di preventivare ritardi di percorrenza. Due fattori che rappresentano importanti criteri per i modi di produzione attuali (just-in-time, lean-production ecc.) in seno alla concorrenza nazionale e internazionale tra imprese.

Gli agglomerati approfitterebbero meno di queste misure. Le inchieste effettuate rivelano che l’ampliamento dei tratti delle strade nazionali previsti dall’iniziativa non inciderebbero granché sulla formazione degli ingorghi quotidiani negli agglomerati svizzeri. Pertanto, dato che circa i due terzi delle code si verificano nell’ambito di agglomerati, le spese relative non potrebbero essere ridotte di molto anche se l’iniziativa venisse accettata. Occorre, di conseguenza, rinunciare all’ampliamento unilaterale delle tre tratte delle strade nazionali.

4.2.2 Sulla società

L’ampliamento delle tratte delle strade nazionali indicate nell’iniziativa non è assolutamente necessario ai fini dei servizi di base (servizio pubblico). Anche senza questi ampliamenti la Svizzera dispone di una fitta rete di trasporti stradali e ferroviari di libero accesso per tutte le regioni del Paese e per tutti gli strati della popolazione.

Dei tre ampliamenti non profitterebbero tutti i gruppi sociali in eguale misura ma prevalentemente gli utenti dei tratti stradali che l’iniziativa vuole ampliare. Non ne trarrebbero beneficio immediato i gruppi di popolazione che vivono ed operano per lo più nelle città, negli agglomerati e nella regione di montagna. L’attrattiva delle zone centrali diminuirebbe, tanto più che l’ampliamento delle tratte previsto dall’iniziativa vincolerebbe risorse finanziarie che potrebbero altrimenti essere impiegate per il miglioramento dell’infrastruttura del traffico nelle città e negli agglomerati.

4.2.3 Sull’ambiente

L’inquinamento dell’ambiente aumenterà con l’ampliamento delle tratte autostradali proposto dall’iniziativa. Se si pensa, inoltre, che l’iniziativa favorisce un aumento ancor maggiore del traffico stradale, i tre progetti di ampliamento devono essere ritenuti ancor più negativi da un’angolazione ambientale.

Aumenterebbero in particolare le emissioni di inquinanti atmosferici e dei gas che incidono sul clima. Le emissioni di CO₂, di ossidi di azoto (NO_x) e di particelle (PM₁₀) aumenterebbero, rispetto al caso di riferimento (stato nel 2020, senza Avanti), a seconda del settore di ricerca selezionato e del tratto autostradale, dall’1 al 3 per cento. L’aumento del CO₂ e delle PM₁₀ deve essere considerato critico dato che,

per quanto attiene a queste sostanze, i valori limite prescritti per legge non dovrebbero essere raggiunti nemmeno nel 2020 anche senza l'ampliamento delle tre tratte. Problematica sarebbe pure la sigillazione del suolo con i progetti dell'iniziativa. Il fabbisogno di terreno ammonterebbe complessivamente a 120 ha circa.

L'ampliamento dei tre segmenti non prevede alcuna infrastruttura fondamentalmente nuova. Gli ampliamenti avrebbero effetti minimi per quanto riguarda l'inquinamento fonico e la frammentazione degli spazi vitali grazie al risanamento mediante misure contro l'inquinamento fonico ed il riassetto dei corridoi per la selvaggina. Per contro, nella fase di costruzione, vi sarebbero ripercussioni negative per quanto attiene alle immissioni foniche, nonché sugli habitat e sui corsi d'acqua.

4.2.4 Sullo sviluppo del territorio

L'intenzione, da parte dei promotori dell'iniziativa, di eliminare progressivamente i problemi di capacità dell'infrastruttura dei trasporti può essere condivisa in linea di principio. Essa non deve però essere concentrata su un solo vettore ma fondata su una concezione generale che vada oltre i vettori stessi e tenga conto dello sviluppo territoriale.

Un ampliamento unilaterale e completo delle strade nazionali che collegano i centri principali favorisce in ultima analisi un'ulteriore estensione degli agglomerati e, in tal modo, un aumento delle prestazioni dei trasporti con l'aggravamento dei problemi legati ai trasporti negli agglomerati. Ciò contrasta gli sviluppi territoriali auspicati (in particolare, il rinnovo e lo sviluppo interno delle città) e potrebbe rendere necessari altri ampliamenti stradali in seno alla rete delle strade nazionali (circonvallazioni di città e agglomerati) o in una rete subordinata.

4.2.5 Sulle ferrovie

L'ampliamento delle tratte previsto dall'iniziativa comprometterebbe la competitività del *trasporto pubblico passeggeri*. Ne sarebbe coinvolta l'intera catena dei trasporti, dai bus cittadini ai trasporti regionali e ai trasporti a lunga distanza. Con l'offerta ferroviaria attuale, le FFS perderebbero dai 10 ai 19 milioni di franchi all'anno, a seconda della prospettiva d'incremento (bassa o alta). A ciò si aggiunge il fatto che l'ampliamento completo delle strade nazionali tra Berna e Zurigo e tra Ginevra e Losanna farebbe concorrenza all'ulteriore offerta ferroviaria della prima e della seconda tappa di FERROVIA 2000 e l'ampliamento del tratto che congiunge Erstfeld con Airolo farebbe concorrenza diretta alla NFTA.

L'obiettivo primario della politica dei trasporti svizzera è il trasferimento del *traffico merci transalpino* dalla strada alle rotaie statuito dalla Costituzione federale. L'ampliamento dell'asse nord-sud tra Erstfeld e Airolo, di per sé, non dovrebbe gravare più di tanto sulla competitività del trasporto internazionale delle merci su rotaia attraverso la Svizzera. Per contro, la costruzione di una seconda canna della galleria del San Gottardo accrescerebbe decisamente l'interesse del traffico merci transalpino verso questa via alpina e sarebbe interpretata dall'industria dei trasporti europea come un segnale indicante che la Svizzera punta di più sulla strada che sulla rotaia. Questa opzione potrebbe impedire l'urgente conversione a medio e lungo termine

delle strategie logistiche al trasporto combinato o al solo trasporto delle merci su rotaia e ripercuotersi sull'andamento della politica di trasferimento del traffico.

4.3 Valutazione dell'iniziativa

Dal confronto tra le richieste dell'iniziativa popolare e gli obiettivi della politica del nostro Consiglio in materia di trasporti, emergono alcuni punti in comune e altrettante differenze importanti. L'iniziativa si limita soprattutto ad elevare la capacità di assi rilevanti della rete delle strade nazionali mentre noi perseguiamo una politica di ampio respiro che tiene conto dei vantaggi di tutti i vettori di traffico come pure delle esigenze dell'ambiente e dello sviluppo territoriale. Condividiamo l'opinione dei promotori dell'iniziativa sul fatto che il Paese ha bisogno di una rete stradale nazionale funzionale e che i problemi di capacità debbano essere rimossi. Non intendiamo però ampliare le stesse tratte proposte dall'iniziativa, intendiamo rinunciare intanto alla costruzione di una seconda canna della galleria del Gottardo e promuovere per contro in misura maggiore la sistemazione del traffico negli agglomerati. Nei dettagli, l'iniziativa è valutata come segue:

Attualmente la Confederazione ha già il mandato di provvedere alla costruzione di una rete di strade nazionali efficienti e di garantirne la manutenzione. In tal senso, l'iniziativa non dice nulla di nuovo. D'altro lato, le proposte dei suoi promotori sono troppo indifferenziate. Esse non concordano con la situazione effettiva e auspicata del settore dei trasporti. Anche il nostro Consiglio vuole aumentare la capacità ma soltanto in funzione dei bisogni effettivi, mediante l'inclusione degli altri vettori di traffico e nel rispetto dell'ambiente e dello sviluppo del territorio. Esso non è stato peraltro inoperoso ed ha incrementato in più punti la capacità della rete delle strade nazionali. Da anni, la tangenziale di Losanna e il tratto di Grauholz sono stati ampliati a sei corsie. Sul Baregg sono in corso i lavori di costruzione per un aumento di capacità e il tratto Härkingen-Wiggertal è in fase di programmazione.

La Confederazione ha investito e investe risorse notevoli nell'infrastruttura ferroviaria, soprattutto nella NFTA e nei progetti di FERROVIA 2000, con miglioramenti essenziali dell'offerta sugli assi est-ovest e nord-sud. La costruzione delle linee di base del Lötschberg e del Gottardo, affiancata dalla tecnologia più avanzata di gestione delle ferrovie e i relativi impianti di caricamento, costituisce un elemento centrale dell'auspicato trasferimento del trasporto merci transalpino dalla strada alla rotaia. La strategia di trasferimento è completata da alcune misure già decise (riforma delle ferrovie, tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni, misure di accompagnamento). Non sarebbe ragionevole, dal punto di vista politico, far concorrenza diretta a questi investimenti estendendo la capacità delle strade e mettere così a repentaglio la redditività delle ferrovie.

È inoltre significativo che i grandi problemi in materia di traffico sorgano negli agglomerati e che la loro soluzione sia oltremodo urgente. L'iniziativa popolare non si cimenta con questo settore, mentre noi intendiamo potenziare l'intervento della Confederazione proprio in questo ambito, mediante l'introduzione di norme costituzionali adeguate e un programma completo ed incisivo a sostegno del trasporto pubblico senza emarginare quello privato. Trasporti pubblici improntati a un sistema ben funzionante negli agglomerati sono, pure da un'angolazione economica, una

premessa importante affinché le città polo e gli agglomerati possano svolgere la loro funzione trainante quali centri economici della Svizzera.

Il nostro Consiglio ritiene infine non prioritaria la costruzione di una seconda canna per la galleria del San Gottardo, contrariamente al disegno dell'iniziativa. Il volume di traffico attuale e gli sviluppi pronosticati in tal senso non impongono assolutamente la costruzione di una seconda canna. I noti problemi inerenti le code di mezzi pesanti sull'A2 non sono riconducibili alla capacità limitata della galleria. E nemmeno al fatto che, per motivi di sicurezza, la galleria possa essere percorsa a senso unico alternato. Anche se questo sistema di dosaggio venisse abolito, i problemi relativi alla capacità si riproporrebbero al confine per il disbrigo delle operazioni doganali. Occorre inoltre tenere presente che il traffico pesante è forte nei giorni lavorativi mentre il traffico normale è assai ridotto. Le code sono causate soprattutto dal traffico passeggeri e sono comunque limitate ad alcuni giorni dell'anno, in particolare nei fine settimana della stagione estiva. Negli altri periodi dell'anno, il Gottardo dispone ancora di una capacità più che sufficiente. Non è pertanto razionale, a livello della politica dei trasporti, né ammissibile per una politica finanziaria, impegnare costose infrastrutture di trasporto per pochi giorni di punta nel corso dell'anno, costruire in un certo senso strade di riserva delle quali beneficerebbe soltanto una componente esigua dell'economia svizzera. D'altro lato, l'ampliamento del tratto Erstfeld-Airolo invierebbe un segnale sbagliato nell'ambito della politica dei trasporti all'UE e ai Paesi confinanti, dato che la Svizzera ha bisogno urgente del loro sostegno in vista della promozione del trasporto internazionale delle merci su rotaia. La costruzione di una seconda canna della galleria del San Gottardo comprometterebbe la politica di trasferimento perseguita da anni, politica riflessa pure dall'Accordo del 1992 sul traffico di transito e nell'Accordo del 1999 sui trasporti terrestri. La costruzione di una seconda galleria potrebbe essere recepita all'estero come un allentamento della politica di trasferimento. Infine, vi sono anche motivi di politica nazionale contro tale costruzione: nel 1994, popolo e Cantoni hanno accettato il cosiddetto articolo sulla protezione delle Alpi contro il parere del nostro Consiglio e del Parlamento. Esso statuisce, tra l'altro, il divieto di accrescere la capacità stradale del Gottardo. Noi riteniamo perciò inopportuno rimettere in questione questa decisione popolare dopo un lasso di tempo così breve.

L'iniziativa popolare suscita pure alcuni interrogativi giuridici. Nella disposizione transitoria si chiede che entro dieci anni, al massimo, dall'accettazione dell'articolo 81 capoverso 2, siano avviati i lavori per l'eliminazione dei problemi di capacità sulle tratte Ginevra-Losanna, Berna-Zurigo ed Erstfeld-Airolo. Questo termine imperativo non tiene conto delle procedure di accettazione e di ricorso previste dalla legislazione sulle strade nazionali. Esse garantiscono la conformità dei progetti relativi alla legislazione federale. Come l'esperienza insegna, l'elaborazione e la rettifica dei progetti generali e dei progetti esecutivi richiedono già di per sé parecchi anni. I progetti esecutivi debbono essere resi pubblici al fine di tutelare i diritti di partecipazione degli interessati. Le autorità di pianificazione non possono influire in alcun modo sui tempi occorrenti per la liquidazione di eventuali contestazioni e per il disbrigo delle procedure di ricorso a diversi livelli. Al fine di rispettare il termine fissato dall'iniziativa, i diritti di partecipazione dei partiti nell'ambito delle procedure di approvazione, come pure la tutela legale, dovrebbero essere all'occorrenza diminuiti. Ciò risulterebbe difficilmente tollerabile nell'ottica dello Stato di diritto.

Riassumendo: alcune istanze dell'iniziativa sono giustificate, altre contrastano la politica dei trasporti della Confederazione. I tre progetti di ampliamento recherebbero senza dubbio vantaggi economici, soprattutto tempi di viaggio più brevi. Non vi sarebbe, per contro, nessuna incidenza positiva sugli ostacoli al traffico negli agglomerati, dove si formano i due terzi delle code. Le ingenti risorse finanziarie necessarie per l'ampliamento delle tratte summenzionate possono essere impegnate là dove sono di maggiore utilità. La loro incidenza sull'ambiente sarebbe negativa anzitutto a causa della maggior emissione di inquinanti atmosferici e di gas a effetto serra.

L'iniziativa è centrata unilateralmente sull'aumento della capacità delle strade nazionali. La politica dei trasporti del nostro Consiglio mira, per contro, a collocare e a risolvere i problemi dei trasporti in un contesto generale. Nella costruzione delle strade nazionali è importante il mantenimento della qualità delle opere realizzate e l'aumento delle capacità disponibili attraverso la telematica che può oscillare tra il 5 e il 10 per cento. Gli ampliamenti entrano in linea di conto soltanto dove esistano problemi di capacità comprovati. L'iniziativa contrasta inoltre la politica ferroviaria che impegna risorse notevoli per un'offerta migliore e per adeguamenti infrastrutturali. La concorrenza da parte della strada non è opportuna nemmeno dal punto di vista finanziario. Gli obiettivi mirati dall'iniziativa sono di gran lunga insufficienti per la soluzione del problema del traffico negli agglomerati, dove occorre migliorare il traffico pubblico locale e la rete stradale in generale come pure sfruttare al meglio il potenziale nei trasporti a lunga distanza, al fine della tanto auspicata gestione della mobilità. A tale scopo, occorre estendere l'offerta per una mobilità combinata anche nei settori dell'informazione e delle prestazioni supplementari. Per concludere, l'iniziativa abroga praticamente l'articolo sulla protezione delle Alpi opponendosi in tal modo alla volontà espressa da popolo e Cantoni nel 1994.

5 Controprogetto

5.1 Obiettivo

L'iniziativa fa propria una richiesta del tutto giustificata nella misura in cui certi tratti della rete delle strade nazionali hanno effettivamente raggiunto, se non addirittura superato, i limiti della loro capacità. Le sue rivendicazioni sono però troppo poco differenziate. Scopo del controprogetto è l'eliminazione dei problemi di capacità comprovati nella rete delle strade nazionali, in modo coordinato con gli altri vettori di traffico, in particolare con FERROVIA 2000, con la pianificazione territoriale, la protezione dell'ambiente e nel rispetto delle procedure conformi allo Stato di diritto. Il controprogetto si occupa infine di uno dei maggiori problemi attuali del traffico, vale a dire il traffico negli agglomerati. In merito, l'iniziativa non offre alcuna risposta esauriente.

5.2 Contenuto

Il controprogetto:

- avalla la parte programmatica dell'iniziativa riguardante l'infrastruttura per la strada e le rotaie (cfr. n. 5.2.1);

- concretizza le basi per un impegno più esteso della Confederazione nel problema del traffico negli agglomerati (cfr. n. 5.2.2);
- propone un programma integrato per l'eliminazione dei problemi di capacità nella rete delle strade nazionali e negli agglomerati (cfr. n. 5.2.3).

5.2.1 I principi della politica dei trasporti

L'articolo 81 capoverso 2 Cost. concorda pienamente con il testo dell'iniziativa. Esso sancisce che la Confederazione deve adoperarsi in generale per l'efficienza appropriata delle infrastrutture del traffico e sostenere concretamente l'ampliamento e la manutenzione delle infrastrutture del traffico stradale e ferroviario nonché eliminare i problemi di capacità. Questa disposizione non dice, invero – almeno per quanto riguarda le strade nazionali – alcunché di nuovo nei confronti della Costituzione vigente e corrisponde in tal senso alla politica finora seguita dal nostro Consiglio. Il suo contenuto è già contemplato nel vigente articolo 83 capoversi 1 e 2 Cost. Essa ha tuttavia il vantaggio di riunire le direttive centrali in materia di politica dei trasporti in una sola disposizione.

5.2.2 Impegno della Confederazione per quanto attiene al traffico negli agglomerati

I problemi centrali del traffico in Svizzera riguardano, oltre l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali, soprattutto il traffico negli agglomerati. In questo settore, i problemi di finanziamento sono notevoli a causa della situazione giuridica e finanziaria esistente e concernono progetti urgenti nei settori stradale, ferroviario e – nella misura in cui possano migliorare il traffico complessivo – del traffico lento (pedoni e biciclette). Senza questi investimenti, molte città e agglomerati dovranno attendersi nei prossimi anni un aumento massiccio del traffico e ripercussioni negative quali ingorghi, perdite di tempo e spese supplementari per l'economia, inquinamento fonico ed atmosferico. Il finanziamento dei progetti per la gestione del traffico negli agglomerati è, primariamente, compito dei Cantoni e Comuni interessati, e così dovrà essere anche in futuro. Tenendo però conto dell'ingente onere finanziario e del fatto che città e agglomerati svolgono, per molti aspetti, funzioni centrali e a favore dell'intero Paese, il nostro Consiglio è disposto a potenziare sostanzialmente l'apporto finanziario accordato finora. La base costituzionale relativa è stata predisposta nella NPF. Il sostegno finanziario della Confederazione continua ad essere sussidiario.

Il maggior contributo della Confederazione nel campo del traffico negli agglomerati non avverrà più mediante sussidi a singoli progetti ma con versamenti ai cosiddetti programmi per gli agglomerati. Scopo di questo finanziamento programmato è un coordinamento migliore della pianificazione dei diversi vettori di traffico e ed il suo adeguamento allo sviluppo degli insediamenti. Condizione preliminare per il conferimento dei sussidi federali è che gli agglomerati si organizzino in consorzi che si occupano del traffico negli agglomerati. Sovente più Cantoni partecipano a un consorzio, per cui devono essere organizzate forme di cooperazione sovracantonali in base ai principi della collaborazione intercantonale conformemente a quanto dispo-

sto nel messaggio sulla NPF. La regolamentazione della qualità di socio, della forma organizzativa ecc. è affidata agli stessi consorzi per consentire soluzioni su misura.

Nella maggior parte dei casi i consorzi si autofinanziano attraverso quote sociali e contributi dei Cantoni, tasse riscosse per i parcheggi ecc.. Occorre tuttavia prevedere anche nuove fonti di finanziamento, ad esempio il "road-pricing" (tassa stradale). Nel messaggio sulla NPF, si propone a tal fine una base costituzionale. I consorzi devono altresì elaborare programmi per gli agglomerati che assicurino almeno una pianificazione coordinata dello sviluppo degli insediamenti e dell'intero sistema dei trasporti nel loro ambito. In merito, dovrà essere ottimizzata non solo l'offerta ma fare anche in modo che le strutture degli insediamenti permettano uno sviluppo sostenibile del traffico. I sussidi federali ai consorzi sono legati al presupposto che essi praticino una forma adeguata della collaborazione intercantonale e intercomunale ed elaborino programmi per gli agglomerati. Beneficiari sono i consorzi stessi quali enti responsabili dei programmi.

Basi ed esigenze di questi programmi per gli agglomerati, devono essere elaborate mediante una stretta collaborazione tra Confederazione, Cantoni e Comuni. Occorre che siano chiariti segnatamente le premesse e i criteri per i sussidi ai programmi per gli agglomerati, la loro strutturazione e il loro disciplinamento legale, il problema della cogestione e del controlling da parte della Confederazione, il ruolo delle istituzioni nonché la delimitazione del finanziamento dei programmi di cui si parla rispetto a quello dei grandi progetti quali FERROVIA 2000 2^a tappa. Il nostro Consiglio ha deciso, quale misura immediata, lo stanziamento di un credito supplementare a favore dei progetti per agglomerati più urgenti.

Il fabbisogno futuro per le sistemazioni necessarie del traffico negli agglomerati è ancora molto approssimativo. Si parla di oltre 10 miliardi di franchi entro il 2020. Una stima più precisa sarà possibile dopo la presentazione dei programmi per gli agglomerati. I sussidi federali, necessari in futuro per la costruzione di infrastrutture negli agglomerati, ammontano, grosso modo, a 300/350 milioni di franchi in più rispetto all'esborso annuo attuale. Le prestazioni effettive della Confederazione dovranno tuttavia essere commisurate al margine concesso dalle finanze federali. A quel punto sarà anche possibile decidere circa l'entità dell'impegno finanziario supplementare della Confederazione. Nel caso in cui i sussidi federali necessari superino i limiti del finanziamento speciale per il traffico stradale o le possibilità finanziarie generali della Confederazione, il nostro Consiglio chiederà al Parlamento un aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali, aumento che, per gli stessi motivi, potrebbe essere indispensabile anche qualora l'iniziativa venisse accettata.

5.2.3 Programma integrato

5.2.3.1 Orientamento

Come abbiamo detto, alcune tratte della rete delle strade nazionali sono già sovraccariche e l'aumento del traffico renderà la situazione ancora più critica. La gestione del traffico negli agglomerati pone inoltre grossi problemi. È vero che negli ultimi anni, gli investimenti destinati al trasporto pubblico sono stati ingenti, ma importanti sono stati pure i numerosi sforzi intrapresi per la rimozione di problemi di capacità nel campo delle strade nazionali. Queste misure non sono però sufficienti per soddi-

sfare le necessità future della mobilità sulle strade nazionali; d'altro lato gli ampliamenti relativi ad alcune strade nazionali non bastano, di per sé, a risolvere il problema del traffico negli agglomerati. A tal fine, sono bensì necessari ampliamenti nell'ambito della rete delle strade secondarie per il traffico pubblico e il traffico lento, ma anche per il traffico privato. Gli investimenti massicci sono previsti comunque nei progetti che si occupano del trasporto pubblico.

La rimozione dei problemi di capacità comprovati nella rete delle strade nazionali – una richiesta di fondo dell'iniziativa – deve essere avviata con celerità. Occorre a tal fine un programma che elenchi i progetti di ampliamento e ne stabilisca le priorità. La precedenza deve spettare al risanamento dei settori della rete delle strade nazionali e degli agglomerati in cui sia stato provato il massimo carico. Il programma sarà inoltre concordato in base alle capacità finanziarie di Confederazione e – nel caso in cui la NPF non fosse ancora in vigore – a quelle dei Cantoni.

Il mandato costituzionale per questo programma deve essere istituito nell'articolo 197 numero 1 delle disposizioni transitorie secondo il quale la Confederazione, un anno dopo l'accettazione dell'articolo 81 capoverso 2, deve presentare un programma destinato ad aumentare la capacità della rete delle strade nazionali e a migliorare la fluidità del traffico nelle zone urbane. Il controprogetto enumera pure un termine per la realizzazione del programma. Quest'ultimo, rispetto all'iniziativa, è tuttavia ridotto da dieci a otto anni, dove determinante non è l'inizio dei lavori ma il deposito pubblico. In tal modo possono essere rispettate le procedure conformi allo Stato di diritto per l'approvazione dei progetti.

5.2.3.2 Contenuto del programma

Il programma integrato designa i tratti precisi di strade nazionali, che dovrebbero essere ampliati nel quadro del controprogetto. Nella ripartizione del traffico effettuata dall'USTE vi sono tuttavia le prime indicazioni circa le priorità, le tratte e le zone (cfr. la tabella seguente).

Classificazione dei problemi di capacità della rete delle strade nazionali 2020

BASSO Incremento +24% TIM in autostrada*		ALTO Incremento +40% TIM in autostrada*	Zona
1ª Priorità	2ª Priorità	3ª Priorità	
Carico >105% oltre il limite di capacità, senza sovraccarichi stagionali	Carico nell'ambito del limite di capacità (>100%) senza sovraccarichi stagionali	Carico oltre il limite di capacità (>100%) o sovraccarichi stagionali	
A1/A2: Härkingen-Wiggertal (8) A1: Luterbach-Oensingen (7) A4: Andelfingen-Sciaffusa Nord (14a)	A4: Sciaffusa Nord-Bargen (14b)	A1: Nyon-Rolle (1b) A2: Göschenen-Airolo (17) A3: Landquart-Sargans (21) A5: Bienne Ovest-Ligerz (20) A8: Faulensee-Interlaken Ovest (19a) A8: Interlaken Est-Iseltwald (19b) A8: Sarnen Sud-Sachsln Sud (16e)	Fuori dagli agglomerati
A1: Dietikon-Limmatl-Zurigo Nord (10a) A1: Effretikon-Winterthur Est (11a) A3: Wallisellen-Brunau (12a) A4: Brunau-Fildern (12b)	A3: Brunau-Thalwil (12c)	A1: Neuenhof-Dietikon (10b) A1: Wallisellen-Effretikon (11b)	Zurigo/Winterthur
A2: Basilea-Sud/Est-Augst (9)			Basilea
A1: Morges Ovest-Cossonay (2a) A9: Villars-Ste-Croix-La Croix/Belmont (3a)	A1: Cossonay-La Sarraz (2b) A1: Rolle-Morges Ovest (2c)	A1: La Sarraz-Chavornay (2d)	Losanna
A1: Meyrin-Le Vengeron-Nyon (1a)			Ginevra
A1: Neufeld-Wankdorf (4) A6: Muri-Wankdorf (5a)	A1: Wankdorf-Schönbühl (6a)	A1: Schönbühl-Kirchberg (6b) A6: Rubigen-Muri (5b)	Berna
A2: Emmen Nord-Lucerna Sud (16a) A2: Horw-Lopper(16b) A2: Lugano Sud-Melide (18a)	A2: Lucerna Sud-Horw (16c) A8: Sarnen-Lopper (16d) A2: Melide-Mendrisio (18b)		Lucerna Lugano

BASSO Incremento +24% TIM in autostrada*		ALTO Incremento +40% TIM in autostrada*	Zona
1ª Priorità	2ª Priorità	3ª Priorità	
Carico >105% oltre il limite di capacità, senza sovraccarichi stagionali	Carico nell'ambito del limite di capacità (>100%) senza sovraccarichi stagionali	Carico oltre il limite di capacità (>100%) o sovraccarichi stagionali	
A1: San Gallo Kreuzbleiche-San Gallo St.Fiden (13a)		A1: Neudorf-Meggenhuus (13b)	San Gallo
A4: Rütihof (Rotkreuz)-Blegi (15a) A9: Montreux-Villeneuve (3b)	A9: La Croix/Belmont-Montreux (3c)	A4: Fiderm-Affoltern a A. (12d)	Altri agglomerati e città isolate

* Capacità superata per oltre 50 ore in un anno.

Le tratte elencate nella colonna 1ª Priorità richiedono una soluzione urgente. Nella situazione attuale, i segmenti esterni agli agglomerati devono essere assolutamente ampliati. Essi sono:

- A1: Härkingen-Wiggertal,
- A1: Luterbach-Oensingen e
- A4: Andelfingen-Sciaffusa Nord.

La pavimentazione della strada nazionale tra Härkingen e Wiggertal deve essere urgentemente e integralmente risanata. L'ampliamento di questo tratto viene anticipato e sarà effettuato nei prossimi anni insieme al risanamento del manto stradale. La pianificazione è già iniziata.

Per diverse tratte di 1ª priorità site negli agglomerati occorre pure intervenire tempestivamente. Gli agglomerati in questione sono:

- I cinque grandi agglomerati della Svizzera: Zurigo, Basilea, Losanna, Ginevra e Berna.
- Vi si aggiungono gli agglomerati di Lucerna e Lugano, interessati dal traffico sull'asse nord-sud e gli agglomerati di Winterthur e San Gallo, interessati dal traffico sull'asse ovest-est.

I punti critici in questi settori vanno esaminati, di concerto con i Cantoni e le città, da un'angolazione che tenga presente i trasporti nel loro insieme e l'assetto del territorio. In base ai risultati di questa analisi si dovranno decidere quali sono gli investimenti necessari nei campi ferroviario e stradale. I risultati saranno tenuti presenti pure nel programma integrato. I termini andranno fissati in modo tale da consentire il deposito pubblico dei progetti urgenti al più tardi otto anni dall'accettazione del controprogetto.

Nel quadro del piano settoriale 'strada', saranno esaminati altri segmenti di 2^a e 3^a priorità e si procederà in seguito a uno stretto coordinamento con il piano settoriale 'rotaia' nonché all'abbinamento con le previste estensioni dell'offerta in materia di trasporti pubblici nell'ambito di FERROVIA 2000, 2^a tappa.

5.2.3.3 Parere della DTAP

La DTAP (Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente) ha avuto la possibilità di esprimersi sul disegno di controprogetto nell'ambito di una consultazione svoltasi sotto forma di conferenza.

La Conferenza condivide l'impostazione complessiva del controprogetto nel senso di una politica del traffico collegata e coordinata al meglio con l'assetto territoriale e la politica ambientale. Essa apprezza molto il fatto che la Confederazione in futuro intende occuparsi in misura maggiore del traffico negli agglomerati dove ritiene che si trovino i problemi di traffico più ardui che dovranno essere risolti con opportuni ampliamenti delle infrastrutture stradali. La maggioranza della Conferenza sostiene espressamente la strategia del controprogetto, una parte di essa esprime alcune riserve. In primo piano sono da porre gli interventi nei cinque grandi agglomerati, ma anche gli agglomerati minori devono profittarne così come le regioni di campagna e di montagna che non vanno trascurate. Inoltre, agglomerati e strade nazionali non devono essere collegati al punto da creare una dipendenza: occorre piuttosto completare senza indugio la rete delle strade nazionali e proseguire la sua manutenzione. In ogni caso, i Cantoni intendono partecipare all'elaborazione dei programmi per gli agglomerati.

La Conferenza ritiene all'unanimità che la costruzione della seconda canna della galleria del Gottardo non è prioritaria. Solo il Cantone Ticino fa dipendere l'approvazione del controprogetto da questa realizzazione.

5.2.4 Ripercussioni

5.2.4.1 Sull'economia

Dal punto di vista economico, il controprogetto è più vantaggioso dell'iniziativa. Un ampliamento delle strade nazionali limitato alle tratte necessarie permette di ridurre in modo mirato code e costi connessi. Risorse esigue per un impiego efficiente. Nel contempo, la netta priorità data agli interventi negli agglomerati, ai loro problemi prevalentemente legati al traffico, permette una riduzione sostanziale dei costi complessivi comportati dalle code in quanto una parte notevole di esse si forma negli agglomerati. Un'infrastruttura dei trasporti ben funzionante nelle città e negli agglomerati accresce l'interesse verso le regioni più importanti del Paese e migliora la posizione economica della Svizzera sul piano internazionale.

5.2.4.2 Sulla società

Una migliore situazione del traffico nelle città e negli agglomerati va a beneficio di circa il 70 per cento della popolazione. In tal modo, l'interesse e la qualità della vita di queste zone, e con esse di tutta la Svizzera, aumentano nettamente.

Il controprogetto garantisce un accesso alla mobilità per tutti gli strati della popolazione in tutte le regioni del Paese.

5.2.4.3 Sull'ambiente

L'impatto negativo del controprogetto sull'ambiente sarà prevedibilmente inferiore a quella dell'iniziativa. Va premesso che, un traffico autostradale più fluido richiamerà ulteriore traffico motorizzato. I vantaggi della soppressione degli ingorghi sarebbero in tal modo parzialmente assorbiti. Il previsto programma per gli agglomerati dovrebbe comunque attutire questi impatti negativi sull'ambiente compensando per lo meno in parte l'incremento delle emissioni di inquinanti atmosferici, di inquinanti fonici e di CO₂ generato dal traffico autostradale.

5.2.4.4 Sullo sviluppo territoriale

Il controprogetto favorisce gli obiettivi della politica di assetto del territorio proponendo soluzioni complessive per la rimozione dei problemi di capacità comprovati negli agglomerati al fine di rendere possibile un'estensione del trasporto pubblico e che includano anche misure inerenti la pianificazione del territorio.

5.2.4.5 Sui trasporti pubblici

Il controprogetto mira al potenziamento della rete delle strade nazionali in funzione del fabbisogno e in sintonia con i miglioramenti dell'offerta progettati in materia di trasporti pubblici. La rinuncia all'ampliamento integrale delle strade nazionali tra Berna e Zurigo e tra Ginevra e Losanna tiene conto della forte posizione di mercato dei trasporti pubblici nel traffico passeggeri tra queste città e garantisce che le risorse destinate ai trasporti possano essere impiegate dove sono necessarie con la massima urgenza, nell'interesse del funzionamento ottimale di un sistema complessivo dei trasporti. Infatti, anche i trasporti pubblici nelle città, vincolati al traffico stradale, beneficiano di una maggiore e mirata capacità stradale negli agglomerati.

La rinuncia all'ampliamento della strada nazionale tra Erstfeld e Airolo è collegata al trasferimento dei trasporti transalpini delle merci dalla strada alla rotaia. Essa consolida nei confronti dell'UE la forte determinazione della Svizzera nel portare avanti la politica di trasferimento ed evita investimenti paralleli nei vettori di traffico strada e rotaia.

Ripercussioni finanziarie, economiche e sull'effettivo del personale

Né l'iniziativa né il controprogetto hanno ripercussioni immediate e rilevanti sull'effettivo del personale della Confederazione e dei Cantoni. Gli ampliamenti decisi sarebbero inseriti, in un primo tempo, nel programma pluriennale ed in seguito, in conformità al calendario dei lavori, progettati e realizzati. Gli oneri amministrativi interni possono essere gestiti con il personale esistente, tanto più che i lavori veri e propri sarebbero comunque eseguiti dall'economia privata, come già avviene. La situazione è diversa per quanto riguarda la gestione delle tratte ampliate, soprattutto se fosse realizzata la seconda canna della galleria del Gottardo. Un aumento del personale, peraltro non quantificabile, sarebbe in tal caso probabile.

Le ripercussioni economiche dei due progetti sono descritte segnatamente nei numeri 4.2.1 e 5.2.4.1.

Sia l'iniziativa sia il controprogetto hanno conseguenze finanziarie rilevanti in particolare per la Confederazione. Per quanto riguarda le ripercussioni finanziarie dei provvedimenti descritti nei numeri 5.2.2 e 5.2.3, ci adopereremo per raggiungere un livello accettabile nell'ambito del finanziamento speciale e delle finanze generali della Confederazione. Se i provvedimenti previsti dovessero superare il quadro del finanziamento speciale del traffico stradale o le capacità finanziarie generali della Confederazione, proporremo alle vostre Camere di aumentare il supplemento fiscale sugli oli minerali. Tale aumento potrebbe essere necessario, per gli stessi motivi, anche in caso di accettazione dell'iniziativa. Alle condizioni attuali, le spese generate dall'iniziativa e dal controprogetto sarebbero sopportabili per il finanziamento speciale del traffico stradale. Non lo sarebbero invece più, alla luce delle disposizioni costituzionali relative al freno all'indebitamento, per le finanze generali della Confederazione senza sovraccarico strutturale.

Conclusioni

I progetti di ampliamento della rete delle strade nazionali proposti dall'iniziativa non rientrano in un quadro globale e sono troppo poco differenziati. Il nostro Consiglio persegue invece una politica dei trasporti complessiva includendovi tutti i vettori di traffico. Le basi e gli strumenti idonei alla gestione sostenibile della mobilità futura sono in gran parte presenti. Dovranno solo essere gradualmente applicati.

Il nostro Consiglio assume in un controprogetto i punti incontestati dell'iniziativa, ne elimina le lacune e definisce le nuove basi per la soluzione dei gravi problemi del traffico negli agglomerati. In merito, lo strumento di facile attuazione che noi presenteremo un anno dopo l'accettazione del controprogetto è un programma integrato, che include tutta la problematica in materia di trasporti, e nel quale sono elencate le tratte delle strade nazionali che occorre ampliare con urgenza nonché i progetti relativi al traffico negli agglomerati.