

ad 99.408

Iniziativa parlamentare
Riclassificazione della strada che attraversa il Prättigau
(Iniziativa Brändli)

**Rapporto del 3 febbraio 2000 della Commissione dei trasporti
e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati**

Parere del Consiglio federale

del 3 maggio 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

In merito al rapporto del 3 febbraio 2000 della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni concernente la riclassificazione della strada del Prättigau prendiamo posizione conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 4 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) come segue.

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

3 maggio 2000

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Parere

1 Situazione iniziale

La Commissione propone di completare l'allegato al decreto federale concernente la rete delle strade nazionali (RS 725.113.11) iscrivendovi la strada del Prättigau da Landquart a Klosters/stazione di caricamento della galleria della Vereina come strada di seconda o terza classe.

La rete delle strade nazionali è stata definita nell'omonimo decreto federale del 21 giugno 1960 e da allora è stata completata tre volte: il 25 giugno 1965 con la galleria stradale del San Gottardo (N 2), il 23 giugno 1971 con la circonvallazione nord e ovest di Zurigo (N 1c) e il 5 ottobre 1984 con la Transgiurassiana da Boncourt a Bienne (N 16). D'altra parte, il 19 dicembre 1986 è stato soppresso dalla rete delle strade nazionali il tratto da Wimmis a Uvrier della N 6 (galleria del Rawyl).

Di questi ampliamenti (e riduzioni) della rete occorre distinguere il potenziamento di determinate tratte sulla rete esistente, fra cui rientrano segnatamente la costruzione di ulteriori corsie, come quella del Grauholz (in esercizio dal 1997), la nuova galleria del Baregg (attualmente in costruzione) o i discussi completamenti delle corsie tra Härkingen e Wiggertal.

L'estensione della rete delle strade nazionali è attualmente di 1856 km, di cui 1638 km sono in esercizio e circa 100 km in fase di costruzione. I costi d'investimento ammontano finora a 44,872 miliardi di franchi. Secondo il sesto programma pluriennale relativo alla costruzione delle strade nazionali, si prevede che la rete sarà conclusa nel 2015. Per i rimanenti tratti occorrerà ancora spendere una somma di circa 20 miliardi di franchi.

2 La politica del Consiglio federale nella costruzione delle strade nazionali

La costruzione delle strade nazionali rientra nella politica globale dei trasporti. Il Consiglio federale ha adottato già da molto tempo questo approccio. Oltre agli obiettivi superiori di politica dei trasporti nella costruzione di strade nazionali, rivestono un ruolo fondamentale anche il fattore ambientale, la sicurezza del traffico, nonché la situazione finanziaria della Confederazione. Sulla scorta di questi obiettivi, nel 1987 il Consiglio federale ha posto condizioni quadro nell'ambito della strategia per la lotta contro l'inquinamento atmosferico decidendo di rinunciare, fino alla realizzazione di Ferrovia 2000, a potenziare i tratti esistenti che sono in diretta concorrenza con l'ampliamento della capacità dei trasporti su rotaia e di non proporre alcun potenziamento al Parlamento. Da questo discorso sono escluse le corsie supplementari su singole brevi tratte, a condizione che siano indispensabili per mantenere la funzionalità della strada e garantire la sicurezza del traffico.

In vista della difficile situazione finanziaria della Confederazione e nell'intento di utilizzare al meglio i mezzi finanziari esistenti, il Consiglio federale ha inoltre stabilito il seguente ordine di priorità:

1. completamento della rete;
2. mantenimento della qualità dell'opera edificata;

3. gestione della capacità della rete per mezzo della telematica;
4. eventuali potenziamenti.

Per i motivi sovraesposti, il Consiglio federale ritiene che questo ordine di priorità sia valido anche per la rete delle strade nazionali. Finora, ha pertanto sempre respinto gli interventi che chiedevano, in singoli casi, riclassificazioni o ampliamenti come misure urgenti, quale per esempio il postulato Bezzola, il cui tenore coincide con la presente iniziativa. Il Consiglio federale ha adottato la stessa posizione nei confronti dei seguenti interventi: strada cantonale Rapperswil (Seedamm), anello autostradale di Zurigo, galleria dell'Hirzel, Gran San Bernardo. Si è invece dichiarato disposto ad esaminare in modo approfondito il potenziamento delle strade nazionali esistenti e le richieste di ampliamento della rete e di presentarlo in una sorta di visione d'insieme. Dato che si tratta di un lavoro concettuale molto complesso che richiede tempo, il Consiglio federale intende commissionarlo al più presto in vista dei lunghi tempi di pianificazione e di realizzazione di singole opere di costruzione. L'idea dominante di questo esame dev'essere tuttavia la politica globale dei trasporti e i suoi obiettivi (in particolare il trasferimento di buona parte del traffico merci su rotaia) che è stata a più riprese confermata da popolo e Cantoni. Una pianificazione isolata, orientata unicamente al settore stradale, non sarebbe né opportuna dal punto di vista tecnico né politicamente sostenibile.

3 Le tappe di pianificazione e di progettazione nella costruzione delle strade nazionali

Il diritto in materia stradale prevede per la costruzione di strade nazionali procedure di pianificazione e di progettazione a tappe.

3.1 Piano di sistemazione

Si inizia col definire la rete, di cui fanno parte le vie di collegamento di maggiore importanza e d'interesse generale per la Svizzera (art. 1 cpv. 1 della legge federale sulle strade nazionali; LSN; RS 725.11). Secondo l'articolo 9 LSN il piano di sistemazione determina le regioni da collegare mediante strade nazionali, i tracciati generali e le specie di strada confacenti. A tal fine occorre allestire un rapporto tecnico, una stima delle spese nonché una verifica dell'opportunità dal punto di vista del traffico, dell'ambiente, dell'assetto territoriale e delle finanze (art. 7 dell'ordinanza sulle strade nazionali; OSN, RS 725.111). In merito all'inserimento di un tracciato nella rete delle strade nazionali, l'Assemblea federale decide mediante un decreto federale semplice non sottostante a referendum (art. 11 LSN).

3.2 Progetti generali

Le strade nazionali sono delineate in progetti generali, che comprendono il tracciato, compresi i tronchi sotterranei e a cielo aperto, i punti di collegamento, le opere d'intersezione e il numero di corsie (art. 12 LSN, art. 10 cpv. 1 OSN). Tra i documenti che devono essere elaborati figurano anche i piani in scala 1:5000, un rapporto tecnico con le relative misure accompagnatorie, un'analisi costi-benefici e in-

dicazioni relative ai costi. La responsabilità dell'elaborazione dei progetti generali spetta all'Ufficio federale delle strade, che affida regolarmente tale compito ai Cantoni (art. 11 cpv. 1 OSN). L'approvazione dei progetti generali spetta al Consiglio federale (art. 20 LSN).

3.3 Progetti esecutivi

I progetti esecutivi poggiano sui progetti generali e non possono variare essenzialmente da questi ultimi. In essi sono indicati la specie, l'ampiezza e la posizione dell'opera con tutti gli impianti accessori, i particolari tecnici della costruzione e gli allineamenti (art. 21 LSN). Il progetto esecutivo corrisponde al progetto di costruzione vero e proprio, motivo per cui necessita di maggiori dettagli. I piani devono quindi essere allestiti in scala 1:1000. Occorre inoltre un rapporto tecnico con le relative misure accompagnatorie, un piano di drenaggio, la stima delle spese, un piano di espropriazione, la tabella dei fondi nonché i documenti relativi ad altre autorizzazioni (p. es. il permesso di dissodare). I progetti esecutivi sono elaborati dai Cantoni (art. 13a OSN). Dal 1° gennaio 2000 l'istanza preposta all'approvazione dei piani è il DATEC (art. 26 LSN).

Infine va rilevato che in ciascuna delle tre fasi occorre procedere a un esame dell'impatto ambientale conforme alla rispettiva fase.

La procedura plurifase descritta è tuttavia orientata alle vie di collegamento che devono ancora essere costruite. Nella fattispecie rientra la strada del Prättigau che, secondo l'intenzione dell'iniziativa, dev'essere riclassificata a strada nazionale. Del resto questa situazione non sarebbe nuova, dato che già quando venne stabilita la rete delle strade nazionali nel 1960 alcune vie di collegamento esistenti vennero dichiarate strade nazionali (p. es. la N 2 nell'area di Lucerna, la strada dell'Axen, la strada attraverso il Brünig, il tratto che costeggia il lago di Bienne). Anche la Transgiurassiana segue parzialmente il vecchio tracciato. Per contro, i progetti di potenziamento di questi tratti hanno dapprima richiesto un progetto generale e in seguito un progetto esecutivo.

Lo scopo dell'iniziativa è di dare avvio, non appena l'integrazione della strada del Prättigau nella rete delle strade nazionali sarà definitiva, ai lavori di costruzione della circonvallazione di Saas. Ciò significherebbe che il progetto, che è stato elaborato secondo il diritto cantonale e che dev'essere approvato dall'Ufficio federale delle strade secondo il diritto sulle strade principali – vale a dire soprattutto considerando l'aspetto della conformità al diritto sulle sovvenzioni – dovrebbe essere realizzato. Anziché una sovvenzione sotto il titolo «strade principali» la Confederazione dovrebbe erogare la sua partecipazione dalla voce «strade nazionali». Questo procedimento si sottrarrebbe a due fasi di progettazione secondo il diritto delle strade nazionali.

4 Stato di sviluppo della strada del Prättigau

La strada del Prättigau venne inserita nel 1951 nella rete delle strade principali che hanno diritto alle sovvenzioni. Il tratto di Landquart dall'intersezione con la N 3 fino a Klosters/stazione di caricamento «Seltranga» misura circa 34 km. Il volume di traffico da Landquart in direzione di Klosters è in costante diminuzione. Nella galle-

ria del Pardisla Chlus il traffico giornaliero medio è di 12 000 veicoli, contro 8400 a Küblis e 7500 a Klosters. Il traffico nell'ora di punta in un sabato di febbraio è più elevato: nella galleria del Pardisla Chlus transitano 20 300 e a Klosters 15 800 veicoli. L'aumento del traffico constatato dopo l'apertura della galleria della Vereina si aggira in media intorno a 1000 veicoli al giorno.

Negli ultimi dieci anni sono stati erogati contributi federali pari a 155 milioni di franchi per progetti relativi alla suddetta tratta. La circonvallazione di Klosters è attualmente in costruzione e sarà ultimata verso il 2005. Fino alla fine del 1999, per questo progetto sono stati versati contributi federali pari a circa 115 milioni di franchi (costi globali 132 mio di fr.); i rimanenti contributi federali ammontano a circa 188 milioni di franchi (250 mio di fr.) La circonvallazione di Saas è preventivata a 235 milioni di franchi e la costruzione è prevista tra il 2003 e il 2010. Oltre a questi due progetti attuali, nei prossimi anni ne sono previsti altri, benché l'inizio dei lavori non sia ancora stato fissato. Va segnatamente menzionata la circonvallazione di Küblis che, secondo le attuali stime approssimative, comporterà costi per un totale di 190 milioni di franchi. Infine, i tratti Jenaz/Fiders - Dalvazza e Bagrùeg - Mezzaselva dovrebbero essere potenziati in base all'attuale standard stradale, con un investimento di circa 100 milioni di franchi.

5 Ripercussioni sul programma di costruzione delle strade nazionali

Il 24 novembre 1999 il Consiglio federale ha approvato il sesto programma pluriennale relativo alla costruzione delle strade nazionali. L'ammontare delle spese dipende dallo sviluppo dei compiti generali della Confederazione. Le spese per le strade nazionali fanno parte del conto finanziario, cosicché, indipendentemente dallo stato degli accantonamenti, influiscono direttamente sul risultato d'esercizio. Per i prossimi anni si prevede di destinare circa 1500 milioni di franchi alla costruzione delle strade nazionali, con la priorità ai progetti della Svizzera occidentale e l'obiettivo di completare quanto prima la rete delle strade nazionali. Questa pianificazione disciplinata nei dettagli non consente di inserire nuovi progetti, qualora quelli approvati fossero realizzati conformemente al programma di costruzione. L'immediata integrazione della circonvallazione di Saas nel programma di costruzione, con un fabbisogno finanziario medio che si situa tra i 20 e i 30 milioni di franchi all'anno, non sarebbe quindi possibile senza rinunciare a singoli progetti ancora da definire. Questa situazione dovrebbe mutare verso il 2005, data a partire dalla quale vi sarà un certo margine di manovra.

6 Ripercussioni del programma di stabilizzazione sul finanziamento delle strade principali

Il programma di stabilizzazione contiene segnatamente tre misure che riguardano il settore delle strade principali:

1. la riduzione delle aliquote dei contributi di circa 10 rispettivamente 5 punti percentuali;
2. per i progetti inferiori a 2,5 milioni di franchi non vengono più erogati sussidi;

3. le nuove aliquote inferiori si applicheranno anche al successivo finanziamento di oggetti in corso di realizzazione.

Occorre sottolineare il fatto che secondo il programma di stabilizzazione la costruzione delle strade principali non dovrebbe essere limitata. Si intendeva piuttosto di far sì che il minor impegno finanziario della Confederazione potesse essere compensato dalle maggiori prestazioni dei Cantoni. È infatti soltanto in base a queste premesse che il contributo di risparmio dei Cantoni avrebbe senso per sgravare il bilancio della Confederazione. Queste spese maggiori devono essere sostenute da tutti i Cantoni, naturalmente in misura diversa nel settore delle strade principali. Ciò dipende però soprattutto da quali progetti si trovano eventualmente già in costruzione o se saranno realizzati prossimamente. In questo senso il Cantone dei Grigioni subisce effettivamente perdite superiori alla media, soprattutto in relazione alle *tranche* successive. Non si può tuttavia ignorare il fatto che i paragoni con altri Cantoni si basano sulla situazione attuale. I Cantoni i cui progetti non sono ancora pronti ad essere edificati saranno in seguito costretti a contribuirvi in misura maggiore. Occorre infine menzionare che il forte onere dei Grigioni deriva anche dal fatto che sia nel precedente sia nell'attuale programma di strade principali, tale Cantone ha goduto e gode tuttora di un trattamento di riguardo, che si giustifica nell'ottica dell'impiego ottimale dei mezzi e per l'estesa rete stradale che il Cantone presenta, ma comporta anche gli svantaggi enumerati nel rapporto della CTT-CS, che per questo periodo sono casuali. Tuttavia la situazione del Cantone dei Grigioni migliorerà dal 2001, poiché a partire da tale data potrà beneficiare di entrate annue pari a circa 20 milioni di franchi grazie alla tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni.

Il programma pluriennale 2000-2003 relativo alle strade principali, approvato dal Consiglio federale il 6 dicembre 1999, doveva tener conto delle decisioni delle Camere federali nell'ambito del programma di stabilizzazione. Questo prevedeva un contributo di risparmio dei Cantoni di 500 milioni di franchi, di cui 100 milioni venivano sottratti al settore delle strade (63 mio di fr. sotto la voce «separazione del traffico» e 37 mio di fr. per le «strade principali»). Con questi obiettivi del Parlamento, i mezzi disponibili per il programma pluriennale in corso sono stati ridotti di 126 milioni a 854 milioni di franchi. La maggior parte di questo importo ha dovuto essere destinato ai progetti in corso di realizzazione, cosicché il margine di manovra per i nuovi progetti era limitato. Tale situazione non consentiva di concedere al Cantone dei Grigioni un terzo grande progetto per la circonvallazione di Saas.

Nel programma pluriennale 1996-1999 erano ancora disponibili 975 milioni di franchi, di cui per finire sono stati richiesti soltanto 880 milioni. Nel 1996 e nel 1997 sono rimasti crediti per un totale di 95 milioni. I motivi di tale eccedenza vanno attribuiti al taglio lineare dei contributi federali, alle restrizioni del bilancio dei Cantoni, al differimento di diversi grandi progetti e ad aggiudicazioni più favorevoli in seguito alla maggiore concorrenza instauratasi nel settore edilizio. Tale situazione ha consentito di concedere al Cantone dei Grigioni un secondo grande progetto. Non si può negare che il risanamento della strada del Prättigau in vista del caricamento delle automobili attraverso la galleria del Vereina presenti una certa urgenza. È proprio per questo motivo che il DATEC ha tentato a più riprese di convincere il Cantone dei Grigioni a dare la priorità ai progetti del Prättigau. È tuttavia di esclusiva competenza cantonale stabilire le priorità relative alle strade all'interno del Cantone. Il Consiglio federale ha dovuto pertanto accettare il fatto che il Cantone dei Grigioni desse la priorità alla circonvallazione di Flims anziché a quella di Saas.

Il Consiglio federale non poteva accogliere le richieste di realizzare tempestivamente anche il progetto di Saas adottando un terzo grande progetto grigionese, soprattutto in considerazione dei molti progetti, anch'essi del tutto giustificati, di altri Cantoni. Ciò nonostante il DATEC ha proposto al Cantone di accelerare il susseguirsi dei principali lavori di Klosters e Saas senza interruzioni. Grazie a questa soluzione, che nella fase iniziale richiede al Cantone un impegno finanziario supplementare, in linea di massima verso il 2003 potranno essere avviati anche i lavori di Saas. Questo procedimento conduce sicuramente al più rapido decongestionamento possibile di Saas, ma in ogni caso i lavori di costruzione non potrebbero essere avviati molto prima dato che la procedura di approvazione dei piani non è ancora conclusa.

7 Rischio di creare precedenti

Nel rapporto della CTT-CS sono evidenziate le particolarità della strada del Prättigau. La Commissione è giunta alla conclusione che non esiste il pericolo di richieste analoghe che potrebbero creare precedenti. Il Consiglio federale non condivide questo parere. Parte piuttosto dal presupposto che la strada del Prättigau non costituisca un caso singolare a tal punto da essere trattato in modo isolato. Una rimessa in discussione della rete sarebbe inevitabile, e per ora il Consiglio federale intende rinunciarvi.

Negli scorsi anni e mesi, infatti, si sono accumulate le domande di riclassificazione di tratti nella rete delle strade nazionali. Al riguardo vanno menzionati i seguenti interventi parlamentari, già evasi o ancora pendenti o addirittura depositati da poco: l'iniziativa del Cantone di San Gallo concernente la riclassificazione della strada cantonale attraverso il Seedamm presso Rapperswil, la mozione dell'ex consigliere nazionale Epinay concernente l'accesso al Gran S. Bernardo, la mozione del consigliere nazionale Bosshard concernente il collegamento stradale tra la N 3 presso Wädenswil e la N 4 presso Sihlbrugg (galleria dell'Hirzel), l'interrogazione ordinaria Hegetschweiler sulla situazione delle strade nazionali nell'agglomerato di Zurigo (nuova galleria del lago), l'iniziativa parlamentare Hegetschweiler concernente l'autostrada dell'Oberland zurighese fino all'aeroporto di Zurigo nonché gli accessi alla galleria del Lötschberg (iniziativa parlamentare Wandfluh). È ovvio che, segnatamente quest'ultima iniziativa, contiene gli stessi argomenti sollevati per l'accesso al Vereina, dimostrando ancora una volta che non si tratta affatto di un caso particolare isolato.

Oltre ai tratti che sono oggetto di detti interventi parlamentari esistono verosimilmente le stesse problematiche materiali per quanto riguarda altri collegamenti, come per esempio per l'autostrada cantonale Schönbühl - Bienne o la strada cantonale Neuchâtel - La Chaux-de-Fonds.

Da quanto esposto, risulta che il pericolo di una messa in discussione generalizzata della rete esiste. È quindi materialmente sbagliato avviare un dibattito sulla rete sulla scorta di una singola domanda. A prescindere dal fatto che tale dibattito sarebbe in contrasto con la politica dei trasporti del Consiglio federale, che per i prossimi anni auspica piuttosto una visione d'insieme, occorre fare riferimento anche al progetto federale «Piano direttore Strada», che sulla scorta di criteri non ancora elaborati mira a una visione globale delle reti stradali superiori. Dopo tutto questa visione generale è conforme anche al chiaro mandato politico che risulta dalla mozione presentata dalla CTT-CS il 7 settembre 1999 relativa alla verifica del decreto federale

concernente la rete delle strade nazionali. Il Consiglio federale si è già dichiarato disposto a soddisfare materialmente queste richieste.

È prematuro dare la preferenza alla strada del Prättigau rispetto a questa verifica e non includerla nel raffronto con altri collegamenti stradali. Una simile visione isolata di un singolo tratto crea precedenti che si vorrebbe evitare.

8 Ripercussioni finanziarie

Le ripercussioni finanziarie di un decreto sulla riclassificazione dipendono da diversi fattori, a seconda del momento a partire dal quale entra in vigore la riclassificazione o di come vengono trattati i progetti in corso di realizzazione. Concretamente il problema si pone in particolare per la circonvallazione di Klosters, attualmente in costruzione, che viene conclusa come progetto di strada principale secondo il diritto in materia di tale categoria di strade (si applica per analogia l'art. 36 lett. a della legge sui sussidi) oppure sottostà all'entrata in vigore del decreto concernente la riclassificazione? Lo stesso interrogativo si pone per Saas. Se la riclassificazione fosse in vigore prima dell'inizio dei lavori di costruzione, occorrerebbe contare su ritardi più consistenti, perché non sarebbe possibile costruire semplicemente un progetto di strada principale come strada nazionale, ma si dovrebbe sottostare alla procedura plurifase di pianificazione e progettazione per le strade nazionali (cfr. n. 3). Volendo aggirare tale procedura, e quindi il momento della riclassificazione dopo l'inizio dei lavori di Saas, si presenta l'attuale situazione di Klosters, con le medesime questioni aperte.

Se l'iniziativa parlamentare fosse approvata, il decreto relativo alla riclassificazione potrebbe entrare in vigore nel 2002. Questa decisione comporterebbe per la Confederazione un maggior onere finanziario considerevole. Da una parte l'aliquota dei contributi per la costruzione di strade nazionali nel Cantone dei Grigioni, pari al 92 per cento, è nettamente superiore a quella fino al 75 per cento per le strade principali. A seconda del diritto cui sarebbero sottoposti i progetti in fase di costruzione – quello in materia di strade principali o quello relativo alle strade nazionali –, il maggior onere della Confederazione, in virtù dei potenziamenti menzionati nel numero 4, dovrebbe ammontare a circa 110 milioni di franchi. La Confederazione dovrebbe quindi partecipare con il 92 per cento alla manutenzione e l'85 per cento all'esercizio di queste strade, ciò che comporterebbe maggiori spese annue di circa 20 milioni di franchi. Queste uscite non sono previste nel piano finanziario della legislatura, per cui dovrebbero essere compensate altrove affinché la Confederazione non debba assumersi un onere maggiore.

9 Conclusioni

Il Consiglio federale non nega che il Cantone dei Grigioni abbia talune difficoltà a finanziare il proprio onere in materia di strade. D'altra parte non vede nella strada del Prättigau alcun caso speciale, tanto più che altri Cantoni si trovano in situazioni simili. Il Consiglio federale è sì di massima disposto a procedere a una correzione della rete, ma nell'ambito di una visione generale e non di singoli casi dettati dall'urgenza. Soltanto procedendo in questo modo è possibile prendere decisioni

appropriate in base a criteri oggettivi. È ovvio che in questo esame globale verrà inclusa anche la strada del Prättigau.

È indubbio che la circonvallazione di Saas presenti una certa urgenza. Conscio del problema, il Consiglio federale ha trovato con il Cantone una soluzione sostenibile nel quadro del programma pluriennale per le strade principali allo scopo di poter iniziare quanto prima i lavori della circonvallazione. Occorre tuttavia rispettare le condizioni finanziarie limitanti della Confederazione.

La soluzione che si prospetta per Saas dovrebbe portare a risultati molto più vicini nel tempo rispetto a una riclassificazione che si scontrerebbe con le modalità procedurali esposte, la problematica del finanziamento e la situazione concorrenziale in cui la strada del Prättigau verrebbe a trovarsi nel sesto programma pluriennale nei confronti di altre costruzioni prioritarie della rete delle strade nazionali già definita.

Il Consiglio federale propone quindi di respingere l'iniziativa parlamentare Brändli.