

05.086

**Messaggio
relativo al fondo infrastrutturale per il traffico
d'agglomerato e la rete di strade nazionali
(Fondo infrastrutturale)**

del 2 dicembre 2005

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo per approvazione il messaggio relativo al fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato e la rete di strade nazionali (fondo infrastrutturale). Il messaggio comprende i seguenti atti legislativi:

- legge federale concernente il fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato e la rete di strade nazionali;
- decreto federale concernente il credito complessivo per il fondo infrastrutturale.

Inoltre vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

2003 M 02.3218 Alleggerimento del traffico d'agglomerato.
Partecipazione della Confederazione
(N 4.10.02, Commissione dell'economia e dei tributi CN;
S 11.3.03)

2004 P 04.3135 Priorità nelle infrastrutture di trasporto (S 15.6.05, Brändli)

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

2 dicembre 2005 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Samuel Schmid
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il presente messaggio propone all'Assemblea federale l'istituzione di un fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato e la rete di strade nazionali. Scopo del fondo infrastrutturale è la regolarizzazione, il miglioramento della pianificabilità e l'assicurazione a lungo termine dell'attuale finanziamento dei trasporti.

Il fondo infrastrutturale è una condizione necessaria per risolvere gli attuali problemi del traffico terrestre. Tali problemi concernono soprattutto le città, gli agglomerati e la rete di strade nazionali. Senza un intervento tempestivo, nei prossimi decenni l'aumento della mobilità causerà gravi problemi di traffico. Le conseguenze saranno colonne, perdite di tempo, maggiori costi per l'economia e un peggioramento della piazza economica svizzera.

Il fondo infrastrutturale è alimentato come segue:

- *tramite il trasferimento di 2,2 miliardi di franchi attinti dalla riserva per il finanziamento speciale a favore del traffico stradale quale versamento iniziale;*
- *tramite il versamento annuale di una parte dei proventi a destinazione vincolata dell'imposta sugli oli minerali e del contrassegno autostradale. L'ammontare del versamento è stabilito dall'Assemblea federale nell'ambito del preventivo. Stando alla pianificazione attuale, si tratterà di circa 890 milioni di franchi l'anno.*

I mezzi del fondo infrastrutturale sono destinati al finanziamento di infrastrutture per i trasporti negli agglomerati e la rete di strade nazionali. Parallelamente all'introduzione del fondo infrastrutturale, l'Assemblea federale decide un corrispondente credito complessivo di 20 miliardi di franchi (stato dei prezzi 2005) da ripartire come segue:

- *8,5 miliardi di franchi: per il completamento della rete di strade nazionali;*
- *5,5 miliardi di franchi: per l'assicurazione della funzionalità dell'esistente rete di strade nazionali;*
- *6 miliardi di franchi per i contributi federali all'infrastruttura per i trasporti pubblici e privati negli agglomerati.*

L'ammontare del credito complessivo e la ripartizione proposta si basano sui dati di pianificazione attuali dell'Amministrazione e corrispondono, nell'ottica attuale, alle esigenze finanziarie nei tre settori.

Il credito complessivo è liberato dall'Assemblea federale in periodi:

- *contemporaneamente all'introduzione del fondo infrastrutturale vengono stanziati i mezzi per il primo periodo. Essi servono al completamento secondo i piani della rete di strade nazionali (8,5 miliardi di franchi) nonché per progetti oggi urgenti e realizzabili concernenti il traffico d'agglomerato (2,3 miliardi di franchi);*
- *al più tardi entro 2 anni dall'introduzione del fondo infrastrutturale, il Consiglio federale presenta all'Assemblea federale un programma per l'assicurazione della funzionalità dell'esistente rete di strade nazionali e un piano per il cofinanziamento di progetti d'agglomerato. L'Assemblea federale stanziava gli altri mezzi del credito complessivo in periodi di circa 4 anni.*

I contributi federali per il traffico d'agglomerato saranno versati – ad eccezione dei progetti urgenti e realizzabili del primo periodo – ai progetti di agglomerato. Tali progetti devono comprendere una pianificazione globale dei trasporti e del territorio e vengono esaminati dalla Confederazione. I contributi federali ammontano a un massimo del 50 per cento dei costi computabili per progetto nel primo periodo, rispettivamente per progetto d'agglomerato nei periodi seguenti. I contributi provenienti dai mezzi del fondo infrastrutturale sono destinati ai trasporti negli agglomerati su strada e rotaia, compresi le reti celeri regionali e il traffico lento. I progetti su rotaia devono contribuire al decongestionamento del traffico stradale.

Il fondo infrastrutturale si basa su una riorganizzazione dell'attuale finanziamento speciale a favore del traffico stradale. D'ora in poi, il completamento e l'assicurazione della funzionalità della rete di strade nazionali (compito svolto fino ad ora) saranno finanziati tramite il fondo infrastrutturale. A ciò si aggiunge il traffico d'agglomerato (nuovo compito). Tutti gli altri precedenti compiti del finanziamento speciale a favore del traffico stradale – esercizio, manutenzione, trasformazioni delle strade nazionali, strade principali, altri contributi direttamente vincolati o non direttamente vincolati alle opere – restano nel finanziamento speciale a favore del traffico stradale e sono finanziati come finora, risp. in futuro in base alla nuova perequazione finanziaria (NPC).

Le prospettive finanziarie e una simulazione del fondo evidenziano che sussistono sufficienti mezzi per l'alimentazione del fondo infrastrutturale e i compiti del finanziamento speciale a favore del traffico stradale. Nell'ottica attuale, non s'impone un aumento dell'imposizione degli oli minerali a causa del fondo infrastrutturale.

L'impostazione del fondo infrastrutturale è conforme al freno all'indebitamento della Confederazione. Il fondo infrastrutturale non può indebitarsi e il patrimonio del fondo non è remunerato. Il fondo infrastrutturale è limitato per quanto concerne la durata e i mezzi disponibili. È conforme al freno all'indebitamento anche il versamento iniziale come concentrazione di pagamento dovuta al sistema contabile con l'approvazione della maggioranza qualificata delle due Camere. Va tenuto presente che la riserva consiste per la maggior parte in un debito della Confederazione nei confronti del finanziamento speciale a favore del traffico stradale del periodo precedente al freno all'indebitamento.

I problemi dei trasporti non toccano soltanto le città e gli agglomerati ma anche le regioni periferiche e di montagna. Essi non riguardano però insufficienze di capacità e congestionamenti, bensì la carenza di mezzi per il mantenimento della sostanza e del valore delle infrastrutture esistenti. Il presente messaggio propone le seguenti misure: da un canto, l'impiego di mezzi provenienti dall'aumento della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) del 2008 per le regioni periferiche e di montagna. Dall'altro, una maggiore allocazione di tali mezzi alle regioni periferiche e di montagna mediante una modifica della chiave di ripartizione per i fondi delle strade principali.

Indice

Compendio	702
1 Parte generale	707
1.1 Situazione iniziale	707
1.2 Problemi attuali del traffico e necessità d'intervento	708
1.2.1 Traffico d'agglomerato	708
1.2.2 Rete di strade nazionali	709
1.2.3 Regioni periferiche e di montagna	709
1.3 Soluzione proposta	709
1.3.1 Obiettivi della politica in materia d'infrastrutture di trasporto come quadro	709
1.3.2 Obiettivi del disegno	710
1.3.3 Visione d'assieme del fondo infrastrutturale	711
1.3.4 Misure per le regioni periferiche e di montagna	713
1.4 Motivazione e valutazione delle misure proposte	714
1.4.1 Ripercussioni sulla politica dei trasporti	714
1.4.2 Ripercussioni sulla politica finanziaria	715
1.4.3 L'alternativa del pedaggio stradale	716
1.5 Risultati della consultazione	717
1.6 Rapporto con l'attuale finanziamento dei trasporti e rapporti trasversali con altri oggetti	718
1.6.1 Rapporto con il finanziamento speciale a favore del traffico stradale	718
1.6.2 Rapporto con il finanziamento di infrastrutture ferroviarie	720
1.6.3 Rapporto trasversale con la nuova perequazione finanziaria	722
1.7 Attuazione delle misure previste	723
1.8 Stralcio di interventi parlamentari	723
2 Piano d'attuazione	723
2.1 Dati di riferimento sull'evoluzione del traffico	723
2.2 Traffico d'agglomerato	724
2.2.1 Progetti urgenti e realizzabili	724
2.2.1.1 Procedimento e criteri	724
2.2.1.2 Elenco dei progetti	725
2.2.1.3 Progetti rinviati	727
2.2.1.4 Progetti urgenti di reti celeri regionali	728
2.2.2 Progetti d'agglomerato	729
2.2.2.1 Concetto di contributi federali ai progetti d'agglomerato	729
2.2.2.2 Stato dei lavori relativi ai progetti d'agglomerato	731
2.3 Completamento della rete di strade nazionali	734
2.4 Assicurazione della funzionalità dell'esistente rete di strade nazionali	734
2.5 Finanziamento del fondo infrastrutturale	736
2.5.1 Simulazione del fondo infrastrutturale	737
2.5.2 Prospettive finanziarie del finanziamento speciale a favore del traffico stradale	739
2.5.3 Costi successivi	742

2.5.4 Rincarare e imposta sul valore aggiunto	742
2.5.5 Amministrazione e controlling	743
3 Commento ai singoli articoli	743
3.1.1 Legge federale concernente il fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato e la rete di strade nazionali	743
3.2 Decreto federale concernente il credito complessivo per il fondo infrastrutturale	748
4 Ripercussioni	750
4.1 Ripercussioni per la Confederazione	750
4.2 Ripercussioni per l'economia nazionale	750
4.3 Ripercussioni per i Cantoni, gli agglomerati, le regioni periferiche e di montagna	752
4.4 Impatto sul territorio e l'ambiente	752
5 Rapporto con il programma di legislatura	753
6 Aspetti giuridici	753
6.1 Costituzionalità e legalità	753
6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	754
6.3 Forma dell'atto	754
6.4 Subordinazione al freno delle spese	754
6.5 Conformità alla legge sui sussidi	755
Allegati	
1. Agglomerati e città isolate in Svizzera 1990 e 2000 incl. Comuni d'agglomerato all'estero (stato settembre 2005)	756
2. Rete di strade nazionali svizzere e sezioni da completare (stato fine 2005)	757
3. Modelli di calcolo dell'effetto della maggiore ponderazione del fattore topografia e della nuova ripartizione dell'aumento della TTPCP	758
Legge federale concernente il fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato e la rete di strade nazionali (disegno)	759
Decreto federale concernente il credito complessivo per il fondo infrastrutturale (disegno)	763

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

La situazione iniziale del presente messaggio è data dagli attuali problemi del traffico terrestre in Svizzera. Il nostro Paese dispone oggi di valide infrastrutture di trasporto che assicurano una buona raggiungibilità di tutte le parti e regioni del Paese; tuttavia, in seguito all'aumento della mobilità, si profilano all'orizzonte già oggi e ancor più in futuro considerevoli problemi di traffico.

La necessità d'intervento è particolarmente acuta nelle città e negli agglomerati in cui è previsto il maggiore aumento del traffico e si sovrappongono in uno spazio ristretto reti di trasporto locali, regionali e nazionali. I problemi del traffico d'agglomerato hanno perciò effetti diretti anche sulle reti d'ordine superiore e quindi sul sistema viario dell'intero Paese. Anche nella rete di strade nazionali si riscontrano insufficienze di capacità soprattutto nelle città e negli agglomerati in cui la rete delle strade nazionali costituisce un importante vettore di trasporto anche per il traffico negli agglomerati. Le conseguenze di questi problemi del traffico sono noti: congestionamenti, perdite di tempo, maggiori costi per l'economia, problemi ambientali e una riduzione della qualità della vita.

Scopo del presente progetto è di assicurare anche in futuro un'infrastruttura dei trasporti in grado di adempiere le sue funzioni. Una buona infrastruttura dei trasporti costituisce una base importante per lo sviluppo economico del Paese. Il progetto è incentrato sulla creazione di un fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato e l'esistente rete di strade nazionali. Compito del fondo è il finanziamento di infrastrutture per l'ultimazione e l'assicurazione della funzionalità della rete di strade nazionali nonché il cofinanziamento di infrastrutture di trasporto negli agglomerati. Per quanto concerne gli investimenti per le strade nazionali, si tratta di un compito che già compete alla Confederazione che in futuro s'intende finanziare tramite il fondo infrastrutturale. Per contro, il cofinanziamento di infrastrutture di trasporto negli agglomerati è in larga misura un nuovo compito della Confederazione.

Mediante il fondo infrastrutturale si vuole regolarizzare e assicurare a lungo termine l'attuale finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti e migliorarne la pianificabilità. Inoltre, l'attuale riserva nei mezzi a destinazione vincolata del finanziamento speciale a favore del traffico stradale è ridotta fino a una riserva di fluttuazione e messa a disposizione per il finanziamento di infrastrutture¹.

I problemi del traffico non interessano solo le città e gli agglomerati. Anche nelle regioni periferiche e di montagna sussiste una necessità d'intervento. Il messaggio propone misure per fronteggiare questi problemi.

¹ La riserva ammonta oggi a circa 3,7 miliardi di franchi e, stando al piano finanziario, aumenterà a 4,2 miliardi di franchi entro il 2008.

1.2 Problemi attuali del traffico e necessità d'intervento

1.2.1 Traffico d'agglomerato

Le città e gli agglomerati² in Svizzera sono sempre più confrontati con problemi di traffico. In molte località la situazione è caratterizzata da un continuo elevato volume del traffico e da colonne. Dalle analisi dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale³ (ARE) risulta che dall'85 al 90 per cento di tutte le colonne in Svizzera si formano nelle aree d'agglomerato. Circa il 60 per cento dei problemi di congestionamento del traffico si concentrano nei nove maggiori agglomerati, ossia Ginevra, Losanna, Berna, Basilea, Zurigo, Lucerna, Winterthur, San Gallo e Lugano.

Tutte le prospettive dell'aumento del traffico⁴ indicano che i problemi del traffico continueranno ad aumentare nei prossimi anni. Le colonne e la perdita di tempo che ne deriva causano già oggi costi per almeno un miliardo di franchi l'anno⁵. Se non si interviene tempestivamente, la Svizzera rischia che in futuro le città e gli agglomerati saranno sommersi dal proprio traffico, con pesanti ripercussioni per la popolazione, l'ambiente e la crescita della nostra economia.

I problemi del traffico d'agglomerato hanno assunto altresì una dimensione nazionale e rendono necessario un maggiore intervento da parte della Confederazione per le ragioni seguenti:

- approssimativamente il 75 per cento della popolazione vive in città o in un agglomerato ed è confrontata quotidianamente con i problemi del traffico e con l'inquinamento ambientale che ne consegue;
- gli agglomerati, dove in uno spazio ristretto si sovrappongono il traffico internazionale, nazionale, regionale e locale, sono i grandi nodi di traffico del Paese. I congestionamenti nel traffico degli agglomerati si ripercuotono pertanto direttamente in modo negativo anche sulle reti stradali e ferroviarie d'ordine superiore;
- i problemi del traffico d'agglomerato minacciano le possibilità di sviluppo dell'intero Paese. Il buon funzionamento dei sistemi di trasporto è determinante per la sopravvivenza economica e sociale dei centri urbani e degli agglomerati che, d'altra parte, rivestono un ruolo di primo piano ai fini del benessere nazionale.

Un'analisi approfondita della problematica dei trasporti negli agglomerati si trova nel Rapporto finale del Gruppo d'esperti «Finanziamento del trasporto negli agglomerati» del 1° maggio 2001, diretto dal consigliere agli Stati Peter Bieri⁶.

² In Svizzera vi sono oltre 50 agglomerati e 5 città isolate. Esse sono definite dall'Ufficio federale di statistica e sono distribuite in tutte le regioni e in tutte le parti del Paese (cfr. figura nell'allegato 1).

³ Media annua di chilometri e ore di colonna sulle strade di importanza nazionale secondo l'inventario delle colonne per la gestione delle capacità sulle strade di importanza nazionale «Stauinventar Kabewistra» dell'Ufficio federale delle strade, 2002.

⁴ Verkehrsanalysen zu den künftigen Kapazitätsengpässen auf den Nationalstrassen, Ufficio federale dello sviluppo territoriale, 2002.

⁵ Staukosten im Strassenverkehr. Schlussbericht, Infrac/ASTRA, Berna, 31 dicembre 1998.

⁶ www.are.admin.ch/are/it/verkehr/agglomerkehr/index.html

1.2.2 Rete di strade nazionali

La rete delle strade nazionali, decisa nel 1960 e completata tramite successivi decreti⁷, misura attualmente 1892,2 km, di cui alla fine del 2005 erano in esercizio 1743 km e 149,2 km in fase di costruzione o progettazione. Una visione d'assieme della rete e dello stato di realizzazione si trova nell'allegato 2.

I problemi attuali delle strade nazionali possono essere riassunti nei termini seguenti.

- *Ritardi nel completamento a causa della situazione finanziaria della Confederazione*: se in passato i problemi maggiori erano imputabili alla difficoltà di raggiungere la maturità di costruzione rispettando le scadenze, negli ultimi anni il rincaro dei progetti e la situazione finanziaria della Confederazione hanno ulteriormente ostacolato la pianificazione delle costruzioni restanti e comportato ritardi nel completamento. Tali ritardi si traducono in svantaggi economici per le regioni interessate.
- *Funzionalità della rete a rischio*: sotto la costante crescita del volume del traffico diversi punti nevralgici della rete rischiano il collasso in seguito a insufficienza di capacità, mettendo a repentaglio la funzionalità dell'intera rete.

1.2.3 Regioni periferiche e di montagna

Le regioni periferiche e di montagna in Svizzera dispongono di un collegamento buono e sufficiente alla rete dei trasporti. Nelle regioni periferiche e di montagna, i principali vettori di trasporto sia per i trasporti privati sia per quelli pubblici sono le strade nazionali.

I problemi di traffico nelle regioni periferiche e di montagna non riguardano tanto le insufficienze di capacità e il sovraccarico di traffico, bensì la mancanza di mezzi per la conservazione della sostanza e del valore delle infrastrutture di trasporto esistenti nonché per i necessari interventi su di esse in funzione della sicurezza e dell'ambiente. Ai fini di uno sviluppo durevole e sostenibile dell'intero Paese, l'assicurazione di una rete di collegamento sufficiente per tutta la Svizzera è una condizione indispensabile.

1.3 Soluzione proposta

1.3.1 Obiettivi della politica in materia d'infrastrutture di trasporto come quadro

L'infrastruttura di trasporto svizzera va realizzata in modo tale da assicurare la necessaria mobilità in maniera efficiente e rispettosa dell'ambiente, affinché tutte le parti del Paese dispongano di un sistema dei trasporti funzionante. Con una politica in materia d'infrastruttura dei trasporti orientata alle soluzioni il Consiglio federale intende segnatamente

- preservare l'efficienza del sistema di trasporto per la società e l'economia,

⁷ RS 725.113.11

- migliorare la qualità dei collegamenti tra gli agglomerati e i centri,
- assicurare la raggiungibilità degli spazi rurali,
- promuovere una durevole evoluzione centripeta degli insediamenti.

La politica in materia d'infrastrutture di trasporto della Confederazione punta prioritariamente a un'utilizzazione per quanto possibile efficiente delle infrastrutture dei trasporti esistenti. Gli ampliamenti e le nuove costruzioni avvengono soltanto all'esaurimento di tutti i potenziali d'efficienza nell'utilizzazione delle infrastrutture esistenti.

1.3.2 Obiettivi del disegno

Al fine di affrontare i problemi tracciati al numero 1.2, il Consiglio federale propone all'Assemblea federale la costituzione di un fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato e la rete di strade nazionali (nel seguito: fondo infrastrutturale). Tramite il fondo infrastrutturale è previsto in futuro il finanziamento, risp. il cofinanziamento delle infrastrutture per le strade nazionali nonché per i trasporti pubblici e privati negli agglomerati.

Il fondo infrastrutturale si basa sulla riorganizzazione dell'attuale finanziamento speciale a favore del traffico stradale (cfr. n. 1.6.1) ed è alimentato mediante la riserva esistente nonché in futuro una parte dei proventi a destinazione vincolata dall'imposta sugli oli minerali e dal contrassegno autostradale.

Mediante il fondo infrastrutturale si perseguono i seguenti scopi:

- *regolarizzazione della pianificazione e del finanziamento*: il fondo infrastrutturale dovrà permettere una pianificazione e un finanziamento migliore e più costante delle infrastrutture dei trasporti rispetto alla situazione attuale;
- *assicurazione del finanziamento a lungo termine*: il fondo infrastrutturale dovrà mettere a disposizione e assicurare a lungo termine i mezzi necessari per il finanziamento delle infrastrutture necessarie in futuro;
- *traffico d'agglomerato*: altri mezzi occorrono segnatamente per il traffico d'agglomerato. Il fondo infrastrutturale è una condizione necessaria per affrontare i problemi del traffico d'agglomerato;
- *priorizzazione di risorse limitate*: il fondo infrastrutturale dovrà contribuire, mediante procedure coordinate a livello di pianificazione dei trasporti e del territorio, a un'adeguata priorizzazione delle infrastrutture necessarie, a un impiego efficiente di risorse limitate e a un rapporto costi e benefici ottimizzato;
- *riduzione della riserva*: il fondo infrastrutturale dovrà ridurre l'attuale riserva per il finanziamento speciale a favore del traffico stradale fino a una riserva di fluttuazione e metterla a disposizione per la realizzazione delle necessarie infrastrutture per i trasporti relativi al traffico stradale.

Il fondo infrastrutturale va realizzato in modo che sia compatibile con il freno all'indebitamento deciso dal sovrano nel dicembre 2001. Esso dovrà basarsi sulla Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni NPC decisa dal sovrano nel novembre del 2004, che ha segnatamente creato la base costituzionale per il cofinanziamento dei trasporti

negli agglomerati da parte della Confederazione. Inoltre, le infrastrutture finanziate, risp. cofinanziate tramite il fondo d'infrastruttura devono adempiere i vigenti requisiti in materia di protezione dell'ambiente e di pianificazione del territorio. Infine, il fondo infrastrutturale e i progetti finanziati mediante esso vanno integrati nell'attuale finanziamento dei trasporti e coordinati con gli strumenti di finanziamento esistenti.

1.3.3 Visione d'assieme del fondo infrastrutturale

Il fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato e la rete di strade nazionali è un fondo giuridicamente non autonomo con contabilità propria. Il concetto di fondo infrastrutturale proposto dal Consiglio federale può essere riassunto come segue (vedi figura 1):

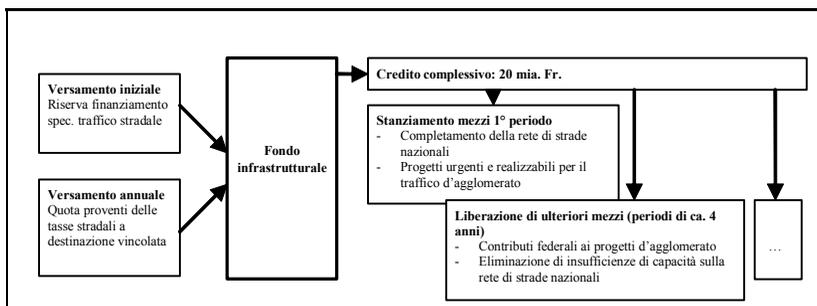
Mezzi e finanziamento

Il fondo infrastrutturale è finanziato con mezzi a destinazione vincolata nel modo seguente:

- *versamento iniziale*: vengono trasferiti nel fondo infrastrutturale 2,2 miliardi di franchi a carico del finanziamento speciale a favore del traffico stradale. Nel finanziamento speciale a favore del traffico stradale resterà giusta l'attuale piano finanziario una riserva di circa 1,2 miliardi di franchi come riserva di fluttuazione.
- *versamento annuale*: l'Assemblea federale definisce annualmente nell'ambito del preventivo una parte dei proventi a destinazione vincolata provenienti dalle imposte sugli oli minerali e dal contrassegno autostradale da versare nel fondo infrastrutturale. Stando alle cifre della pianificazione attuale, il versamento annuale nel fondo ammonterà a circa il 25 per cento dei proventi. Nel seguito si calcola con un importo di circa 890 milioni di franchi. I proventi a destinazione vincolata rimanenti saranno utilizzati – come finora – per i compiti del finanziamento speciale a favore del traffico stradale (cfr. n. 1.6.1).

Figura 1

Schema di massima del fondo infrastrutturale



Scopi del finanziamento e credito complessivo

I mezzi del fondo infrastrutturale servono al finanziamento delle infrastrutture per i trasporti negli agglomerati e la rete di strade nazionali. Parallelamente all'introduzione del fondo infrastrutturale, l'Assemblea federale stanziava un corrispondente credito complessivo di 20 miliardi di franchi e lo ripartisce come segue:

- 8,5 miliardi di franchi servono al completamento della rete di strade nazionali, come deciso nel 1960 e completato con diversi decreti suppletivi;
- 5,5 miliardi di franchi sono destinati all'assicurazione della funzionalità di rete dell'esistente rete di strade nazionali;
- 6 miliardi di franchi sono destinati ai contributi federali per le infrastrutture destinate ai trasporti privati e pubblici negli agglomerati. A quest'importo si aggiungono almeno 6 miliardi di franchi dei Cantoni e Comuni.

L'ammontare del credito complessivo e la ripartizione proposta si basano sui dati attuali di pianificazione dell'Amministrazione e corrispondono alle esigenze necessarie nell'ottica attuale per i tre settori.

Impiego dei mezzi

Il credito complessivo è liberato dall'Assemblea federale in periodi:

- contemporaneamente all'introduzione del fondo infrastrutturale, l'Assemblea federale libera i crediti per il primo periodo. Essi servono al completamento previsto dai piani della rete di strade nazionali nonché per progetti urgenti e realizzabili nell'ambito dei trasporti negli agglomerati. I fondi rimanenti restano per il momento bloccati;
- al più tardi entro due anni dall'introduzione del fondo infrastrutturale, il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale un programma per l'assicurazione della funzionalità della rete di strade nazionali e un piano per il cofinanziamento dei progetti d'agglomerato. L'Assemblea federale libera altri mezzi finanziari del credito complessivo in periodi di circa 4 anni. Con l'approvazione i programmi sono definitivi e – per garantire la limitazione temporale e materiale del fondo infrastrutturale – non saranno possibili ulteriori modifiche o nuove richieste.

Procedure

Le procedure per il finanziamento si basano sostanzialmente sulle modalità attuali, risp. sulla Nuova perequazione finanziaria (NPC).

- *Rete di strade nazionali*: il completamento della rete di strade nazionali avviene in base al diritto vigente come compito congiunto tra la Confederazione e i Cantoni interessati. Giusta la NPC, il finanziamento dell'assicurazione della funzionalità dell'esistente rete di strade nazionali è pagato dalla sola Confederazione.

- *Traffico d’agglomerato*: i contributi alle infrastrutture per i trasporti d’agglomerato non vengono erogati per singoli progetti, ma concessi a progetti d’agglomerato⁸ che a loro volta comprendono diversi progetti e si basano su una pianificazione globale trasportistica e territoriale esaminata dalla Confederazione. È fatta eccezione da questa regola generale per i progetti urgenti e realizzabili. Tali progetti vengono stabiliti dalla stessa Assemblea federale con la decisione in merito al credito complessivo. I contributi della Confederazione ammontano al massimo al 50 per cento dei costi computabili per progetto nel primo periodo, risp. in seguito per progetto d’agglomerato.

Durata

La durata del fondo infrastrutturale è limitata, sia dall’ammontare del credito complessivo sia in virtù dei progetti da realizzare tramite il fondo. Il fondo sarà sciolto al più tardi 20 anni dopo l’entrata in vigore della relativa legge. Il Consiglio federale può prorogare questo termine di al massimo cinque anni. In seguito, il fondo infrastrutturale è sciolto e gli eventuali mezzi inutilizzati sono attribuiti al finanziamento speciale a favore del traffico stradale.

Indebitamento e remunerazione

Il fondo infrastrutturale non può indebitarsi. La liquidità del fondo infrastrutturale non è remunerata.

1.3.4 Misure per le regioni periferiche e di montagna

Come esposto al numero 1.2.3, i problemi di traffico delle regioni periferiche e montane non dipendono da insufficienze di capacità e sovraccarico di traffico, bensì nella mancanza di mezzi per la conservazione delle infrastrutture esistenti.

Le strade principali⁹ sono il vettore principale di trasporto nelle regioni periferiche e di montagna. Esse servono sia ai trasporti privati sia a quelli pubblici. Con la NPC, i Cantoni ricevono dalla Confederazione contributi globali per le loro strade principali. Questi fondi vengono ripartiti secondo una chiave che pondera i chilometri di strade principali in funzione dei criteri del volume del traffico e della topografia. Ora, con la NPC i Cantoni possono utilizzare i loro contributi globali non solo per la costruzione e l’ampliamento ma anche per la gestione e la manutenzione delle loro strade principali.

In sede di consultazione, il Consiglio federale ha proposto una modifica neutrale dal punto di vista del bilancio della chiave di ripartizione dei fondi destinati alle strade principali (maggiore ponderazione del fattore topografico) a vantaggio delle regioni periferiche e di montagna. Nella consultazione, questa proposta ha raccolto un consenso di massima e verrà ora perseguita. Inoltre, il Consiglio federale propone di

⁸ Le condizioni giuridiche vengono stabilite nel quadro del Messaggio concernente la legislazione esecutiva della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) nell’art. 17a–17d della legge federale concernente l’utilizzazione dell’imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUMin), D-LUMin; FF **2005** 5349.

⁹ La definizione della rete di strade principali segue gli artt. 12 segg. della legge federale concernente l’utilizzazione dell’imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (RS **725.116.2**).

utilizzare le entrate supplementari della quota destinata ai Cantoni della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP), che risulteranno nel seguito dell'aumento nel 2008, a favore delle regioni periferiche e di montagna. Secondo il piano finanziario attuale, con l'aumento del 2008 la quota destinata ai Cantoni dei proventi della TTPCP aumenterà di 33,3 milioni di franchi. Tali fondi supplementari saranno assegnati a Cantoni con regioni di montagna e regioni periferiche che non dispongono allo stesso tempo di un grande agglomerato di oltre 100.000 abitanti¹⁰. A mente del Consiglio federale, questa soluzione è giustificata dal fatto che in base al presente progetto i nuovi mezzi finanziari della Confederazione vanno in primo luogo a Cantoni con grandi agglomerati.

L'assegnazione delle risorse avviene in base al criterio della lunghezza delle strade principali. Tale misura richiede una modifica dell'ordinanza sul traffico pesante (OTTP)¹¹. Il Consiglio federale adatterà quest'ordinanza nel quadro dell'aumento della TTPCP prevista entro il 2008. L'adattamento della chiave di ripartizione dei fondi destinati alle strade principali (maggiore ponderazione del fattore topografico) avverrà nel quadro dell'attuazione della NPC. I modelli di calcolo relativi alla ripartizione dei fondi tra i vari Cantoni sono esposti nell'allegato 3¹².

Problemi finanziari per la conservazione della sostanza sussistono nelle regioni periferiche e di montagna anche riguardo al trasporto ferroviario. In sede di consultazione, il Consiglio federale ha proposto l'esame di un vincolo di destinazione dei mezzi degli accordi sulle prestazioni per le ferrovie nelle regioni di periferia e di montagna. Nella consultazione, una maggioranza ha respinto questa misura in quanto ritenuta irrealizzabile; di conseguenza, essa non viene ulteriormente perseguita. La questione della conservazione della sostanza presso le ferrovie nelle regioni periferiche e di montagna è oggetto della riforma ferroviaria 2 in corso e va perseguita in tale sede. Un sostegno dei trasporti su rotaia nelle regioni periferiche e di montagna con mezzi per la strada a destinazione vincolata non è possibile perché, diversamente che per i trasporti negli agglomerati, manca una base costituzionale.

1.4 Motivazione e valutazione delle misure proposte

1.4.1 Ripercussioni sulla politica dei trasporti

Nell'ottica della politica dei trasporti i seguenti importanti motivi militano a sostegno di un fondo infrastrutturale.

- *Sufficienti mezzi per i trasporti negli agglomerati:* il fondo infrastrutturale assicura i mezzi federali necessari per affrontare i problemi del traffico negli agglomerati. Esso consente nel primo periodo di cofinanziare senza ritardo i progetti urgenti e realizzabili. L'ulteriore cofinanziamento dei trasporti negli agglomerati si basa sul concetto della NPC ed è destinato ai progetti d'agglomerato. Il sostegno a progetti d'agglomerato coordinati a livello di pianificazione dei trasporti e del territorio permette di risolvere i problemi di traffico in un'ottica complessiva, mediante l'interazione intelligente di tutti i

¹⁰ Questa definizione si applica ai seguenti Cantoni: UR, SZ, OW, NW, GL, FR, AR, AI, GR, VS, NE e JU.

¹¹ RS 641.811

¹² I modelli di calcolo si basano su circa 180 milioni di franchi l'anno per le strade principali nonché 33,3 milioni l'anno dall'aumento della TTPCP 2008.

vettori di trasporto e in modo coordinato con l'evoluzione degli insediamenti degli agglomerati. Il fondo infrastrutturale è una condizione necessaria per risolvere i problemi viari negli agglomerati.

- *Completamento della rete di strade nazionali secondo programma e assicurazione della funzionalità della rete:* il fondo infrastrutturale assicura mediante un più costante finanziamento il completamento regolare della rete di strade nazionali entro il 2015. Esso prevede inoltre mezzi per la necessaria assicurazione della funzionalità della rete eliminazione di insufficienze di capacità e assicura con una pianificazione globale dei trasporti in un programma la prioritizzazione di mezzi limitati.
- *Regioni periferiche e di montagna:* il completamento della rete di strade nazionali va segnatamente anche a vantaggio di singole regioni periferiche e montane. D'altra parte, la soluzione dei problemi di traffico negli agglomerati è anche nell'interesse delle regioni periferiche e di montagna, poiché anche queste traggono beneficio da vie di comunicazioni funzionanti nei centri. Oltre a ciò, vengono chieste misure di sostegno concreto di queste regioni al di fuori del fondo infrastrutturale (cfr. n. 1.3.4).

1.4.2 Ripercussioni sulla politica finanziaria

Le uscite del fondo sono stabilite tramite un credito complessivo a 20 miliardi di franchi. Le prospettive finanziarie (vedi n. 2.5.2) indicano che l'alimentazione del fondo infrastrutturale mediante i mezzi a destinazione vincolata per le strade è finanziabile in questa misura per un periodo di circa 20 anni e che rimangono altresì mezzi sufficienti per i compiti rimanenti del finanziamento speciale a favore del traffico stradale.

Il piano proposto dal Consiglio federale per il fondo infrastrutturale è compatibile con il freno all'indebitamento deciso dal sovrano nel dicembre del 2001 per i seguenti motivi.

- *Divieto d'indebitamento e di remunerazione:* per il fondo infrastrutturale è stabilito a livello di legge un divieto di indebitamento e di remunerazione. In questo modo è assicurato che con il fondo infrastrutturale la Confederazione non si indebiti ulteriormente al di fuori del bilancio effettivo.
- *Il freno all'indebitamento controlla tramite la procedura d'attribuzione:* benché i mezzi del fondo infrastrutturale vengano spesi al di fuori del conto finanziario, nondimeno anche il fondo infrastrutturale è subordinato al freno all'indebitamento attraverso i versamenti annuali. In caso di ulteriori necessità di risparmio, il fondo infrastrutturale sarebbe interessato come tutti gli altri settori della Confederazione, in quanto l'Assemblea federale può ridurre il versamento annuale nel fondo infrastrutturale. Di conseguenza, la durata del fondo infrastrutturale sarebbe maggiore fino al conseguimento dell'importo globale di 20 miliardi.
- *Compatibilità del versamento iniziale:* è compatibile con il freno all'indebitamento anche il versamento iniziale nel fondo infrastrutturale. A tenore dell'articolo 24c della legge federale sulle finanze della Confederazione

(LFC)¹³ in caso di concentrazioni di pagamenti dovute al sistema contabile, l'Assemblea federale può derogare al principio del bilancio in pareggio. A tal fine occorre l'approvazione della maggioranza delle due Camere (maggioranza qualificata). Inoltre, il fabbisogno finanziario supplementare deve raggiungere almeno lo 0,5 per cento delle uscite massime ammesse. Per il versamento iniziale, tale condizione concernente l'importo è adempiuta.

Nel caso del versamento iniziale va considerato un secondo elemento: gran parte dell'impegno oggi esposto del finanziamento speciale a favore del traffico stradale si è accumulato prima dell'entrata in vigore del freno all'indebitamento. Il bilancio era strutturalmente indebitato in tale misura. Il concetto di freno all'indebitamento prevede però che al momento della sua introduzione il bilancio sia in pareggio. Se si rinunciava all'applicazione delle deroghe al freno all'indebitamento, la riduzione di tale debito andrebbe compensata in altre sfere di competenza. Il Consiglio federale ritiene che ciò non sia oggettivamente giustificato.

Il versamento iniziale nel fondo infrastrutturale comporta un corrispondente aumento dei debiti della Confederazione. Parallelamente, il livello del finanziamento speciale si riduce dell'ammontare per versamento iniziale.¹⁴

Con l'utilizzazione continua del versamento iniziale da parte del fondo infrastrutturale, la Confederazione deve reperire i mezzi di finanziamento necessari sul mercato finanziario. Ciò comporta un onere per il conto finanziario della Confederazione.

1.4.3 L'alternativa del pedaggio stradale

Le esperienze con il fondo per i grandi progetti ferroviari dimostrano che una soluzione tramite fondo costituisce lo strumento adatto per il finanziamento di grandi infrastrutture di trasporto. Il fondo infrastrutturale comporta una regolarizzazione della pianificazione e del finanziamento delle infrastrutture di trasporto necessarie in futuro e assicura a lungo termine i mezzi occorrenti.

In alternativa al fondo infrastrutturale è stato menzionato anche il sistema dei pedaggi o «road pricing». Il road pricing permetterebbe agli agglomerati di riscuotere i mezzi per il finanziamento delle proprie infrastrutture dagli utilizzatori e quindi nel rispetto del principio di causalità. Inoltre, il road pricing potrebbe essere utilizzato come efficace strumento di gestione del traffico e decongestionamento. Esempi all'estero – per es. la Congestion Charge a Londra o esempi in città norvegesi – dimostrano come il road pricing sia un possibile strumento per combattere gli imbottigliamenti e finanziare le infrastrutture di trasporto negli agglomerati.

Il road pricing è un'ipotesi interessante dal punto di vista della politica dei trasporti e in linea di principio meritevole d'approfondimento. Tuttavia, il road pricing non è un'alternativa al fondo infrastrutturale. Da un lato, l'orizzonte di realizzazione di un sistema di pedaggi è realisticamente a medio e lungo termine e quindi già per questo inadatto per far fronte a breve termine agli attuali problemi di traffico. L'introduzione di un road pricing richiede una corrispondente base costituzionale, la tematica

¹³ RS 611.0

¹⁴ Gli impegni nei confronti di conti speciali sono parte dei debiti della Confederazione.

A questo riguardo si distinguono dagli impegni per i finanziamenti speciali, che hanno carattere di riserve.

è oggetto di valutazioni politiche controverse e dovrebbe avvenire, in caso d'applicazione a livello nazionale, nel quadro di un riesame dell'intero finanziamento dei trasporti. D'altra parte, sarebbe errato ritenere che con il solo road pricing in futuro si possano risolvere tutti i problemi di trasporto. Anche con il road pricing occorrono infrastrutture di trasporto moderne ed efficienti che in larga misura sono finanziate dall'ente pubblico.

Il tema del pedaggio stradale è attualmente esaminato nel quadro di un postulato del Consiglio nazionale (Commissione dei trasporti). Il Consiglio federale trasmetterà presumibilmente nel 2006 alla Commissione dei trasporti CN il rapporto chiesto. Il rapporto tratterà segnatamente i requisiti legali del road pricing e tratteggerà le possibili applicazioni in Svizzera, compresi esperimenti pilota.

1.5 Risultati della consultazione

La consultazione sul fondo infrastrutturale è stata effettuata dal 13 aprile al 15 luglio 2005 per via ordinaria presso i Cantoni, i partiti, le associazioni e altre cerchie interessate. Una parte preponderante dei partecipanti alla consultazione accoglie favorevolmente e sostiene in linea di principio la costituzione del fondo infrastrutturale. In particolare, trovano consenso i contributi federali dal fondo infrastrutturale per i trasporti negli agglomerati, il completamento della rete di strade nazionali, la tempestiva realizzazione dei progetti urgenti e realizzabili per il traffico d'agglomerato e la riduzione delle esistenti riserve per il finanziamento speciale a favore del traffico stradale.

Nonostante il consenso di massima, numerosi partecipanti alla consultazione hanno espresso riserve sul concetto presentato in sede di consultazione e hanno proposto emendamenti. Tali richieste riguardano in particolare i seguenti punti.

- *Rinuncia a un fondo d'emergenza separato:* una forte maggioranza dei partecipanti alla consultazione rigetta il fondo d'emergenza proposto in sede di consultazione. Pur essendo accolta favorevolmente l'intenzione di realizzare con tempestività i progetti urgenti e realizzabili, la maggior parte dei partecipanti alla procedura di consultazione chiede un concetto basato sulla rapida introduzione del fondo infrastrutturale e un unico atto legislativo.
- *Utilizzazione dei fondi:* il giudizio sull'impiego del denaro per i singoli vettori di trasporto e progetti è controverso. I pareri vanno dall'esclusivo promovimento dei trasporti pubblici e del traffico lento al solo finanziamento delle strade. Le associazioni dei trasporti stradali rigettano il cofinanziamento di infrastrutture ferroviarie (reti celeri regionali) con mezzi del fondo infrastrutturale e dubitano della corrispondente base costituzionale (cfr. n. 6.1). Dall'altra parte, il PSS, il Partito ecologista svizzero, i sindacati e le organizzazioni ambientaliste hanno espresso un parere molto critico sui progetti stradali, segnatamente anche in relazione agli ampliamenti della rete di strade nazionali ai fini dell'assicurazione della funzionalità. I progetti urgenti proposti dal Consiglio federale vengono in parte rigettati o vengono proposti come urgenti altri progetti.
- *Provvedimenti nelle regioni periferiche e di montagna:* i Cantoni montani e i rappresentanti delle regioni periferiche e di montagna ritengono insufficienti le misure per le loro regioni previste dal Consiglio federale.

- *Prospettive finanziarie e coordinamento a livello di politica dei trasporti:* segnatamente i Cantoni e le associazioni economiche chiedono una presentazione delle prospettive finanziarie del fondo infrastrutturale e un migliore coordinamento con i finanziamenti esistenti dei trasporti.

Il Consiglio federale ha rielaborato e migliorato il suo piano sulla scorta dei risultati della consultazione¹⁵. In particolare, rinuncia al fondo d'emergenza, integra i progetti urgenti e realizzabili nel fondo infrastrutturale e intende riunire il suo concetto in un atto legislativo. Il Consiglio federale ha riesaminato e raffinato i criteri per la selezione dei progetti urgenti e rielaborato anche i progetti proposti. Inoltre, il Consiglio federale aderisce a una ripartizione vincolante dei mezzi del fondo infrastrutturale nei settori rete di strade nazionali e traffico d'agglomerato, assicurando in tal modo che il cofinanziamento delle reti celeri regionali non faccia concorrenza ai fondi riservati per la rete di strade nazionali. Infine, il Consiglio federale è disposto ad aumentare il sostegno alle regioni periferiche e di montagna per quanto concerne le strade principali.

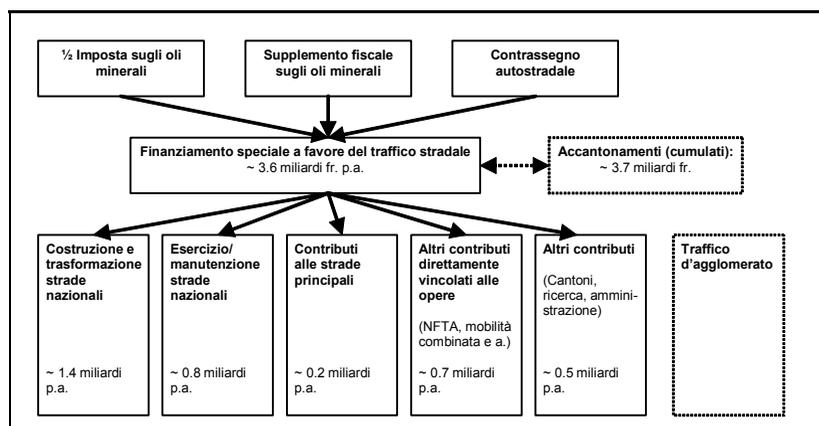
1.6 Rapporto con l'attuale finanziamento dei trasporti e rapporti trasversali con altri oggetti

1.6.1 Rapporto con il finanziamento speciale a favore del traffico stradale

Il finanziamento speciale a favore del traffico stradale finanzia le spese per le strade della Confederazione. La figura 2 rappresenta le entrate e uscite dell'attuale finanziamento speciale.

Figura 2

Visione d'insieme dell'attuale finanziamento speciale a favore del traffico stradale (prima del pareggio NPC)



¹⁵ Riguardo all'utilizzazione del versamento iniziale della riserva del finanziamento speciale a favore del traffico stradale, vedi numero 6.1.

Il volume finanziario del finanziamento speciale ammonta annualmente a circa 3,6 miliardi di franchi. I mezzi provengono dai proventi a destinazione vincolata dell'imposta sugli oli minerali (50 per cento dei proventi), dal supplemento fiscale sugli oli minerali e dal contrassegno autostradale. Essi servono alla costruzione delle strade nazionali (circa 1,4 miliardi di franchi), all'esercizio e alla manutenzione delle strade nazionali (0,8 mia.), alle strade principali (0,2 mia.), per altri contributi direttamente vincolati alle opere (0,7 mia.) – tra cui anche NFTA e trasferimento merci – nonché per contributi non direttamente vincolati alle opere ai Cantoni, alla ricerca e all'amministrazione (0,5 mia.)¹⁶.

L'istituzione del fondo infrastrutturale si basa sulla riorganizzazione dell'attuale finanziamento speciale a favore del traffico stradale. La figura 3 illustra i cambiamenti più rilevanti.

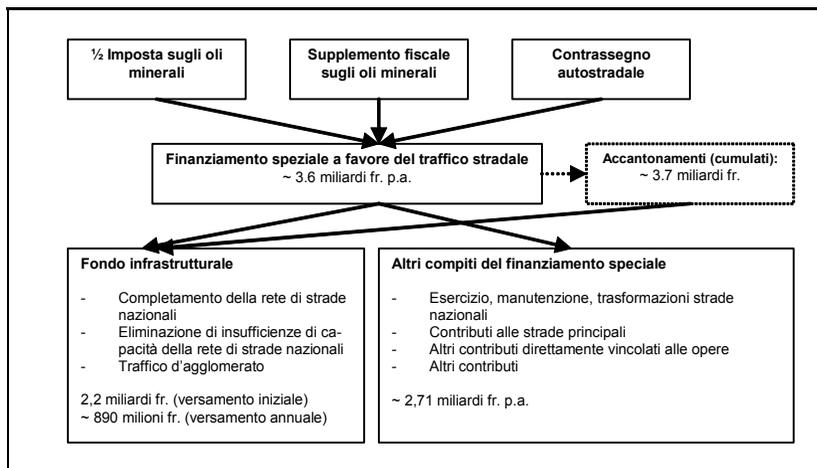
Secondo il progetto, il completamento della rete di strade nazionali e l'assicurazione della funzionalità¹⁷ (compiti attuali) e i trasporti negli agglomerati (compito nuovo) vengono finanziati tramite il fondo infrastrutturale. Tutti gli altri compiti esistenti del finanziamento speciale restano immutati e vengono finanziati come finora. I mezzi a destinazione vincolata del finanziamento speciale a favore del traffico stradale vengono assegnati adeguatamente dall'Assemblea federale al fondo infrastrutturale e ai compiti rimanenti del finanziamento speciale. In base ai dati di pianificazione attuali, saranno versati nel fondo infrastrutturale circa 890 milioni di franchi l'anno. La rimanenza (di attualmente circa 2,71 miliardi di franchi l'anno) resta a disposizione per il finanziamento degli altri compiti del finanziamento speciale.

Le prospettive relative al finanziamento speciale a favore del traffico stradale mostrano che nei prossimi anni, nonostante il compito aggiuntivo del traffico d'agglomerato, saranno disponibili sufficienti mezzi vincolati e che il cofinanziamento del traffico d'agglomerato non andrà a scapito di altri compiti del finanziamento speciale a favore del traffico stradale. Da un lato, mediante lo svincolo delle riserve, vengono messi a disposizione a breve termine mezzi supplementari. Dall'altro lato, a medio termine il fabbisogno finanziario per singoli compiti – come per esempio il completamento della rete di strade nazionali, diminuirà (cfr. n. 2.5.2).

¹⁶ Nel quadro della legislazione sulla NPC è previsto il sostegno del traffico d'agglomerato con mezzi del preventivo ordinario dell'ordine di grandezza di 30–40 milioni di franchi l'anno. Dopo l'istituzione del fondo infrastrutturale, tali mezzi saranno sospesi.

¹⁷ Nell'ambito delle strade nazionali restano al finanziamento speciale le rubriche esercizio, manutenzione e trasformazioni. Sono considerate trasformazioni le opere di sistemazione della rete che non costituiscono eliminazioni di insufficienze di capacità, quali per esempio opere necessarie per la sicurezza, misure di protezione fonica, passaggi faunistici, adattamento dei nodi, centri di controllo del traffico pesante (cfr. l'ordinanza sulle strade nazionali, art. 2; RS 725.111).

Visione d'assieme sul futuro finanziamento speciale e il fondo infrastrutturale



1.6.2 Rapporto con il finanziamento di infrastrutture ferroviarie

In linea di principio, la Confederazione dispone di due strumenti per il finanziamento delle infrastrutture ferroviarie:

- *Fondo per i grandi progetti ferroviari*¹⁸: tramite questo fondo la Confederazione finanzia i grandi progetti ferroviari, tra cui anche la NFTA, Ferrovia 2000, il raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità (RAV) e il risanamento fonico. Il fondo è alimentato con mezzi diversi, tra l'altro anche con risorse dell'imposta sugli oli minerali e due terzi dei proventi netti della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP). Nel quadro del progetto «Sviluppo futuro dei progetti ferroviari SPF» viene attualmente preparata una verifica generale che stabilirà un ordine delle priorità per i futuri investimenti. Il Consiglio federale manderà in consultazione il relativo messaggio nel 2006 e lo sottoporrà alle Camere nel 2007.
- *Convenzioni sulle prestazioni*: l'esercizio, la manutenzione e gli ampliamenti di minore portata sono finanziati nel quadro della convenzione sulle prestazioni con le FFS e accordi di investimento (art. 56 LFerr)¹⁹ con le altre

¹⁸ Regolamento del fondo: ordinanza dell'Assemblea federale relativa al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari del 9 ottobre 1998 (RS 742.140)

¹⁹ Nel quadro dell'articolo 56 LFerr (RS 742.101) la Confederazione finanzia già oggi in casi eccezionali contributi all'infrastruttura di reti locali (tram, ferrovie urbane e suburbane). Tali contributi saranno in futuro sostituiti dal finanziamento dei trasporti negli agglomerati.

ferrovie. I mezzi provengono da fondi federali generali. A medio termine è prevista l'applicazione dello strumento della convenzione sulle prestazioni anche per il finanziamenti di infrastrutture delle altre ferrovie.

Con la NPC e il fondo infrastrutturale viene creato un cofinanziamento di infrastrutture ferroviarie del traffico d'agglomerato tramite i progetti d'agglomerato. Esso è destinato principalmente a tram e ferrovie urbane, che oggi vengono sostenuti solo in singoli casi con mezzi federali. A questo proposito sussiste un problema di delimitazione presso le reti celeri regionali, poiché tali reti servono spesso allo stesso tempo al traffico regionale e al traffico d'agglomerato.

Gli investimenti per le reti celeri regionali vanno in linea di principio finanziati tramite lo strumento della convenzione sulle prestazioni. Al fondo infrastrutturale va fatto ricorso unicamente se si tratta di un progetto di rete celere regionale che serve unicamente al trasporto nell'agglomerato ed è parte di un progetto d'agglomerato. In un siffatto caso sarebbe inefficiente escludere per principio un mezzo di trasporto e costruire per esempio una nuova e costosa linea tranviaria anziché ampliare con minore dispendio un'esistente rete celere regionale.

In questi casi i mezzi del fondo infrastrutturale vanno utilizzati anche per contributi a investimenti per le reti celeri regionali. La base legale per questo finanziamento è data (cfr. n. 6.1). L'impiego di mezzi a destinazione vincolata del finanziamento speciale a favore del traffico stradale rimarrà restrittivo. Le seguenti condizioni devono essere adempiute per il cofinanziamento di progetti di rete celere regionale:

- i progetti di rete celere regionale devono risultare da una pianificazione globale dei trasporti (progetto d'agglomerato);
- i progetti di rete celere regionale devono essere realizzati nel territorio dell'agglomerato, servire al miglioramento del sistema di trasporto negli agglomerati e presentare, nel confronto con altri provvedimenti, il migliore rapporto tra costi e benefici. Le esigenze sono stabilite dalla legge;
- i progetti di rete celere regionale devono comportare un decongestionamento della strada;
- mediante il fondo infrastrutturale viene coperta al massimo metà dei costi. I mezzi rimanenti vengono pagati dai Cantoni, dalle città e dai Comuni.

Il cofinanziamento di infrastrutture delle reti celeri regionali per i trasporti negli agglomerati con mezzi del fondo infrastrutturale proposto dal Consiglio federale non sostituisce la convenzione sulle prestazioni. Il finanziamento delle ferrovie da parte della Confederazione avverrà anche in futuro tramite gli strumenti ordinari del fondo per i grandi progetti ferroviari e degli accordi sulle prestazioni²⁰. Il finanziamento di progetti di rete celere regionale con mezzi del fondo infrastrutturale non deve sgravare in alcun modo la Confederazione per quanto concerne le convenzioni sulle prestazioni. Si tratta invece di mezzi supplementari a destinazione vincolata. Essi servono a cofinanziare progetti di reti celeri regionali che altrimenti, in virtù delle

²⁰ In tal senso, l'articolo 17b capoverso 3 D-LUMin stabilisce che i mezzi a destinazione vincolata alle ferrovie urbane sono pianificati tramite lo strumento del progetto d'agglomerato, ma finanziati in seguito tramite lo strumento degli accordi sulle prestazioni. Tale disposizione si applica anche ai mezzi del fondo infrastrutturale e significa unicamente che, per evitare nuovi e complicati flussi finanziari, i fondi a destinazione vincolata corrispondenti vanno direttamente nell'accordo sulle prestazioni e non indirettamente alle ferrovie via ente responsabile dei progetti d'agglomerato.

priorità d'ordine superiore, non potrebbero essere realizzati o potrebbero esserlo solo molto più tardi. Essendo stato stabilito un importo massimo per il traffico d'agglomerato è certo che il cofinanziamento delle reti celeri regionali non andrà a detrimento del finanziamento delle strade nazionali.

1.6.3 Rapporto trasversale con la nuova perequazione finanziaria

Il sovrano ha approvato a chiara maggioranza la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) nel novembre del 2004. La NPC è rilevante per il futuro finanziamento delle infrastrutture di trasporto e la creazione di un fondo infrastrutturale per più motivi:

- *base costituzionale per i trasporti negli agglomerati*: la NPC stabilisce la base costituzionale per l'estensione della destinazione dei mezzi del finanziamento speciale a favore del traffico stradale ai trasporti pubblici e privati negli agglomerati (art. 86 cpv. 3 Cost.);
- *attuazione normativa del finanziamento dei trasporti negli agglomerati*: nel quadro dell'attuazione della NPC vengono fissati per legge i criteri e le procedure per i contributi federali ai progetti d'agglomerato e precisamente nella legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUMin)²¹. Il 7 settembre 2005 il Consiglio federale ha trasmesso all'Assemblea federale il messaggio concernente la legislazione esecutiva della NPC²² (cfr. n. 1.6.3);
- *riorganizzazione dei compiti e flussi finanziari dei trasporti*: con la NPC, la ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni nel settore dei trasporti e il finanziamento vengono completamente riorganizzati. In virtù di ciò, il completamento della rete di strade nazionali in quanto compito congiunto di Confederazione e Cantoni viene finanziato in comune. A questo proposito non cambia nulla anche se il completamento viene finanziato tramite il fondo infrastrutturale. Per contro, con l'entrata in vigore della NPC, la Confederazione pagherà interamente l'ampliamento, la manutenzione e l'esercizio di questa rete. Di conseguenza, dopo la messa in vigore della NPC, anche l'assicurazione della funzionalità dell'esistente rete di strade nazionali, finanziata tramite il fondo infrastrutturale, sarà pagata interamente dalla Confederazione.

Nel quadro della legislazione relativa alla NPC è previsto il sostegno al traffico d'agglomerato mediante mezzi del preventivo ordinario per un ordine di grandezza di 30–40 milioni di franchi l'anno. Dopo la costituzione del fondo infrastrutturale questi mezzi vengono sospesi. Per la durata del fondo infrastrutturale non verranno pertanto erogati contributi ai trasporti negli agglomerati tramite il preventivo ordinario. Alla scadenza del fondo infrastrutturale, il finanziamento dei trasporti negli agglomerati verrà proseguito con i mezzi del budget ordinario.

²¹ RS 725.116.2

²² FF 2005 5349

1.7 Attuazione delle misure previste

Per l'istituzione del fondo infrastrutturale e l'attuazione con legge e decreto federale del primo periodo (completamento della rete di strade nazionali e progetti urgenti e realizzabili per il traffico d'agglomerato) non occorrono ulteriori atti legislativi d'attuazione.

L'attuazione degli altri periodi (contributi federali ai progetti d'agglomerato, assicurazione della funzionalità dell'esistente rete di strade nazionali) si basa sulla legislazione della NPC. In questo quadro occorre elaborare una nuova ordinanza per il traffico d'agglomerato e adeguare le ordinanze esistenti per il settore della rete di strade nazionali. Inoltre, per il sostegno dei progetti d'agglomerato verranno stipulati accordi con i relativi enti responsabili negli agglomerati. Infine vanno emanate regole e modalità per il controlling e la determinazione del rincaro. Le relative competenze sono attribuite al Consiglio federale.

1.8 Stralcio di interventi parlamentari

I postulati della mozioni 02.3218 (CET, CN) e del postulato 04.3135 (Brändli, CS) sono adempiuti con il presente messaggio. Il Consiglio federale ne chiede pertanto lo stralcio dal ruolo.

2 Piano d'attuazione

2.1 Dati di riferimento sull'evoluzione del traffico

I dati di riferimento del presente messaggio sull'evoluzione del traffico nei prossimi decenni si basano sulle attuali prospettive relative al traffico della Confederazione²³. Queste prospettive presentano in uno scenario di base lo sviluppo non influenzato. Il margine di variazione delle prospettive dipende dall'evoluzione economica e demografica.

Le prospettive comprendono diversi scenari: lo scenario di base prevede fino al 2020 un ulteriore aumento di persone-chilometri del 19 per cento. Entro il 2030 si calcola un aumento di persone-chilometri del 24 per cento. Anche per il traffico merci (tonnellate-chilometro) lo scenario di base prevede un significativo aumento delle prestazioni di trasporto, maggiore rispetto al traffico viaggiatori, ossia del 39 per cento entro il 2020 e del 54 per cento entro il 2030.

Questi dati sono valori medi per l'intera rete di trasporto della Svizzera. Nelle città, negli agglomerati e sulla rete di strade nazionali, dove i problemi sono più acuti, si prevede di regola un aumento ancora molto più consistente del traffico.

Un altro scenario prospetta una forte rarefazione del petrolio con una conseguente lievitazione dei prezzi della benzina²⁴. Anche questo scenario prevede un aumento del traffico, tuttavia fino al 2020 solo ancora dell'11 per cento e del 15 per cento entro il 2030. Questo scenario evidenzia come una rarefazione del petrolio abbia una

²³ Prospettive del traffico merci in Svizzera fino al 2030, ARE 2004 e Prospettive del traffico viaggiatori in Svizzera fino al 2030, ARE 2006.

²⁴ Raddoppio dei prezzi entro il 2015, quindi aumento di fattore 4 entro il 2030.

limitata influenza sull'aumento del traffico. I prezzi più elevati del petrolio determinano in primo luogo il passaggio degli automobilisti a vetture più efficienti dal profilo energetico o ai trasporti pubblici. Nel complesso i prezzi della benzina più elevati non possono modificare in modo duraturo la prevista tendenza di aumento del traffico.

Le prospettive del traffico della Confederazione coincidono con le prospettive del traffico per l'Europa. Nell'UE è previsto nello stesso arco di tempo un aumento del traffico di uguale ordine di grandezza²⁵.

2.2 Traffico d'agglomerato

2.2.1 Progetti urgenti e realizzabili

In relazione al traffico d'agglomerato esistono già progetti urgenti e realizzabili. Si tratta di progetti importanti dal punto di vista della politica dei trasporti, che presentano una buona relazione costi/benefici e che non sono contestati a livello politico nei relativi agglomerati. Per molti di questi progetti sussistono decreti finanziari per quanto riguarda le partecipazioni cantonali. La liberazione di mezzi del fondo infrastrutturale è finalizzata a un rapido cofinanziamento e una tempestiva realizzazione di questi progetti. La rapida realizzazione di questi progetti comporta un primo alleviamento dei problemi del traffico d'agglomerato. Per contro, un rinvio dei progetti oggi realizzabili comporterebbe tra qualche anno un accumulo di progetti e più elevati costi di realizzazione. Il cofinanziamento da parte della Confederazione esige un inizio dei lavori di costruzione per questi progetti entro la fine del 2008. Con ciò si vuole assicurare che vengano cofinanziati nel periodo 1 (misura transitoria) solo progetti urgenti e realizzabili. I progetti con inizio successivo dei lavori di costruzione verranno finanziati tramite i progetti d'agglomerato.

2.2.1.1 Procedimento e criteri

La selezione dei progetti urgenti e realizzabili si basa su tre criteri:

- *urgenza*: i progetti devono contribuire a un immediato alleviamento di un grave problema del traffico che genera cronici sovraccarichi, congestionamenti e un impatto negativo sull'ambiente. Al fine di procedere a una prioritizzazione cronologica dei progetti, essi sono considerati urgenti se sono già in costruzione o i lavori di costruzione inizieranno al più tardi entro il 2008;
- *realizzabilità*: per ogni progetto deve esistere attualmente almeno un avamprogetto o, se del caso, un progetto approvato/beneficiario di una concessione o una procedura di approvazione dei piani;
- *costi/vantaggi*: i progetti devono presentare un buon rapporto costi/benefici (per esempio fornire un grande contributo al decongestionamento delle strade).

²⁵ Aggregierte Verkehrsprognosen Schweiz-EU, ARE 2000.

Oltre a questi tre criteri, i progetti devono naturalmente essere integrati nel disegno di progetto d'agglomerato e soddisfare tutte le altre condizioni e disposizioni in materia di pianificazione, trasporti e politica dell'ambiente.

2.2.1.2 Elenco dei progetti

Sulla scorta dei criteri menzionati nell'ultima cifra, il Consiglio federale sottopone alle Camere federali il seguente elenco di progetti urgenti. L'elenco si basa su un'inchiesta presso i Cantoni, attuata nell'autunno del 2005 e corrispondente allo stato delle conoscenze d'allora. Non figurano nella lista i progetti a favore del traffico lento e impianti Park-and-Ride. Questi progetti, come pure quelli per i quali i lavori di costruzione inizieranno solo nel 2009, saranno oggetto dei progetti d'agglomerato.

Tabella 1

Elenco dei progetti urgenti per il traffico d'agglomerato

Cantone	Nome del progetto	Descrizione del progetto	Costi totale (mio. fr.)	Prelievo dal fondo infrastrutturale
ZH	Ferrovia della Glattal (Glattalbahn), tappe 2 e 3	2 ^a tappa: Ambassador fino all'aeroporto (scalo merci); 3 ^a tappa: Auzelg-Stettbach	507	253,5
ZH	Tram Zürich West	Ampliamento della rete tranviaria tra la Escher-Wyss-Platz e la stazione di Altstetten Nord	150	75
BE	Tram Bern West	Nuova linea tranviaria Berna – Ausserholligen – Bümpliz/Rehag/ Bethlehem-Brünnen	130	65
BE	Wankdorfplatz, prolungamento della linea tranviaria	Miglioramento delle prestazioni della Wankdorfplatz e prolungamento della linea tranviaria tra la Guisanplatz e la stazione della rete celere di Wankdorf	80	40
ZG	Ferrovia cittadina Zugo, 1° completamento parziale	Ampliamento a binario doppio Freudenberg (Rotkreuz) – Rotkreuz, 3° binario stazione di Zugo – Lindenpark (Baar)	50	25
ZG	Rinnovo della strada cantonale n. 4 «Rampa nord»	Nuovo collegamento tra il raccordo autostradale N4a da Baar in direzione del centro di Zugo	70	35
FR	Ponte e galleria della Poya	Collegamento tra St. Léonard e Schönberg con un ponte di 1,5 km sulla Sarine	135	67,5
SO	Sgravio del carico di traffico sulla regione di Olten	Nuovo piano di gestione del traffico nel centro di Olten, nuova configurazione stradale	256	128

Cantone	Nome del progetto	Descrizione del progetto	Costi totale (mio. fr.)	Prelievo dal fondo infrastrutturale
BS	Spostamento della linea tranviaria St. Johann/Pro Volta	Spostamento della linea tranviaria, collegamento della stazione di rete celere di St. Johann alla linea tranviaria	18,2	9,1
BS	Prolungamento della linea tranviaria per Saint Louis e Weil am Rhein nella città di Basilea	Prolungamento delle linee tranviarie 3, 8 e 11: fino alla stazione di Saint Louis West, fino a Friedlingen e Weil am Rhein, e fino alla stazione di Saint Louis Ost	79	39,5
BL	Stazione di Dornach Arlesheim/Ampliamento a binario doppio a Stollenrain	Spostamento della linea tranviaria, ampliamento a binario doppio della linea tranviaria n. 10 nella zona di Stollenrain, nuova stazione delle autocorriere, P+R	22	11
AG	Messa in sito di un tracciato proprio della ferrovia della Wynental e della Suhrental (WSB) tra Suhr e Aarau	Spostamento del tracciato della WSB sul tracciato delle FFS (messa in sito di un tracciato proprio)	80	40
TG	Tangente al centro di Frauenfeld (F21)	Costruzione della strada di circonvallazione F21 e misure collaterali	50	25
VD	Ouchy – Les Croisettes, Metro M2	Costruzione della linea metropolitana M2 tra Ouchy e Les Croisettes (Epalinges)	240	120
VD	Stazione di Prilly-Malley, Réseau ExpressVaudois (REV)	Nuova fermata FFS tra Lausanne e Renens	80	40
VD	Interventi nell'ambito della rete TL 2008	Misure collaterali alla linea metropolitana M2: rete di bus/filobus TL	40	20
GE	Tram Cornavin-Meyrin-CERN (TCMC)	Linea tranviaria tra la Place de Cornavin a Meyrin e il CERN	420	210
GE	Tram Onex – Bernex	Linea tranviaria tra la Jonction e i Comuni di Lancy, Onex e Bernex	180	90
Totale			1293.6	

Questo elenco può essere commentato come segue:

- Progetti stradali: per Berna, Zugo, Friburgo, Olten e Frauenfeld vengono proposti progetti che comporteranno importanti alleggerimenti per il traffico urbano. Per questi progetti è chiesto un sostegno da parte della Confederazione per un importo complessivo di circa 300 milioni di franchi.
- Progetti ferroviari: questi progetti riguardano nuove linee tranviarie e ferrovie urbane. I progetti di maggiore rilievo sono la Glattalbahn (2^a e 3^a tappa), il Metro M2 a Losanna e la linea del tram da Cornavin al CERN a Ginevra.

Complessivamente è previsto il sostegno di progetti ferroviari con circa 1 miliardo di franchi.

- Importo totale: se tutti i progetti elencati nella lista vengono costruiti entro i termini previsti, la Confederazione vi partecipa con complessivamente circa 1,3 miliardi di franchi. Non è tuttavia da escludere che in singoli casi risultino dei ritardi in seguito a strettoie finanziarie (i Cantoni devono partecipare per metà all'investimento), ricorsi o altri motivi. I contributi previsti per progetti che non sono in costruzione entro fine 2008 sono considerati persi e vanno richiesti tramite i progetti d'agglomerato.
- Documentazione: ai fini del trattamento alle Camere federali allestiremo per ogni progetto una documentazione dettagliata.

2.2.1.3 Progetti rinviati

In virtù della rigorosa determinazione delle priorità, numerosi progetti annunciati dai Cantoni come urgenti e realizzabili non hanno potuto essere considerati. La seguente tabella 2 documenta i progetti rinviati.

Tabella 2

Elenco dei progetti per il traffico d'agglomerato rinviati

Cantone	Nome del progetto	Descrizione del progetto
ZH	Galleria della Waidhalde Zurigo	La galleria della Waidhalde è parte del programma di gestione globale del traffico per i prossimi 25 anni
BE	Infrastruttura di ampliamento Wylerfeld	Aumento della capacità del nodo ferroviario di Berna con un'infrastruttura di ampliamento senza intersezioni
BE	Bypass Nord Thun	Nuovo ponte sull'Aare per collegare il raccordo autostradale Thun Nord/Steffisburg e adeguamenti della rete stradale
LU	Ampliamento a binario doppio e tracciato sotterraneo della Zentralbahn a Lucerna	Nuovo tracciato a doppio binario di ca. 2 km dalla stazione fino alla Allmend, soppressione di 4 passaggi a livello
SZ	Obersee	Circonvallazione Pfäffikon
SZ	Lachen	Sgravio del carico di traffico nel centro di Lachen
BL	H2 Pratteln – Liestal	Costruzione di una nuova strada a grande capacità a due corsie senza intersezioni, per la maggior parte in galleria
BL	H18 Ramificazione Aesch	Trasformazione della semiramificazione esistente in una ramificazione
SG	Ferrovia cittadina St. Gallen, ramo sud	Creazione di una linea di transito della ferrovia dell'Appenzello e del Trogen (Appenzeller- und Trogenerbahn)

Cantone	Nome del progetto	Descrizione del progetto
AG	Nuova configurazione della Schulhausplatz a Baden	Ottimizzazione dell'incrocio della Schulhausplatz: divisione dei flussi di traffico e nuova configurazione
AG	Risanamento del traffico a Brugg/Windisch	Nuovo collegamento in qualità di circonvallazione nord Windisch (NK118) e Windisch/Brugg – West (NK112 Westast Brugg)

Il rinvio di questi progetti si basa su uno o più dei seguenti motivi:

- non è ancora stato allestito un avamprogetto;
- inizio dei lavori di costruzione dopo il 2008;
- nel quadro del corrispondente progetto d'agglomerato, i progetti non sono classificati prioritari.

Anche il Consiglio federale ritiene di principio questi progetti importanti e urgenti. In sede di cofinanziamento dei progetti d'agglomerato saranno trattati con priorità. Il nostro Collegio intende presentare all'Assemblea federale, nel quadro dei progetti d'agglomerato, un corrispondente messaggio al più tardi entro due anni dall'introduzione del fondo infrastrutturale (cfr. n. 2.2.2).

2.2.1.4 Progetti urgenti di reti celeri regionali

A Ginevra, nel Sottoceneri e a Zurigo esistono tre progetti urgenti e realizzabili di reti celeri regionali d'importanza capitale per il traffico d'agglomerato. Questi tre progetti sono politicamente incontestati e la loro rilevanza e importanza per la politica dei trasporti è universalmente riconosciuta. Unicamente la questione del finanziamento è oggetto di valutazioni controverse.

I tre progetti decongestioneranno efficacemente le strade. Il Consiglio federale propone quindi all'Assemblea federale il loro cofinanziamento mediante i mezzi del fondo infrastrutturale. Giusta una perizia dell'Ufficio federale di giustizia, un cofinanziamento con i mezzi del fondo infrastrutturale è compatibile con il vincolo di destinazione costituzionale (cfr. n. 6.1).

La seguente tabella 3 documenta il prelievo di mezzi dal fondo infrastrutturale proposto dal Consiglio federale per questi tre progetti.

Tabella 3

Elenco dei progetti urgenti di reti celeri regionali per il traffico d'agglomerato

Cantone	Nome del progetto	Descrizione del progetto	Totale costi (mio. fr.)	Prelievo dal fondo infrastrutturale
ZH	Linea di transito Zurigo (DML)	Ampliamento della capacità Altstetten-Zürich HB-Oerlikon, 1ª tappa della rete celere	1786	400

Cantone	Nome del progetto	Descrizione del progetto	Totale costi (mio. fr.)	Prelievo dal fondo infrastrutturale
TI	Raccordo ferroviario Mendrisio-Varese (FMV)	Ampliamento del collegamento transfrontaliero e costruzione tra Stabio e Arcisate	134	67
GE	Raccordo ferroviario Cornavin – Eaux-Vives – Annemasse (CEVA)	Costruzione e ampliamento del raccordo ferroviario tra Ginevra e Annemasse (F) (16 km)	942	550 ²⁶
Totale			1017	

Il progetto DML di Zurigo comprende una parte di rete celere regionale e una parte per il traffico a lunga distanza. La parte per il traffico a lunga distanza di questo progetto verrà finanziata dalla Confederazione mediante i mezzi della convenzione sulle prestazioni, rispettivamente del fondo per i grandi progetti ferroviari.

Qualora l'Assemblea federale dovesse decidere un altro finanziamento per i tre progetti di rete celere regionale, questi tre progetti andrebbero stralciati dal decreto federale di questo messaggio.

2.2.2 Progetti d'agglomerato

2.2.2.1 Concetto di contributi federali ai progetti d'agglomerato

Il rimanente cofinanziamento del traffico d'agglomerato avverrà tramite contributi ai progetti d'agglomerato. I criteri e la procedura per i contributi federali ai progetti d'agglomerato sono disciplinati nel quadro della legislazione esecutiva della NPC. Nel seguito presentiamo una breve esplicazione del concetto previsto. Per altri dettagli rimandiamo al secondo messaggio NPC²⁷. Ulteriori informazioni si trovano anche in un manuale²⁸ elaborato dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) e destinato ai Cantoni e agli agglomerati.

Sussidiarietà e limitazione all'infrastruttura

In linea di principio, i trasporti d'agglomerato rientrano nelle competenze dei Cantoni e dei Comuni. La Confederazione vi svolge un ruolo sussidiario. Essa sostiene i progetti in quanto i Cantoni o gli agglomerati non dispongono da soli dei mezzi necessari. La Confederazione sostiene solo investimenti; è esclusa una partecipazione a contributi d'esercizio. Essa finanzia al massimo il 50 per cento dei costi computabili.

²⁶ In virtù di un accordo del 1912 tra la Confederazione e il Cantone di Ginevra la quota della Confederazione per questo progetto eccede il 50 per cento.

²⁷ Messaggio concernente la legislazione esecutiva della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) del 7 settembre 2005, FF 2005 5349.

²⁸ Programmi d'agglomerato, parte trasporti e insediamento: criteri di valutazione. Manuale d'applicazione, ARE 2004.

Perimetro

La determinazione del perimetro è, in base alla norma di delega dell'articolo 17b cpv. 2 D-LUM di competenza del Consiglio federale. Esso stabilirà il perimetro nell'ordinanza d'esecuzione sul traffico d'agglomerato (cfr. n. 1.7) basandosi sulla definizione dell'Ufficio federale di statistica di agglomerati e città isolate. Tale definizione interessa 50 agglomerati e cinque città isolate in tutte le parti e regioni del Paese (cfr. allegato 1). I mezzi vengono impiegati laddove esistono i più rilevanti problemi di trasporto, risp. laddove con il miglioramento dell'infrastruttura viene raggiunto il miglior rapporto costi-benefici.

Settori oggetto di sostegno

I contributi vengono corrisposti per investimenti in infrastrutture stradali e ferroviarie ubicate all'interno di città o agglomerati e se serviranno al miglioramento dei sistemi di trasporto all'interno di tali spazi. Fanno parte di queste infrastrutture:

- le ferrovie del traffico locale (impianti come tram e ferrovie urbane che circolano su proprie reti e all'interno di città e agglomerati);
- le ferrovie del traffico regionale (reti celeri regionali) sempre che le corrispondenti infrastrutture servano al miglioramento dei trasporti all'interno dell'area d'agglomerato (cfr. n. 1.6.2);
- le misure a favore dei trasporti pubblici su strada, tra cui installazioni per autobus, corsie per bis e taxi;
- le misure per il traffico lento che permettono di migliorare l'efficienza dell'intero sistema dei trasporti, tra cui segnatamente reti di percorsi pedonali collegati e sicuri e segnaletiche facilmente comprensibili;
- provvedimenti per la separazione dei modi di trasporto nelle città e negli agglomerati (separazione rotaia/strada, soppressione di passaggi a livello);
- provvedimenti nell'ambito della mobilità combinata e per il miglioramento dell'intermodalità tra i vettori di trasporto (Park & Ride, punti di noleggio di biciclette alle stazioni, telematica dei trasporti);
- strade di alleggerimento del traffico e di circonvallazione se si tratta di strade cantonali e comunali.

Non sono concessi contributi per il materiale rotabile.

Condizioni

I contributi federali non sono concessi a singoli progetti bensì a programmi che riuniscono i provvedimenti concernenti le infrastrutture per i trasporti negli agglomerati di quest'area. Mediante i progetti d'agglomerato²⁹ avviene il coordinamento dell'impiego dei diversi vettori di trasporto tra loro e con la pianificazione dell'insediamento. La Confederazione stabilisce quali requisiti di pianificazione dei trasporti e del territorio nonché di protezione dell'ambiente debbiano adempiere tali progetti. Per la pianificazione dei progetti d'agglomerato sono responsabili i Cantoni e gli agglomerati. A tal fine devono organizzarsi in confacenti enti responsabili

²⁹ Progetto d'agglomerato, parte trasporti e insediamento.

esistenti o di nuova istituzione³⁰. La Confederazione esaminerà i singoli progetti d'agglomerato e li cofinanzierà tramite il fondo infrastrutturale.

Criteri

La valutazione dei progetti d'agglomerato avviene in base a una procedura a due fasi:

- In una prima tappa vengono esaminati i requisiti di base di un progetto d'agglomerato sulla scorta delle domande seguenti.
 - È assicurata la capacità d'agire dell'ente responsabile, risp. dell'agglomerato?
 - L'evoluzione degli insediamenti e del traffico sono collegati a lungo termine nel progetto?
 - In sede di pianificazione sono stati considerati tutti i vettori e mezzi di trasporto?
 - Sono state valutate misure di domanda e offerta?
 - Gli effetti e i costi sono stati indicati in modo trasparente?
 - I coordinamenti con le altre pianificazioni sono assicurati e le procedure d'attuazione sono previste e politicamente sostenute?
- In una seconda tappa viene esaminata l'efficacia dei progetti d'agglomerato sulla scorta dei seguenti criteri:
 - miglioramento dei sistemi di trasporto;
 - promozione dello sviluppo centripeto degli insediamenti;
 - aumento della sicurezza del traffico;
 - rapporto tra costi e benefici;
 - riduzione dell'impatto ambientale e del consumo di risorse.

I criteri saranno ancorati nel quadro della legislazione esecutiva sulla NPC nella legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUMin)³¹.

2.2.2.2 Stato dei lavori relativi ai progetti d'agglomerato

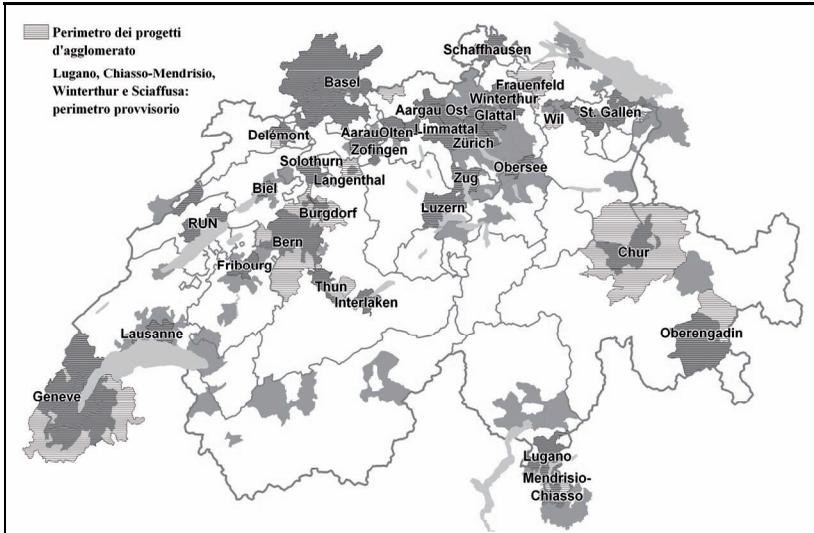
Situazione attuale

Complessivamente si trovano in elaborazione 27 progetti d'agglomerato (cfr. fig. 4). La seguente esposizione offre una sintetica visione d'assieme sullo stato dei lavori. Essa si basa su una valutazione intermedia della Confederazione. Va precisato che si tratta di un rilevamento della situazione attuale e che fino ad oggi la Confederazione non ha ancora esaminato e approvato nessun progetto d'agglomerato.

³⁰ Nel caso di agglomerati transfrontalieri (per es. Ginevra o Basilea) possono essere integrati nell'ente responsabile anche partner stranieri. I progetti d'infrastruttura nelle zone all'estero in prossimità del confine possono essere parte del finanziamento del progetto se le infrastrutture servono in primo luogo al miglioramento della situazione del traffico nella parte svizzera dell'agglomerato, il Paese limitrofo partecipa anch'esso al finanziamento ed è adeguatamente integrato nell'ente responsabile.

³¹ RS 725.116.2

Visione d'insieme dei progetti d'agglomerato (stato luglio 2005)



Fonte: INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-BFS, swisstopo

Necessità d'intervento e misure

I disegni di progetti d'agglomerato finora presentati evidenziano in tutti gli agglomerati interessati gravi problemi e una corrispondente elevata necessità d'intervento. Nondimeno, la natura e la portata dei problemi nei vari agglomerati sono diversi. Semplificando, risultano prioritari le seguenti sfide e i seguenti problemi:

- nei cinque grandi agglomerati (Zurigo, Basilea, Losanna, Ginevra, Berna) vanno menzionati soprattutto gli emergenti limiti di capacità della rete dei TP, segnatamente su rotaia. Risultano sovraccarichi a tratti anche la rete di strade nazionali e altre importanti assi principali del traffico;
- negli agglomerati medi (per es. Friburgo, Lugano, Aarau-Olten-Zofingen, Thun) il congestionamento in parte rilevante delle reti stradali ostacola la rete dei trasporti pubblici basata su autobus;
- nei piccoli agglomerati (per es. Frauenfeld, Delémont, Burgdorf) le principali sfide risiedono in sezioni stradali puntualmente fortemente trafficate.

Pressoché tutti gli agglomerati si trovano confrontati con il problema che le strade fortemente trafficate passano attraverso insediamenti densamente abitati, da cui derivano i corrispondenti problemi ambientali e di sicurezza.

In funzione delle diverse sfide si differenziano anche la natura e la portata dei provvedimenti previsti dagli agglomerati.

- Gli agglomerati maggiori puntano prioritariamente all'ampliamento dei TP su rotaia (tram, ferrovie urbane, completamenti della rete ferroviaria per le

reti celeri regionali ecc.). È prevista la combinazione di tale ampliamento con trasformazioni e completamenti mirati di strade nazionali e regionali.

- Negli agglomerati medi, gli sforzi vanno in direzione di un'organizzazione più attraente della rete e dell'offerta di autobus con un migliore coordinamento con i TP su rotaia (rete celere regionale, traffico regionale, traffico a lunga distanza). In alcune città sono previste misure per la realizzazione di ferrovie (a scartamento ridotto) - come parte di un'attraente rete celere regionale – al centro dell'agglomerato. In parte sono altresì previsti investimenti nella rete stradale al fine di trasferire una parte possibilmente grande del traffico dalla rete stradale d'agglomerato sulla rete di strade nazionali e strade di alleggerimento. In questo modo si intende sgravare le regioni d'insediamento e approntare le necessarie capacità per una conseguente prioritizzazione dei trasporti mediante autobus.
- Nei piccoli agglomerati l'attenzione si concentra su completamenti mirati della rete stradale e segnatamente il decongestionamento delle località.
- La maggior parte degli agglomerati completa le opere d'infrastruttura menzionate con la sistemazione di arterie stradali e vie di transito attraverso i centri abitati per ridurre ulteriormente i problemi relativi alla sicurezza e all'inquinamento fonico e atmosferico.
- Negli ampliamenti della rete stradale le misure di accompagnamento relative all'esercizio assumono un grande rilievo per l'assicurazione duratura dell'auspicato effetto di sgravio. Questo fatto è solitamente considerato nei relativi progetti d'agglomerato.
- La maggior parte dei progetti d'agglomerato comprende provvedimenti per migliorare il traffico ciclistico. In alcuni casi tali misure sono previste solo come seconda priorità. Per contro, in alcuni agglomerati mancano misure concrete per l'ottimizzazione della rete pedonale.

Valutazione

I Cantoni, le città e i Comuni perseguono nei loro progetti d'agglomerato approcci promettenti e innovativi per risolvere i problemi del traffico con un migliore coordinamento dell'evoluzione del traffico e dell'insediamento.

Nella maggior parte dei disegni di progetto d'agglomerato si riscontrano però ancora lacune a livello di provvedimenti relativi all'esercizio, non strutturali e di misure per la gestione dell'evoluzione degli insediamenti. Non tutti i progetti d'agglomerato hanno inoltre comprovato l'esaurimento di tutte le possibili misure sul versante della domanda prima della costruzione di nuove infrastrutture. Infine, non tutti gli agglomerati cercano di sfruttare appieno il potenziale del traffico lento. In molti casi va ancora effettuata una corrispondente prioritizzazione delle misure, non da ultimo per rendere sopportabili le conseguenze finanziarie a lungo termine per la Confederazione, ma anche per i Cantoni, le città e i Comuni stessi.

2.3 Completamento della rete di strade nazionali

Questo settore comprende i tratti di strade nazionali figuranti nella decisione concernente le strade nazionali oggi vigente, ma non ancora completate. Una visione d'insieme di questa rete e delle sezioni da completare si trova nell'allegato 2. Anche in regime NPC il completamento rimane un compito congiunto di Confederazione e Cantoni.

I costi d'investimento per il completamento della rete esistente ammontano a complessivamente circa 8,5 miliardi di franchi. Va tenuto presente tuttavia che le stime dei costi variano a seconda dello stato di pianificazione, progettazione o costruzione e che vanno costantemente aggiornate in funzione delle mutate condizioni. La legge federale proposta con il presente messaggio pone al Consiglio federale l'obiettivo del completamento, nella misura del possibile, della rete di strade nazionali decisa entro il 2015. Siccome però le opere necessarie al completamento non dipendono unicamente dal Consiglio federale ma anche da procedimento cantonali ed eventualmente giudiziali (per esempio la diramazione est della circonvallazione di Biene), in casi motivati il Consiglio federale può prolungare questo termine.

2.4 Assicurazione della funzionalità dell'esistente rete di strade nazionali

In merito alla problematica delle insufficienze di capacità

Pur presentando l'attuale rete un elevato grado di utilizzazione delle capacità su molti tratti, nel complesso essa è ancora in grado di adempiere le sue funzioni. Di norma, le reti stradali non vengono dimensionate in funzione delle ore di punta con il maggiore volume di traffico. Ciò non sarebbe economico e comporterebbe, in seguito all'elevato consumo di terreno e alle elevate uscite, considerevoli costi. Per questa ragione è impossibile evitare del tutto un sovraccarico o colonne. Il sovraccarico stagionale di singoli tratti, rispettivamente in parte anche regolari volumi di traffico assai elevati in determinate fasce orarie, fanno parte del sistema e vengono accettati dall'utenza come tale.

Oggi però la rete di strade nazionali tradisce in diversi punti insufficienze di capacità che non si limitano più soltanto a orari di punta o eventualmente periodi di vacanze. Si tratta di sovraccarichi permanenti che non sono evitabili mediante una migliore gestione o il trasferimento dei trasporti. Senza provvedimenti, queste strettoie metteranno a repentaglio entro tempi brevi la funzionalità dell'intera rete esistente di strade nazionali e comporteranno gravi problemi di traffico. Siccome molte di queste insufficienze di capacità si trovano nelle città e negli agglomerati, dove la rete di strade nazionali assorbe anche gran parte del traffico locale, esse possono pregiudicare l'intero sistema di trasporto di una città e comportare conseguenze negative sulla rete dei trasporti a livello nazionale. Per queste insufficienze di capacità croniche s'impone un intervento.

L'assicurazione della funzionalità della rete è già oggi un compito permanente del finanziamento speciale a favore del traffico stradale ed è disciplinato a livello d'Amministrazione. In tal modo, sono stati realizzati negli ultimi anni per esempio le eliminazioni delle insufficienze di capacità per ragioni di funzionalità sull'A1 a

Berna/Grauholz o alla galleria del Baregg. L'assicurazione della funzionalità della rete verrebbe proseguita anche senza fondo infrastrutturale. Con il fondo infrastrutturale, il Parlamento ottiene ora voce in capitolo in quest'ambito. Dopo l'introduzione del fondo infrastrutturale, i progetti in corso verranno finanziati fino allo stanziamento del credito da parte del Parlamento per il programma d'eliminazione delle insufficienze di capacità tramite il finanziamento speciale a favore del traffico stradale.

Analisi del traffico

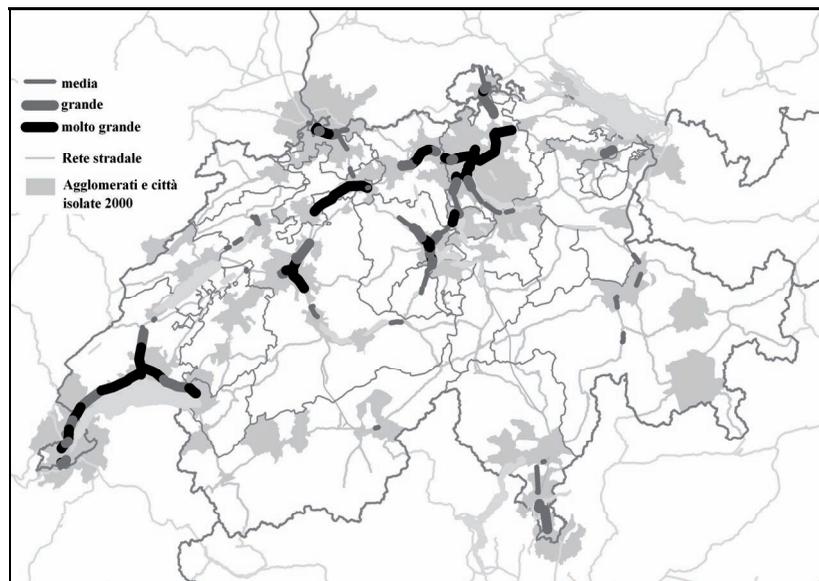
La problematica delle insufficienze di capacità sulla rete di strade nazionali viene costantemente esaminata dall'Amministrazione. L'analisi si basa sui seguenti aspetti e indicatori di valutazione.

- Le basi sono date da una simulazione con il modello di trasporto bimodale DATEC che considera l'evoluzione dell'offerta e della domanda di strada e rotaia.
- Acutezza del problema: insufficienze di capacità sulla rete di strade nazionali entro il 2020.
- L'indicatore acutezza del problema è formato da due indicatori parziali:
 - a) il tasso di utilizzazione delle capacità dei tratti di strade nazionali (riferito alla capacità massima disponibile);
 - b) il carico di vetture durante le ore di maggiore traffico.

Risultati

La figura 5 mostra le maggiori insufficienze di capacità sulla rete di strade nazionali. La maggior parte delle strettoie si trovano nelle grandi città e negli agglomerati, dove il traffico a lunga distanza e il traffico d'agglomerato locale si sovrappongono. Zone problematiche risultano soprattutto nei grandi agglomerati di Ginevra/Losanna, Berna, Basilea, Zurigo, San Gallo, Lucerna e di Lugano. Fuori dalle città e dagli agglomerati esistono solo pochi tratti problematici con sovraccarichi permanenti. Essi si trovano principalmente sull'asse est-ovest, segnatamente tra Berna e Zurigo nei Cantoni Soletta e Argovia.

Acutezza del problema insufficienze di capacità delle strade 2020 (stato settembre 2005)



Fonte: INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-BFS, BAV, ASTRA, swisstopo

Prossime tappe

Il Consiglio federale ritiene che le Camere federali dovrebbero decidere sulla questione dell'assicurazione della funzionalità della rete in una prospettiva globale. Il nostro Collegio sottoporrà pertanto alle Camere federali, al più tardi entro due anni dall'introduzione del fondo infrastrutturale, un programma per la necessaria assicurazione della funzionalità della rete. Il programma comprenderà un'analisi interventoriale ed esaminerà per ogni tratto critico anche alternative come per esempio il trasferimento del traffico su altri vettori di trasporto, nonché il rischio del maggiore traffico indotto dall'ampliamento. In tale contesto vanno esaminati in particolare anche gli effetti dei progetti d'agglomerato, in quanto gli aumenti d'efficienza nel traffico d'agglomerato possono comportare anche un decongestionamento delle strade nazionali nelle città e negli agglomerati.

2.5 Finanziamento del fondo infrastrutturale

Per la questione della finanziabilità del fondo infrastrutturale sono stati effettuati i seguenti accertamenti.

- *Simulazione del fondo:* da un canto, sono stati passati in rassegna con una simulazione i conferimenti e le uscite annuali con verifica dell'andamento

della liquidità del fondo infrastrutturale per un orizzonte temporale di 20 anni.

- *Prospettive del finanziamento speciale*: d'altro canto, è stata rappresentata tramite prospettive finanziarie l'evoluzione delle entrate e delle uscite del finanziamento speciale a favore del traffico stradale per verificare in seguito se i mezzi disponibili saranno sufficienti per il fondo infrastrutturale e il finanziamento speciale.

I calcoli seguenti si basano sui dati di pianificazione attuali dell'Amministrazione. Va tenuto presente che poggiano in parte su assunti molto approssimativi e ipotesi di lavoro. I calcoli presentano pertanto un margine di insicurezza e possono essere utilizzati solo a titolo d'indicazione di tendenza.

2.5.1 Simulazione del fondo infrastrutturale

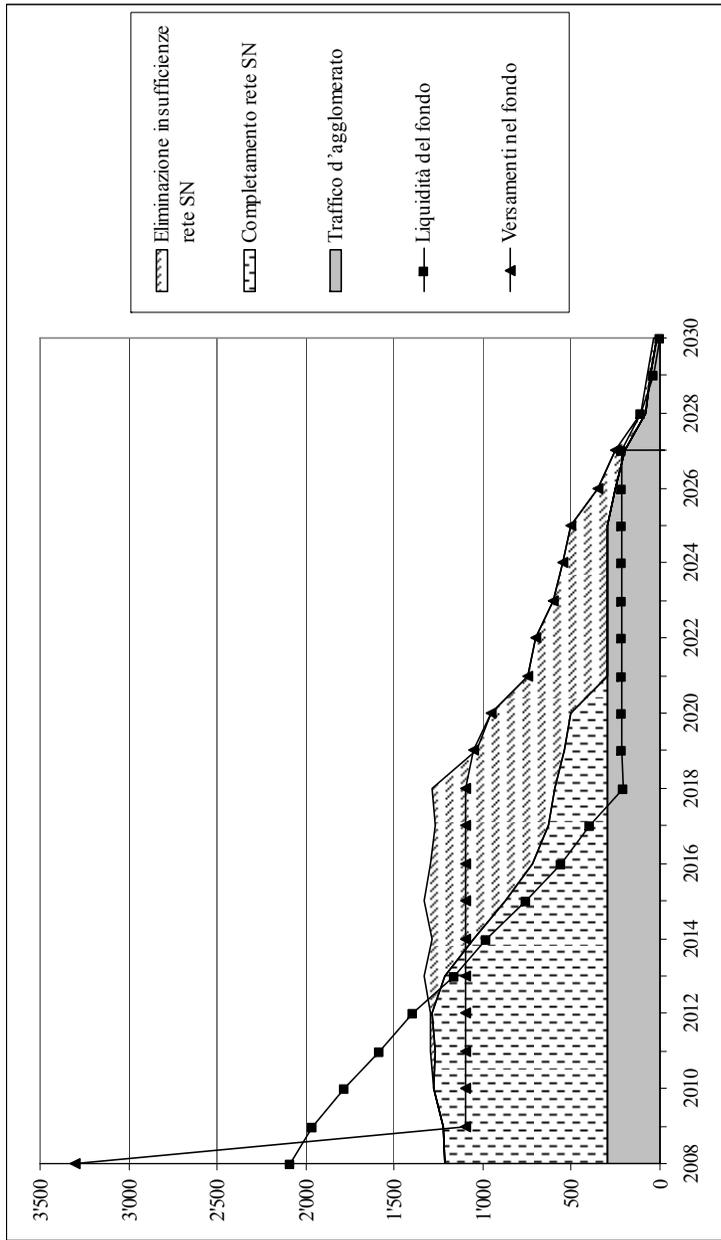
La simulazione del fondo infrastrutturale si basa sulle caratteristiche d'assetto esposte nella prima parte del presente messaggio: il fondo infrastrutturale dispone di complessivamente 20 miliardi di franchi (2,2 mia. come versamento iniziale; 890 mio. come versamenti annuali per 20 anni). Di questi mezzi, 8,5 miliardi di franchi sono destinati al completamento della rete di strade nazionali e 6 miliardi come contributi al traffico d'agglomerato. 5,5 miliardi servono all'assicurazione della funzionalità sulla rete di strade nazionali.

La figura 6 indica le entrate e uscite nonché l'andamento della liquidità del fondo infrastrutturale per un periodo di 20 anni. La ripartizione annuale di mezzi si basa sui dati di pianificazione attuali dell'Amministrazione.

I risultati della simulazione del fondo mostrano:

- il versamento iniziale di 2,2 miliardi di franchi e i versamenti annuali di mediamente 890 milioni di franchi sono sufficienti per il finanziamento dei compiti previsti;
- l'andamento delle entrate e uscite del fondo infrastrutturale sono tali da consentire un finanziamento continuo dei compiti previsti;
- con il versamento iniziale come iniezione di liquidità, il fondo infrastrutturale dispone per l'intera durata di 20 anni di mezzi sufficienti e non si indebita.

Simulazione del fondo infrastrutturale 2008–2027
(senza rincaro)



2.5.2

Prospettive finanziarie del finanziamento speciale a favore del traffico stradale

Le prospettive finanziarie relative al finanziamento speciale a favore del traffico stradale si basano sugli assunti seguenti.

- *Evoluzione dei proventi*: i futuri proventi dei mezzi a destinazione vincolata del finanziamento speciale a favore del traffico stradale dipendono in particolare dalla crescita economica e dalla politica climatica della Confederazione. Le prospettive seguenti si basano su assunti relativi all'evoluzione economica secondo lo scenario di tendenza dell'Amministrazione. Per l'applicazione della legge sul CO₂ si presuppone per il settore del carburante la riscossione del centesimo per il clima anziché della tassa sul CO₂. L'introduzione di una tassa sul CO₂ nel settore del carburante comporterebbe considerevoli minori entrate.
- *Uscite/compiti di finanziamento*: dai proventi annuali del finanziamento speciale fluiscono in media 890 milioni l'anno al fondo infrastrutturale. Gli altri proventi annuali sono assegnati ai settori che rimangono di pertinenza del finanziamento speciale anche dopo la costituzione del fondo infrastrutturale (cfr. figura 3). Si tratta dei settori strade nazionali (esercizio, manutenzione e trasformazioni), strade principali (contributi globali ai Cantoni), altri contributi vincolati e non vincolati alle opere. Non sono contenuti eventuali altri compiti nel settore stradale³² che dovranno in futuro anch'essi essere coperti mediante il finanziamento speciale a favore del traffico stradale. Tutti i dati sulle uscite annue nelle singole rubriche si basano sui dati di pianificazione attuali dell'Amministrazione. Non è considerato il finanziamento di eventuali estensioni della rete in futuro.
- *Rincaro*: sono stati presi in esame due scenari. Lo scenario 1 considera un rincaro durante venti anni del 20 per cento³³. Lo scenario 2 si basa sull'ipotesi di un rincaro durante venti anni del 40 per cento³⁴.

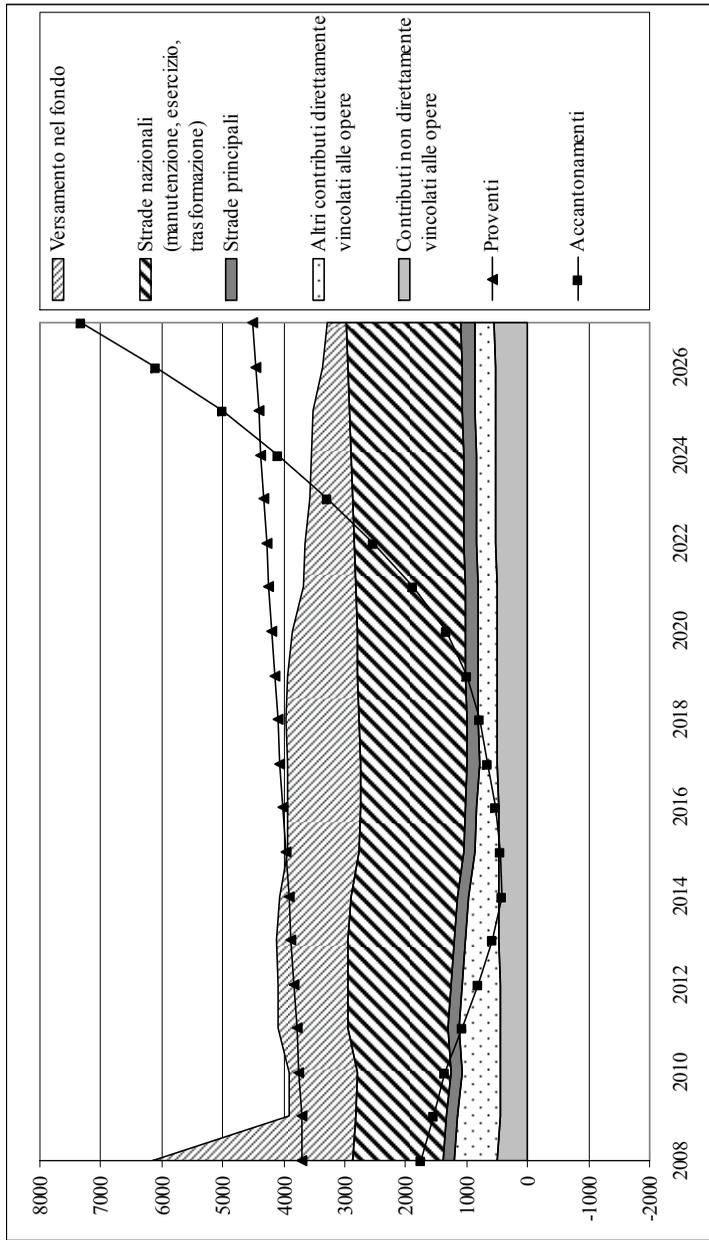
Entrambi gli scenari sono rappresentati nella figura 7 e mostrano l'andamento annuale dei proventi e delle uscite nonché lo stato del finanziamento speciale a favore del traffico stradale.

³² Eventuali ampliamenti della rete che potrebbero risultare dal Piano settoriale dei trasporti.

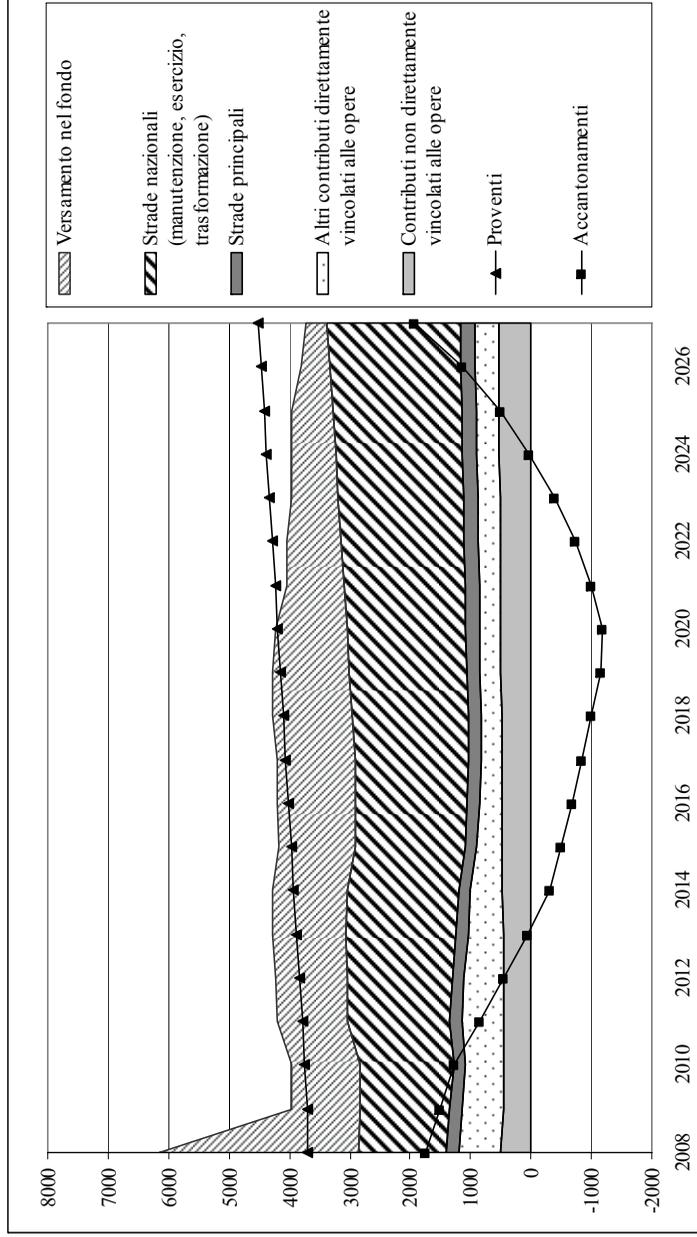
³³ Un rincaro del 20 % durante venti anni corrisponde a un rincaro annuale dello 0,9 %.

³⁴ Un rincaro del 40 % durante venti anni corrisponde a un rincaro annuale dell'1,7 %.

Prospettive del finanziamento speciale a favore del traffico stradale 2008–2027
 (con un rincaro del 20% in 20 anni)



Prospettive del finanziamento speciale a favore del traffico stradale 2008–2027
 (con un rincaro del 40 % in 20 anni)



Con un rincaro del 20 per cento durante venti anni, i proventi dei mezzi a destinazione vincolata del finanziamento speciale a favore del traffico stradale sono sufficienti per il finanziamento di tutti i compiti del fondo infrastrutturale e degli altri compiti del finanziamento speciale a favore del traffico stradale. In base a questo scenario, il finanziamento speciale disporrebbe fino al 2027 di una riserva di circa 7 miliardi di franchi. Con un rincaro del 40 per cento lo stato del finanziamento speciale presenterebbe entro il 2027 circa 2 miliardi.

2.5.3 Costi successivi

Giusta la NPC, i costi successivi per l'esercizio e la manutenzione delle infrastrutture delle strade nazionali finanziate con mezzi del fondo infrastrutturale sono interamente a carico della Confederazione. I corrispondenti costi supplementari sono contemplati nella pianificazione finanziaria del finanziamento speciale a favore del traffico stradale.

I costi successivi per le infrastrutture del traffico d'agglomerato sono per contro, eccezion fatta per le infrastrutture delle reti celeri regionali³⁵, a carico dei Cantoni e degli agglomerati. Tale disciplinamento contribuirà a evitare che gli agglomerati costruiscano troppe infrastrutture o infrastrutture troppo onerose in termini di gestione e manutenzione. I costi d'esercizio e di manutenzione costituiscono un criterio in sede d'esame dei progetti d'agglomerato da parte della Confederazione. Gli agglomerati devono mostrare alla Confederazione che le infrastrutture cofinanziate non comportano costi successivi insostenibili.

2.5.4 Rincaro e imposta sul valore aggiunto

Il credito complessivo chiesto con il presente messaggio e le stime dei costi per la realizzazione dell'intero progetto si basano su prezzi reali. Di conseguenza, il credito complessivo è fissato allo stato dei prezzi del 2005. Nel credito complessivo non sono compresi due parametri di costo, ossia il rincaro e l'imposta sul valore aggiunto. Essi sono in larga misura svincolati dai singoli progetti e non sono oggi possibili enunciati fondati in merito. Per queste ragioni il rincaro e l'imposta sul valore aggiunto non sono compresi nel credito complessivo. Essi saranno aggiunti nel seguito periodicamente al credito complessivo. Nel quadro del decreto federale concernente il credito complessivo il Consiglio federale chiede di conseguenza al Parlamento la competenza di adeguare il credito complessivo durante il periodo di realizzazione.

Per la determinazione del rincaro viene elaborato un indice per il rincaro che rileva e aggiorna il rincaro maturato. La competenza per la determinazione dei corrispondenti fondamenti, metodi e procedimenti è del Consiglio federale nel quadro delle disposizioni d'esecuzione relative al fondo infrastrutturale.

³⁵ I costi supplementari a carico della Confederazione risultano dall'esercizio e dalla manutenzione di queste infrastrutture nonché, se del caso, da indennizzi ai trasporti regionali. I mezzi corrispondenti sono previsti e finanziati nel quadro del finanziamento alle ferrovie.

2.5.5

Amministrazione e controlling

La responsabilità amministrativa per il fondo infrastrutturale compete a livello delle autorità al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC). Per l'impiego del denaro viene istituito un controlling. L'amministrazione e il controllo finanziario del fondo infrastrutturale, come pure la sorveglianza sui progetti di costruzione nell'ambito delle strade nazionali, avverranno nel quadro dell'attuale procedura del finanziamento speciale a favore del traffico stradale.

Per l'attuazione dei progetti d'agglomerato sono responsabili i Cantoni e gli agglomerati nel quadro degli enti responsabili. Poiché l'attuazione dei progetti dura diversi anni sono previste valutazioni intermedie e una valutazione finale. Le valutazioni vengono svolte dagli enti responsabili, che riferiscono poi alla Confederazione. L'esame dei rapporti di valutazione avviene da parte del DATEC.

L'ulteriore concretamento delle modalità e dei requisiti per il controlling è di competenza del Consiglio federale.

3

Commento ai singoli articoli

3.1

Legge federale concernente il fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato e la rete di strade nazionali

Art. 1 Fondo

Capoverso 1: il fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato e la rete di strade nazionali è concepito quale fondo giuridicamente non autonomo con contabilità propria. La struttura capillare del fondo non compare nel conto amministrativo della Confederazione. Questa legge regola i meccanismi e la procedura concernenti i versamenti nel fondo infrastrutturale e i prelievi di mezzi finanziari dallo stesso. Le disposizioni della legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC)³⁶ e dell'ordinanza sulle finanze della Confederazione (OFC)³⁷ come pure le disposizioni della legge federale sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi [LSu])³⁸ sono applicabili a titolo sussidiario.

Capoverso 2 lettere a e b (rete di strade nazionali): nel settore della rete di strade nazionali i mezzi finanziari del fondo infrastrutturale servono a finanziare, da un lato, il completamento della rete delle strade nazionali³⁹, approvata nel 1960 e completata con diversi decreti suppletivi e, dall'altro, l'eliminazione delle insufficienze di capacità necessaria all'assicurazione della funzionalità di

³⁶ RS 611.0

³⁷ RS 611.01

³⁸ RS 616.1

³⁹ Funge da base costituzionale per il completamento l'articolo 197 cifra 3 Cost., approvato con la votazione popolare sulla NPC il 28 novembre 2004. Questa disposizione va messa in vigore dal Consiglio federale al più tardi con l'entrata in vigore della legge federale concernente il fondo infrastrutturale.

questa rete. In virtù del diritto vigente il completamento della rete è realizzato quale compito congiunto dalla Confederazione e dai Cantoni. L'eliminazione di insufficienze di capacità è retta dalla nuova perequazione finanziaria ed è finanziata esclusivamente dalla Confederazione. Per contro, il finanziamento di progetti infrastrutturali finalizzati a eventuali futuri ampliamenti della rete non è oggetto del fondo infrastrutturale.

Capoverso 2 lettera c (traffico d'agglomerato): il cofinanziamento del traffico d'agglomerato si rifà alla decisione presa nell'ambito della NPC di destinare proventi dei mezzi del finanziamento speciale a favore del traffico stradale al traffico d'agglomerato (art. 86 cpv. 3 lett. b^{bis} Cost.)⁴⁰. I contributi sono utilizzati per il finanziamento di infrastrutture stradali e ferroviarie che servono a migliorare le infrastrutture di traffico nelle città e negli agglomerati.

Art. 2 Finanziamento

L'Assemblea federale stabilisce la procedura da seguire per alimentare il fondo. Il fondo è finanziato tramite un versamento iniziale e ulteriori contributi annuali.

- Il versamento iniziale proviene dal trasferimento nel fondo infrastrutturale di una parte della riserva per il finanziamento speciale a favore del traffico stradale. Esso ammonta a 2,2 miliardi di franchi. La riserva restante funge da riserva di fluttuazione nell'ambito del finanziamento speciale a favore del traffico stradale⁴¹.
- Il versamento annuale è finanziato con una quota dei futuri proventi dei mezzi a destinazione vincolata del finanziamento speciale a favore del traffico stradale. L'Assemblea federale definisce annualmente questa quota nell'ambito del preventivo. Essa presta attenzione affinché i mezzi disponibili vengano suddivisi in modo equilibrato tra il fondo infrastrutturale e i compiti rimanenti relativi al finanziamento speciale a favore del traffico stradale. Stando alla pianificazione attuale, il versamento annuale ammonterà a circa il 25 per cento dei proventi ovvero a circa 890 milioni di franchi. I proventi rimanenti saranno utilizzati per gli altri compiti del finanziamento speciale a favore del traffico stradale.

⁴⁰ Questa modifica costituzionale sarà messa in vigore dal Consiglio federale nell'ambito dell'introduzione della NPC presumibilmente all'inizio del 2008. Qualora, contrariamente alle previsioni, il dibattito parlamentare sulla NPC dovesse ritardare, il Consiglio federale metterebbe in vigore questa disposizione all'introduzione del fondo infrastrutturale.

⁴¹ Giusta la perizia dell'Ufficio federale di giustizia del 3 agosto 2005, dal profilo costituzionale le riserve del finanziamento speciale a favore del traffico stradale non possono essere utilizzate per contributi federali ai trasporti negli agglomerati. Questo perché le riserve sono state accantonate in gran parte prima dell'estensione dello scopo della NPC a vantaggio dei trasporti negli agglomerati. Per questa ragione, i contributi federali al traffico d'agglomerato possono essere finanziati esclusivamente mediante i versamenti annuali nel fondo infrastrutturale. Per contro, le riserve vengono utilizzate per il finanziamento del completamento della rete di strade nazionali. Siccome i mezzi annuali per il traffico d'agglomerato con in media 300 milioni di franchi sono sensibilmente inferiori dei versamenti annuali nel fondo, questa condizione è adempiuta.

Art. 3 Credito complessivo

L'articolo 3 indica che per la gestione del fondo infrastrutturale viene impiegato un credito complessivo di 20 miliardi di franchi, stanziato dall'Assemblea federale con un decreto federale contemporaneamente all'approvazione della presente legge. Per legge il credito complessivo è suddiviso nei settori completamento della rete di strade nazionali, eliminazione di insufficienze di capacità della rete di strade nazionali e traffico d'agglomerato. L'Assemblea federale libera i crediti a scadenze periodiche. Questo modo di procedere permette, da un lato, di definire un credito complessivo per il raggiungimento degli obiettivi di finanziamento del fondo infrastrutturale, sebbene attualmente non si disponga in parte che di piani incompleti, dall'altro di stanziare in seguito i mezzi necessari a periodi.

Art. 4 Completamento della rete di strade nazionali

Capoverso 1: il Consiglio federale è competente per l'ulteriore pianificazione e realizzazione del completamento della rete di strade nazionali. Il completamento deve avvenire nel più breve tempo possibile. Il Consiglio federale è tenuto a programmare i lavori in modo da terminare la massima parte del completamento entro il 2015. In casi motivati, il Consiglio federale può prolungare questo termine. Va tenuto presente che per principio i singoli progetti sono di competenza dei Cantoni, talché il termine non dipende soltanto dalla Confederazione. Inoltre, anche i procedimenti pendenti possono influenzare l'agenda di realizzazione.

Capoverso 2: contemporaneamente all'approvazione della legge federale sul fondo infrastrutturale l'Assemblea federale, attingendo dal credito complessivo, stanziava i fondi per il completamento della rete di strade nazionali (8,5 miliardi di franchi).

Art. 5 Eliminazione di insufficienze di capacità della rete di strade nazionali

Capoverso 1: nella definizione di «eliminazione di insufficienze di capacità» secondo questa legge rientra, come già illustrato, l'eliminazione delle insufficienze di capacità necessaria per l'assicurazione della funzionalità della rete. Tecnicamente si tratta di completamenti di corsie della rete esistente delle strade nazionali con una lunghezza superiore ai due chilometri. Al più tardi entro due anni dall'entrata in vigore della legge federale sul fondo infrastrutturale il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale un programma sulle necessarie eliminazioni di insufficienze di capacità della rete di strade nazionali. Il programma è da coordinare con i progetti d'agglomerato dei Cantoni (cfr. art. 6).

Capoverso 2: l'Assemblea federale stanziava i mezzi per la realizzazione in periodi (5,5 miliardi di franchi). Periodicamente il Consiglio federale informa l'Assemblea federale sullo stato di realizzazione e chiede lo stanziamento dei mezzi finanziari per il periodo successivo. La durata dei periodi dipende dalla realizzazione del programma e sarà di circa quattro anni.

Capoverso 1: il capoverso 1 stabilisce che, contemporaneamente all'approvazione della legge federale, l'Assemblea federale stanziava anche dei mezzi finanziari (2,3 miliardi di franchi) provenienti dal credito complessivo e destinati a finanziare progetti urgenti e realizzabili concernenti il traffico d'agglomerato. Questi progetti vengono stabiliti dall'Assemblea federale nel decreto federale concernente il credito complessivo per il fondo infrastrutturale. Il cofinanziamento da parte della Confederazione comporta l'inizio delle opere di costruzione per questi progetti entro la fine del 2008. I criteri in base ai quali il Consiglio federale propone la sua scelta di progetti all'Assemblea federale sono illustrati in questo messaggio. Tutti questi progetti sono parte di un progetto d'agglomerato in fase d'elaborazione. Gli altri requisiti per i progetti d'agglomerato giusta il capoverso 2 non si applicano a questi progetti in virtù della loro urgenza.

Capoverso 2: questo capoverso stabilisce che d'ora in poi il traffico d'agglomerato sarà sostenuto con mezzi provenienti dal fondo infrastrutturale e che, in virtù della NPC, ciò avverrà per il tramite di contributi a progetti d'agglomerato. I relativi criteri e la procedura sono elaborati nell'ambito della legislazione d'applicazione della NPC. Le disposizioni determinanti sono emanate⁴² tramite la legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUMin)⁴³.

Capoverso 3: al più tardi entro due anni dall'entrata in vigore della legge federale sul fondo infrastrutturale il Consiglio federale sottoporrà all'Assemblea federale un piano riguardante quei progetti d'agglomerato che devono essere cofinanziati con mezzi attinti dal fondo infrastrutturale. Con il piano viene proposta al Parlamento una visione d'assieme degli agglomerati da sostenere e dei mezzi del fondo infrastrutturale da destinare a tal fine.

Capoverso 4: l'Assemblea federale stanziava i mezzi finanziari per la realizzazione in periodi. Periodicamente il Consiglio federale informa l'Assemblea federale sullo stato di realizzazione del programma e chiede lo stanziamento dei mezzi finanziari per il periodo successivo. La periodicità delle tappe dipende dalla realizzazione del programma e sarà di circa 4 anni. Poiché gli investimenti per un periodo di 20 anni sono difficili da pianificare, se del caso, il Consiglio federale adatterà il programma nel corso del tempo e lo concretizzerà ulteriormente. In occasione della liberazione dei mezzi per il periodo successivo il Parlamento ha l'opportunità di confermare l'aggiornamento del programma.

⁴² L'entrata in vigore della NPC e del fondo infrastrutturale è prevista per l'inizio del 2008. Con l'entrata in vigore della NPC viene creata la base legale per il sostegno dei progetti d'agglomerato. Se per motivi imprevedibili la NPC non dovesse essere in vigore entro la presentazione del finanziamento dei progetti (al più tardi entro 2 anni dall'entrata in vigore del fondo infrastrutturale; cfr. art. 6, cpv. 2 e 3), il Consiglio federale sottoporrebbe all'Assemblea federale le corrispondenti modifiche di legge contemporaneamente (indipendentemente dalla NPC). Attualmente la necessità di un simile modo di procedere appare molto improbabile.

⁴³ RS 725.116.2

Capoverso 5: le regole e le modalità per il cofinanziamento del traffico d'agglomerato mediante contributi federali saranno fissate nell'ambito della LUMin. Di conseguenza saranno finanziate infrastrutture stradali e ferroviarie, se ubicate all'interno di una città o di un agglomerato e se serviranno al miglioramento dei sistemi del traffico all'interno di questi spazi. Siccome il finanziamento avviene mediante tasse stradali a destinazione vincolata, le infrastrutture ferroviarie devono anche contribuire ad un decongestionamento del traffico stradale.

Art. 7 Indebitamento e remunerazione

L'articolo 7 garantisce che il fondo infrastrutturale venga strutturato conformemente al principio del freno all'indebitamento. Il patrimonio netto del fondo infrastrutturale non è remunerato. Il fondo non può indebitarsi.

Art. 8 Procedura di prelievo

L'Assemblea federale, mediante decreto federale separato, fissa annualmente con il preventivo un credito annuale dei mezzi finanziari da prelevare dal fondo infrastrutturale per il completamento della rete di strade nazionali, l'eliminazione di insufficienze di capacità della rete di strade nazionali e il traffico d'agglomerato.

Art. 9 Contabilità del fondo

I conferimenti nel fondo infrastrutturale sono contemplati nel conto finanziario della Confederazione e nello stesso anno contabilizzati tra le uscite come versamenti.

L'articolo 9 descrive le condizioni poste alla struttura del fondo infrastrutturale e i meccanismi della sua contabilità. La contabilità consiste in un bilancio e un conto economico. Il contenuto di questi due conti è elencato in modo esaustivo nei capoversi 2 e 3.

La struttura proposta si basa sul nuovo modello contabile della Confederazione secondo il quale, a partire dall'entrata in vigore della NPC, le strade nazionali sono integrate nel conto della Confederazione. La procedura si basa pertanto sull'interazione tra conto della Confederazione, fondo infrastrutturale e NPC e si svolge secondo le seguenti modalità:

- in virtù della NPC, il completamento della rete di strade nazionali si basa sulla procedura attuale, vale a dire sotto la responsabilità dei Cantoni. Una volta che un determinato tratto è entrato in esercizio, la proprietà e la responsabilità passano alla Confederazione. Solo da questo momento, a livello federale, il tratto in questione viene attivato direttamente nel conto economico e nel bilancio della Confederazione;
- per quanto riguarda invece l'eliminazione di insufficienze di capacità della rete di strade nazionali le modalità cambiano. Dopo l'entrata in vigore della NPC, gli impianti in costruzione vengono attivati continuamente nella contabilità del fondo e riportati nel bilancio della Confederazione dopo la loro messa in esercizio.

Per quanto concerne i contributi al traffico d'agglomerato, non vi è alcuna attivazione a livello federale, poiché si tratta di sussidi a terzi.

Art. 10 Approvazione della contabilità e pianificazione finanziaria

Capoverso 1: unitamente al consuntivo, la contabilità del fondo infrastrutturale è sottoposta al Parlamento per l'approvazione mediante decreto federale separato. Visto che il Parlamento deve approvare il bilancio preventivo e la contabilità del fondo, la sua sovranità in materia di preventivo risulta salvaguardata.

Capoverso 2: il Consiglio federale elabora un piano finanziario per il fondo infrastrutturale e lo presenta al Parlamento unitamente al preventivo.

Art. 11 Scioglimento del fondo

La durata del fondo infrastrutturale è limitata nel tempo. Questa limitazione è dettata, da un lato, dai mezzi finanziari disponibili e, dall'altro, dai provvedimenti stessi adottati dall'Assemblea federale ai sensi degli articoli 4, 5 e 6 della presente legge. Il Consiglio federale scioglie il fondo infrastrutturale non appena questi progetti saranno realizzati, al più tardi però venti anni dopo l'entrata in vigore della legge; il Consiglio federale può prorogare tale termine di cinque anni al massimo. I mezzi finanziari inutilizzati saranno attribuiti al finanziamento speciale a favore del traffico stradale.

Art. 12 Esecuzione

Il Consiglio federale è responsabile dell'esecuzione del fondo infrastrutturale ed emana le relative disposizioni d'esecuzione. In questo ambito rientrano le disposizioni sul controlling come pure la procedura per il calcolo del rincaro.

Art. 13 Referendum ed entrata in vigore

La legge federale sottostà al referendum facoltativo. Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

3.2 Decreto federale concernente il credito complessivo per il fondo infrastrutturale

Questo decreto riguarda unicamente le modalità di finanziamento. Non contiene norme di diritto. Le competenze dell'Assemblea federale in questo campo risultano dalla sua competenza generale di decidere le spese della Confederazione ai sensi dell'art. 167 Cost. Il decreto federale si basa sugli articoli 3, 4 e 6 della legge federale concernente il fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato e la rete di strade nazionali proposta con il presente messaggio.

Con l'entrata in vigore della legge concernente il fondo infrastrutturale acquisiranno effetto giuridico anche il credito complessivo e lo stanziamento dei primi mezzi. Qualora la legge concernente il fondo infrastrutturale dovesse soccombere a un eventuale referendum, il decreto federale sarebbe privo d'oggetto e non entrerebbe in vigore.

Il decreto federale presuppone l'introduzione del fondo infrastrutturale all'inizio del 2008. In caso di introduzione successiva a questa data, occorrerà eventualmente adattare l'importo del credito complessivo⁴⁴.

Art. 1

Capoverso 1: questo capoverso definisce l'importo del credito complessivo. Esso è di 20 miliardi di franchi.

Capoverso 2: il credito complessivo è suddiviso fra i settori completamento della rete di strade nazionali (8,5 miliardi di franchi), eliminazione di insufficienze di capacità sulla rete di strade nazionali (5,5 miliardi di franchi) e traffico d'agglomerato pubblico e privato (6 miliardi di franchi). Per ciascun settore viene stabilito quali mezzi vengono stanziati, risp. bloccati per futuri periodi.

Art. 2

I mezzi per il completamento della rete di strade nazionali vengono stanziati con il presente decreto. I singoli tratti del completamento sono già stati decisi nel quadro di precedenti decreti⁴⁵.

Art. 3

Questo articolo enumera i singoli progetti relativi al traffico d'agglomerato urgenti e realizzabili per i quali è previsto il cofinanziamento con i mezzi stanziati e attribuisce a ciascun progetto un contributo fisso. Tale contributo ammonta in genere al 50 per cento dei costi computabili. Per i progetti già in costruzione, il contributo è pari al 50 per cento dei rimanenti costi computabili. Eventuali superamenti dei costi previsti, ad eccezione del rincaro, non vanno a carico del fondo infrastrutturale.

Art. 4

Questo articolo elenca i singoli progetti di reti celeri regionali del traffico d'agglomerato urgenti e realizzabili che dovranno essere cofinanziati con i mezzi del fondo infrastrutturale.

Art. 5

L'articolo 5 attribuisce al Consiglio federale la competenza per la gestione del credito complessivo. In particolare, il Consiglio federale ha la facoltà di adeguare periodicamente il credito complessivo al rincaro e all'imposta sul valore aggiunto (cfr. n. 2.5.4).

⁴⁴ In caso di introduzione successiva del fondo infrastrutturale, il finanziamento del completamento della rete di strade nazionali continuerebbe secondo il sistema attuale. Di conseguenza, il volume di costruzione e dei finanziamenti assicurati dal fondo sarebbe inferiore.

⁴⁵ RS 725.113.11

4 Ripercussioni

4.1 Per la Confederazione

Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'amministrazione del fondo infrastrutturale non comporta un significativo aumento dell'onere per il personale presso la Confederazione. La pianificazione e il finanziamento della costruzione e dell'ampliamento delle strade nazionali è già oggi un compito federale. La futura esecuzione del finanziamento tramite il fondo infrastrutturale può essere effettuata sostanzialmente con le risorse esistenti. Anche l'amministrazione dei contributi federali ai trasporti negli agglomerati come nuovo compito della Confederazione dovrebbe essere possibile senza un considerevole maggiore onere, poiché si basa in larga misura su strumenti e procedure esistenti.

Un certo maggiore onere risulta in relazione all'esame, al controllo e all'amministrazione dei progetti d'agglomerato. Si dovrà verificare in quale misura è possibile compensare il previsto fabbisogno supplementare d'organico nel quadro di ristrutturazioni o piani di rinunce.

Ripercussioni finanziarie

I 20 miliardi di franchi per il fondo infrastrutturale provengono dalle riserve e dai proventi annuali di mezzi a destinazione vincolata del finanziamento speciale a favore del traffico stradale. Non occorrono altre entrate fiscali.

Per la riduzione della riserva del finanziamento speciale a favore del traffico stradale come versamento iniziale nel fondo infrastrutturale la Confederazione deve raccogliere mezzi sul mercato finanziario e pagare interessi. La raccolta di capitale non avviene in un'unica azione ma in modo permanente in funzione dei fabbisogni di mezzi. Dopo l'allocazione completa del versamento iniziale maturano i corrispondenti interessi sul capitale esterno di annualmente circa 100 milioni di franchi. Questi costi vanno a carico del conto della Confederazione e non gravano sul fondo infrastrutturale.

La questione della sufficiente disponibilità di mezzi a destinazione vincolata per l'alimentazione del fondo infrastrutturale è stata trattata al numero 2.5.2. Il rapporto tra il fondo infrastrutturale e il freno all'indebitamento è stato illustrato al numero 1.4.2.

4.2 Per l'economia nazionale

Ripercussioni su singoli gruppi sociali

Il fondo infrastrutturale assicura il mantenimento della funzionalità delle reti di trasporto e comporta una riduzione dei costi per le code stimati attualmente in Svizzera ad almeno un miliardo di franchi l'anno⁴⁶. Pertanto non viene assicurata soltanto la competitività economica del Paese ma viene raggiunto anche un miglioramento per gli utenti della strada che possono così approfittare anch'essi

⁴⁶ Fonte: Infrac/USTR: Staukosten im Strasseverkehr. Schlussbericht, Berna, 31 dicembre 1998.

di risparmi di tempo. Oltre a ciò, è così possibile trasportare più celermente e in modo più affidabile le merci, con ripercussioni positive per la Svizzera e la sua fama di piazza economica affidabile. Questi effetti vanno a beneficio di tutta la Svizzera e di tutti i gruppi della popolazione, tutte le regioni e tutte le parti del territorio. Le ripercussioni sull'ambiente e sul territorio sono descritte separatamente al numero 4.4.

Ripercussioni per l'economia nazionale

Un'infrastruttura ben sviluppata costituisce una base importante per l'evoluzione economica di un Paese. Il fondo infrastrutturale persegue lo scopo di mettere a disposizione anche in futuro un'infrastruttura dei trasporti efficiente e contribuire così alla capacità competitiva internazionale del Paese. La Svizzera dispone oggi – segnatamente anche nel confronto internazionale – di una rete di trasporto stradale e ferroviaria ben organizzata ed efficiente. Esistono tuttavia ancora carenze nel traffico d'agglomerato e nel collegamento internazionale dei centri economici. Per mantenere il proprio ruolo di polo economico nella competizione internazionale s'impongono oggi corrispondenti investimenti nell'infrastruttura di trasporto. A lungo termine gli investimenti determinati con il presente disegno vanno a beneficio della piazza economica svizzera, della salvaguardia dei posti di lavoro e del benessere del Paese.

Una maggiore efficienza può essere ottenuta tramite l'ammodernamento delle infrastrutture, un migliore coordinamento dei vettori di trasporto e lo sviluppo dell'intermodalità. Le reti celeri regionali e le strade nazionali esistenti costituiscono la spina dorsale dei trasporti negli agglomerati. Esse decongestionano il centro degli agglomerati e creano spazio per il traffico lento e i trasporti pubblici restanti. I trasporti pubblici su strada e rotaia vanno promossi laddove sussiste un sufficiente potenziale di domanda per un esercizio economicamente efficiente. Essi acquistano una maggiore attrattiva negli agglomerati se offrono una rete fitta e ben coordinata e se sulle strade non restano imbottigliati nel traffico. In questo modo diventano un'autentica alternativa al traffico privato motorizzato e rimangono competitivi. L'addensamento della rete dei trasporti pubblici consente un buon collegamento casa-lavoro a vantaggio dell'utenza.

Soluzioni alternative

La questione delle soluzioni alternative è stata trattata al numero 1.4.3.

Aspetti pratici dell'esecuzione

Con i progetti d'agglomerato si assicura che tutti i progetti necessari siano progettati e realizzati in un'ottica generale del traffico globale e della pianificazione territoriale. In tal modo si assicura l'impiego efficiente di risorse limitate. Il fabbisogno di risorse finanziarie e umane per l'attuazione è trattato al numero 4.1.

L'attuazione dei finanziamenti nel settore della rete di strade nazionali avviene nel quadro di programmi edilizi a lungo termine, il che si è dimostrato valido nella prassi.

4.3

Ripercussioni per i Cantoni, gli agglomerati, le regioni periferiche e di montagna

Il fondo infrastrutturale mette a disposizione i mezzi per far fronte ai problemi del traffico. Siccome i problemi di maggiore portata risultano negli agglomerati, il progetto è della massima importanza per queste aree. I Cantoni e gli agglomerati da soli non sarebbero in grado di finanziare gli investimenti necessari, ciò anche perché gli investimenti per i trasporti in aree d'insediamento densamente abitate sono particolarmente elevati.

Il cofinanziamento dei trasporti d'agglomerato nei Cantoni e agglomerati è di regola disciplinato da leggi formali. Non è qui possibile esporre in modo esauritivo la necessità di adeguamenti normativi nei Cantoni, poiché essa dipende dalla situazione giuridica di ciascun Cantone. È comunque da ritenere che i Cantoni d'agglomerato interessati a un contributo della Confederazione provvederanno, laddove necessario, a una tempestiva revisione delle proprie legislazioni. La questione di un fabbisogno supplementare di personale per i Cantoni, le città e gli agglomerati dipende dalla forma organizzativa prescelta e dalle strutture già esistenti.

Il progetto è rilevante anche per le regioni periferiche e di montagna. Da un canto, queste aree beneficiano del celere completamento della rete di strade nazionali e di un migliore collegamento trasportistico. D'altro canto, a favore delle regioni periferiche e di montagna saranno utilizzati mezzi dell'aumento della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) del 2008. Inoltre, mediante un adattamento della chiave di ripartizione dei fondi per le strade principali, sarà allocata una parte maggiore di tali risorse alle regioni periferiche e di montagna. Queste misure vanno principalmente a beneficio delle regioni di montagna e di periferia. Infine, anche le regioni periferiche e di montagna traggono vantaggio da infrastrutture di trasporto ben funzionanti nelle città e negli agglomerati.

4.4

Impatto sul territorio e l'ambiente

Il traffico ha numerose ripercussioni sugli insediamenti e l'ambiente, segnatamente sulla qualità dell'aria, il clima, i paesaggi, gli ecosistemi e le acque, l'utilizzazione della superficie e la qualità della vita negli insediamenti. Il principio della sostenibilità postula che il crescente traffico (cfr. n. 2.1) sia gestito con il minore impatto possibile sull'ambiente e che la qualità degli insediamenti sia conservata o migliorata. Il fondo infrastrutturale può contribuire affinché ciò avvenga per i seguenti motivi:

- tutti i progetti finanziati con mezzi del fondo infrastrutturale sottostanno alle normali procedure in materia ambientale e di pianificazione territoriale e devono rispettare gli obiettivi ambientali (aria, rumore, natura e paesaggio ecc.) stabiliti dalla legge giusta la corrente prassi giuridica. I progetti si basano pertanto su procedure afferenti i trasporti globali e coordinate con la politica ambientale e di ordinamento del territorio che assicurano che ogni infrastruttura da edificare costituisca la migliore opzione possibile;

- questo approccio in funzione dei trasporti globali può comportare segnatamente nei grandi agglomerati un rafforzamento dei trasporti pubblici e del traffico lento che in zone densamente abitate di regola presentano vantaggi comparativi. Nel complesso, la ripartizione modale negli agglomerati sarà più equilibrata e il traffico potrà essere gestito in modo più compatibile per quanto concerne il consumo di superficie e l'inquinamento fonico ed atmosferico. Con il promovimento dello sviluppo centripeto degli insediamenti si riducono le tendenze all'edificazione dispersiva e si rafforza lo sviluppo dei centri. Il trasferimento dei trasporti ai trasporti pubblici nelle regioni densamente abitate contribuisce anche al raggiungimento degli obiettivi di politica climatica giusta la legge sul CO₂ e il Protocollo di Kyoto;
- le limitate risorse del fondo infrastrutturale provvederanno affinché si costruiscano le infrastrutture con massimo beneficio.

Il fondo infrastrutturale provvede affinché negli anni a venire l'aumento del traffico possa essere gestito in modo efficiente, ottimizzato dal punto di vista trasportistico globale e coordinato con l'ordinamento territoriale e la protezione dell'ambiente.

5 Programma di legislatura

Il disegno è annunciato nel rapporto sul programma di legislatura 2003–2007 come oggetto annunciato nelle linee direttive (FF 2004 985).

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e legalità

L'atto legislativo sottoposto prevede l'istituzione di un fondo e l'allocazione di mezzi per determinati settori. Esso si basa in prima linea sull'articolo 173 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.) Le disposizioni di diritto sostanziale per il finanziamento delle strade nazionali e dei trasporti negli agglomerati risultano dalla legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata⁴⁷, risp. dalle modifiche proposte nel messaggio concernente la legislazione esecutiva della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC)⁴⁸. Nella misura in cui l'atto legislativo contiene disposizioni che esulano dagli aspetti attinenti al diritto finanziario, come la competenza derogante al disegno NPC di determinare progetti urgenti e realizzabili del traffico d'agglomerato, l'atto legislativo esegue l'articolo 86 capoverso 3 Cost.

Nella procedura di consultazione è stata da taluni sollevata la questione se oltre i progetti stradali e tranviari negli agglomerati possano essere sostenute con il fondo infrastrutturale anche infrastrutture per reti celeri regionali. Tale questione si era già posta in occasione delle modifiche della LUMin in relazione al

⁴⁷ RS 725.116.2, LUMin

⁴⁸ D-LUMin, FF 2005 5349.

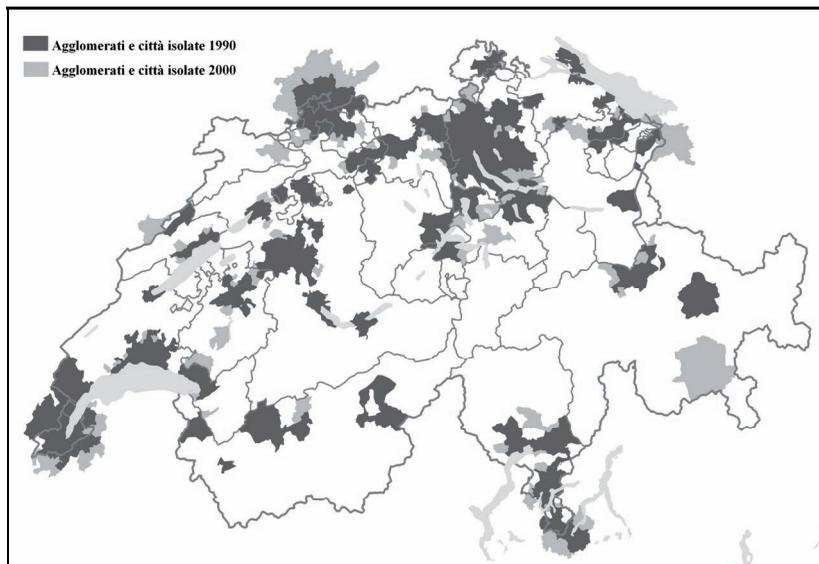
della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. L'articolo 1 capoverso 2 lettera c della legge concernente il fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato e la rete di strade nazionali stabilisce una nuova fattispecie di sussidiamento (cofinanziamento dei trasporti negli agglomerati). Inoltre, viene raggiunto il limite di 20 milioni. Esso va quindi, con il decreto federale concernente il credito complessivo, subordinato al freno alle spese.

6.5 Conformità alla legge sui sussidi

Le disposizioni della legge sui sussidi del 5 ottobre 1990⁵⁰ si applicano al fondo infrastrutturale a titolo sussidiario.

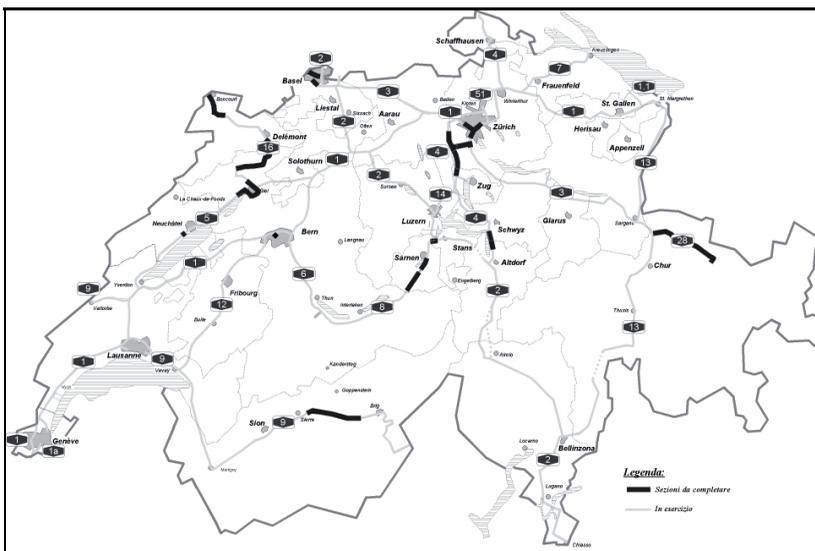
Agglomerati e città isolate in Svizzera 1990 e 2000 incl. i Comuni d'agglomerato all'estero

(stato settembre 2005)



Fonte: INFOPLAN-ARE, ZAR-BFA, SABE, GEOSTAT-BFS, swisstopo

Rete di strade nazionali svizzere e sezioni da completare (stato fine 2005)



Fonte: USTRA

Modelli di calcolo dell'effetto della maggiore ponderazione del fattore topografia e della nuova ripartizione dell'aumento della TTPCP

Cantoni	N. chilometri	Differenza dopo la maggiore ponderazione della topografia del fattore 4	Mezzi supplementari dall'aumento della TTPCP 2008 (quota cantonale)
ZH	61,5	-1,58	-
BE	296,3	-0,86	-
LU	72,0	-0,48	-
UR	96,5	1,54	2,82
SZ	69,9	0,12	2,04
OW	9,3	0,13	0,27
NW	10,7	-0,16	0,31
GL	37,7	0,07	1,10
ZG	12,1	-0,50	-
FR	57,2	-0,52	1,67
SO	23,7	-0,69	-
BS	1,1	-0,02	-
BL	45,4	-1,75	-
SH	16,8	-0,14	-
AR	42,3	0,20	1,24
AI	13,9	0,12	0,41
SG	133,1	0,16	-
GR	465,2	6,34	13,59
AG	106,8	-1,92	-
TG	96,8	-1,48	-
TI	120,3	-0,10	-
VD	127,9	0,04	-
VS	219,1	2,94	6,40
NE	78,5	-0,17	2,29
GE	30,8	-1,63	-
JU	39,7	0,33	1,16
CH	2284,6	0	33,30