

**Messaggio
concernente il programma per l'eliminazione dei problemi
di capacità sulla rete delle strade nazionali e lo sblocco
dei crediti necessari**

dell'11 novembre 2009

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il decreto federale concernente il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e lo sblocco dei crediti necessari. Il messaggio comprende il seguente atto legislativo:

- decreto federale concernente il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e lo sblocco dei crediti necessari.

Vi chiediamo nel contempo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

2003 P 02.3236 Piano settoriale strade 2004 e ampliamento della N4
nel Cantone di Zugo

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

11 novembre 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

L'elemento centrale del presente messaggio è il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali che il Consiglio federale è tenuto a presentare all'Assemblea federale entro il 31 dicembre 2009, conformemente a quanto previsto dalla legge sul fondo infrastrutturale. Il programma presenta i progetti volti a eliminare i problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali definendone le priorità. Il messaggio descrive inoltre i tratti in cui è necessario intervenire con la costruzione di nuovi elementi viari per eliminare i problemi di capacità e i vari scenari per il futuro sviluppo del finanziamento speciale a favore del traffico stradale.

Situazione iniziale

Mediante la legge sul fondo infrastrutturale (LFIT, RS 725.13), posta in vigore dall'Assemblea federale il 1° gennaio 2008, la Confederazione mette a disposizione, sull'arco di un ventennio, 20,8 miliardi di franchi¹ del finanziamento speciale del traffico stradale per far fronte alle problematiche legate alla mobilità in modo efficace e rispettoso dell'ambiente. Parte di questi mezzi sono destinati all'eliminazione dei problemi di capacità sulle strade nazionali.

La definizione delle misure nel quadro del fondo infrastrutturale è basata su una visione globale dei trasporti che include tutti i modi e mezzi di trasporto (considerandone vantaggi e svantaggi) e dà la priorità ad alternative efficaci piuttosto che a nuove infrastrutture. Con il presente messaggio, il Consiglio federale presenta la parte di questa visione globale concernente l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali.

Contenuto del progetto

Il progetto mostra i tratti della rete delle strade nazionali che in futuro non saranno più in grado di far fronte in modo accettabile al volume di traffico. Sulla base di tali considerazioni, il Consiglio federale sottopone un programma con le misure edili necessarie per eliminare i problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali.

Con questo primo messaggio il Consiglio federale chiede di approvare definitivamente i progetti più urgenti e di stanziare i mezzi finanziari necessari per la loro realizzazione. Inoltre, sottopone per conoscenza le priorità attribuite agli altri progetti volti a eliminare problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e chiede lo sblocco dei mezzi necessari per l'ulteriore pianificazione dei lavori.

Contributo determinante al mantenimento di strade nazionali funzionali

La realizzazione del programma consente di eliminare i problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali su una lunghezza di circa 81 chilometri. Si tratta in primo luogo dei problemi di capacità più gravi nei grandi agglomerati della Svizzera.

¹ Livello dei prezzi del 2005, senza rincaro e imposta sul valore aggiunto.

Garantire la funzionalità della rete delle strade nazionali costituisce un importante fattore strategico per la Svizzera, e questo vale in particolar modo per i grandi agglomerati. In queste aree densamente popolate le strade nazionali assorbono buona parte del traffico interno, di destinazione e di origine. Esse garantiscono la raggiungibilità dei centri economici, decongestionano le arterie urbane dal traffico, contribuendo in tal modo considerevolmente a mantenere le città e gli agglomerati abitabili e funzionali.

405 chilometri di strade nazionali regolarmente congestionati

Nel 2020, circa 405 chilometri di strade nazionali saranno regolarmente congestionati. Di questi, circa 81 presenteranno congestionamenti molto importanti e circa 182 congestionamenti importanti.

Per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali sono stati riservati 5,5 miliardi di franchi². Il messaggio concernente la LFIT prevede l'impiego di questo credito per l'aggiunta di corsie supplementari della lunghezza di almeno due chilometri su tratti di strade nazionali esistenti.

Indispensabile fissare rigorosamente le priorità

Al momento sono in discussione progetti per un ammontare di circa 17,5 miliardi di franchi. Questa somma supera di gran lunga i mezzi finanziari a disposizione. È pertanto indispensabile fissare rigorosamente le priorità. A questo scopo i progetti sono stati suddivisi in 4 moduli di priorità attraverso una procedura a più tappe.

Il modulo 1 comprende i progetti urgenti e giudicati validi per eliminare i problemi di capacità più gravi. La pianificazione di questi progetti è già in fase molto avanzata. Fanno parte di questa categoria l'ampliamento a sei corsie dei tratti Härkingen–Wiggertal, Blegi–Rütihof e della circonvallazione a Nord di Zurigo. A questi si aggiungono misure di potenziamento urgenti nell'area di Crissier.

I moduli 2 e 3 comprendono altri progetti ritenuti validi, che dovranno però essere approfonditi a livello di pianificazione nei prossimi anni. Il Consiglio federale attribuisce una priorità un po' più elevata ai progetti del modulo 2 rispetto a quelli del modulo 3. Si tratta dei progetti che, unitamente a quelli del modulo 1, nell'ottica odierna, potranno essere realizzati con i 5,5 miliardi disponibili. I progetti del modulo 4 sono definitivamente accantonati.

Attuazione continua dei progetti

Per la realizzazione dei due progetti più urgenti Härkingen–Wiggertal e Blegi–Rütihof, le Camere federali hanno già sbloccato 300 milioni di franchi nel quadro della seconda tappa delle misure di stabilizzazione congiunturale. Con il presente messaggio il Consiglio federale presenta il decreto federale per la definizione dei due restanti progetti del modulo 1: la circonvallazione a Nord di Zurigo e le misure di potenziamento presso Crissier. Anche lo sblocco dei crediti necessari a questo scopo, dell'ordine di 1,06 miliardi di franchi, è oggetto del presente decreto federa-

² Livello dei prezzi del 2005, senza rincaro e imposta sul valore aggiunto.

le. L'avvio dei progetti del modulo 1 dipende dalla disponibilità di mezzi finanziari sufficienti nel fondo infrastrutturale.

Inoltre, il Consiglio federale illustra la procedura per l'aggiornamento periodico del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità. Questa prevede che i progetti dei moduli 2 e 3 vengano concretizzati durante il prossimo periodo di valutazione e sottoposti a una nuova verifica a fasi. Circa ogni quattro anni il Consiglio federale sottoporrà all'Assemblea federale i progetti giudicati più validi la cui pianificazione è in fase sufficientemente avanzata. Con la stessa frequenza, il Consiglio federale informerà l'Assemblea federale sullo stato di realizzazione del programma e richiederà lo sblocco di altri fondi.

Infine, con il presente decreto, l'Assemblea federale dovrà prendere atto dell'assegnazione degli altri progetti ai moduli 2, 3 e 4 e sbloccare i crediti necessari per la prosecuzione dei progetti dei moduli 2 e 3 per un ammontare di 175 milioni di franchi.

Garantita l'armonizzazione con altri programmi in materia di traffico

Questa procedura a tappe assicura la necessaria armonizzazione con le misure dei programmi d'agglomerato e con gli ulteriori miglioramenti dell'offerta dei trasporti pubblici, consentendo, nel contempo, anche all'Assemblea federale di approvare definitivamente solo i progetti che meglio si prestano a eliminare i problemi di capacità e che sono sufficientemente concretizzati.

Attualmente sono necessari due nuovi elementi viari

Durante l'elaborazione del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità, è emerso che almeno in due casi particolarmente gravi, l'aggiunta di corsie supplementari alle strade nazionali esistenti non avrebbe risolto la situazione. Si tratta delle strade nazionali tra Morges ed Ecublens e nella Glattal. In entrambi questi casi, per eliminare i problemi di capacità previsti è necessario aggiungere nuovi elementi viari alla rete. Ciò non può avvenire nel quadro della LFIT, ma richiede una modifica del decreto federale concernente la rete delle strade nazionali (RS 725.113.11). Il Consiglio federale chiederà di provvedere a questo adeguamento nel quadro di un prossimo messaggio.

Il Consiglio federale esaminerà inoltre l'eventualità di ulteriori completamenti della rete – ad esempio l'attraversamento del lago Lemano a Ginevra o la bretella di San Gallo – nel quadro della successiva concretizzazione del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità.

Persisteranno notevoli problemi di capacità

Nel 2020, nonostante la realizzazione completa dei progetti dei moduli 1 e 2, le misure prese nel quadro dei programmi di agglomerato e il previsto potenziamento dei trasporti pubblici, circa 340 chilometri, ossia il 18 per cento, delle strade nazionali saranno regolarmente congestionati.

Prevedibile disavanzo di copertura del finanziamento speciale per il traffico stradale

A partire dal 2016, i fondi del finanziamento speciale per il traffico stradale non basteranno più neanche a coprire le spese ordinarie. Tale evoluzione è da ricondurre allo stallo delle entrate, all'aumento del rincaro, all'assunzione di ulteriori compiti nonché all'incremento delle spese per l'esercizio e la manutenzione degli impianti nuovi ed esistenti. A questo si aggiungono altri progetti in discussione, come la realizzazione di nuovi elementi viari, l'inserimento di 400 chilometri di strade nella rete delle strade nazionali e il proseguimento del finanziamento dei progetti ferroviari (contributo del 25 per cento alla NFTA).

Per soddisfare tutti questi bisogni è necessario aumentare a medio e lungo termine il supplemento d'imposta sugli oli minerali per un importo fino a 22 centesimi al litro di carburante. Il Consiglio federale esaminerà i bisogni e sottoporrà alle Camere federali le relative proposte nel quadro di un prossimo messaggio.

Indice

Compendio	7302
Elenco delle abbreviazioni	7309
1 Punti essenziali del progetto	7310
1.1 Situazione iniziale	7310
1.1.1 Legge sul fondo infrastrutturale	7310
1.1.1.1 Visione d'insieme della legge sul fondo infrastrutturale	7310
1.1.1.2 Completamento della rete delle strade nazionali	7310
1.1.1.3 Eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali esistenti	7311
1.1.1.4 Miglioramento delle infrastrutture di traffico nelle città e negli agglomerati	7311
1.1.1.5 Contributi per il mantenimento del sostrato qualitativo delle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche	7312
1.1.2 Coordinamento dei programmi Eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e Traffico d'agglomerato	7312
1.2 Portata del presente messaggio	7314
1.3 Contesto della politica dei trasporti	7315
1.3.1 Sviluppi concernenti il traffico	7315
1.3.1.1 Strade nazionali: spina dorsale dell'infrastruttura di traffico svizzera	7315
1.3.1.2 Domanda di mobilità in continua crescita	7316
1.3.2 Evoluzione continua della rete delle strade nazionali	7316
1.3.3 Il nuovo strumento del fondo infrastrutturale	7317
1.3.4 Gli interventi capillari necessitano di una visione d'insieme	7317
1.3.4.1 Disfunzionamenti sulla rete delle strade nazionali	7317
1.3.4.2 Diversi approcci risolutivi per l'eliminazione dei punti critici	7318
1.3.4.3 Provvedimenti necessari a diversi livelli	7318
1.3.4.4 Due possibilità per l'ampliamento delle strade nazionali; diversi canali di finanziamento interessati	7320
1.4 Misure per l'eliminazione dei problemi di capacità sulle strade nazionali	7321
1.4.1 Problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali	7321
1.4.1.1 Non tutte le code possono essere evitate	7321
1.4.1.2 Tre livelli di criticità	7321
1.4.1.3 Risultati dell'analisi dei problemi di capacità	7322
1.4.2 Concezione del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità	7323
1.4.2.1 Inevitabile fissare priorità; panoramica sulla procedura	7323
1.4.2.2 La procedura nel dettaglio	7323
1.4.2.3 Concezione del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità	7326
1.4.3 Panoramica sulle misure di ampliamento proposte	7327

1.4.3.1 Programma per l'eliminazione dei problemi di capacità e completamenti della rete	7327
1.4.3.2 Programma per l'eliminazione dei problemi di capacità	7327
1.4.3.3 Nuovi elementi viari	7331
1.4.4 Ripercussioni del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità	7332
1.4.4.1 Effetti sul traffico: la situazione viene chiaramente migliorata	7332
1.4.4.2 Valutazione della sostenibilità: nel complesso ripercussioni positive	7334
1.5 Finanziamento	7337
1.5.1 Quadro finanziario per l'infrastruttura stradale	7337
1.5.2 A breve termine finanziamento assicurato – necessità d'intervento a medio termine	7339
1.5.3 Motivazioni per il maggiore fabbisogno ordinario	7339
1.5.3.1 Nuovi compiti del FSTS	7339
1.5.3.2 Ampliamento dei compiti nell'ambito delle strade nazionali	7340
1.5.3.3 Fabbisogno supplementare a seguito del rincaro	7341
1.5.4 Fabbisogno supplementare a seguito di esigenze supplementari	7341
1.5.5 Ripercussioni sul FSTS	7342
1.5.5.1 Evoluzione delle entrate del FSTS	7342
1.5.5.2 Confronto tra entrate e uscite	7342
1.5.6 Finanziamento del fabbisogno	7344
1.6 Prospettive finanziarie del fondo infrastrutturale	7345
1.6.1 Situazione politico-finanziaria della Confederazione	7345
1.6.2 Situazione del fondo infrastrutturale	7347
1.6.3 Dipendenza dai fondi per il finanziamento di progetti ferroviari	7349
1.7 Procedura di consultazione	7350
1.7.1 Risultati della consultazione	7350
1.7.2 Conclusioni	7351
2 Spiegazioni sul decreto federale	7352
2.1 In generale	7352
2.2 Decreto federale concernente il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e lo sblocco dei crediti necessari	7353
3 Ripercussioni	7355
3.1 Ripercussioni finanziarie sulla Confederazione	7355
3.2 Ripercussioni su Cantoni e Comuni	7355
3.3 Ripercussioni sull'economia nazionale	7355
3.4 Ripercussioni su altri vettori di trasporto	7356
3.5 Ripercussioni sull'ordinamento territoriale e sull'ambiente	7357
4 Rapporto con il programma di legislatura	7358
5 Aspetti giuridici	7358
5.1 Legalità	7358

5.2 Conformità con gli impegni internazionali della Svizzera e rapporto con il diritto europeo	7358
5.3 Forma dell'atto	7358
5.4 Subordinazione al freno delle spese	7358
5.5 Conformità alla legge sui sussidi	7359

Allegati:

1 Misure di potenziamento per area	7360
2 Maggior fabbisogno del FSTS	7377

Decreto federale concernente il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e lo sblocco dei crediti necessari (<i>Disegno</i>)	7379
--	-------------

Elenco delle abbreviazioni

DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
EO	Esame dell'opportunità
FI	Fondo infrastrutturale
Fondo FTP	Fondo per i grandi progetti ferroviari
FSTS	Finanziamento speciale a favore del traffico stradale
FTP	Decreto federale concernente la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici
IVA	Imposta sul valore aggiunto
LFIT	Legge federale del 6 ottobre 2006 concernente il fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato, la rete delle strade nazionali, nonché le strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche (Legge sul fondo infrastrutturale, RS 725.13)
LSN	Legge federale dell'8 marzo 1960 sulle strade nazionali (RS 725.11)
LUMin	Legge federale del 22 marzo 1985 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (RS 725.116.2)
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
NISTRA	Indicatori di sostenibilità per progetti infrastrutturali stradali
NPC	Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni
OUMin	Ordinanza del 7 novembre 2007 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (RS 725.116.21)
SIF	Sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria
TP	Trasporti pubblici
TTPCP	Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni
VDS	Valutazione della sostenibilità

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Legge sul fondo infrastrutturale

1.1.1.1 Visione d'insieme della legge sul fondo infrastrutturale

La legge federale concernente il fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato, la rete delle strade nazionali, nonché le strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche (Legge sul fondo infrastrutturale, LFIT; RS 725.13) è entrata in vigore il 1° gennaio 2008. Il fondo infrastrutturale mette a disposizione, per 20 anni, 20,8 miliardi di franchi per i seguenti quattro settori (livello dei prezzi 2005, rincaro e IVA esclusi)³:

- completamento della rete delle strade nazionali: 8,5 miliardi;
- eliminazione dei problemi di capacità sull'attuale rete delle strade nazionali: 5,5 miliardi;
- miglioramento delle infrastrutture di traffico nelle città e negli agglomerati: 6 miliardi;
- mantenimento del sostrato qualitativo delle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche: 0,8 miliardi.

I mezzi del fondo infrastrutturale sono destinati ad assicurare in modo efficace e rispettoso dell'ambiente la mobilità necessaria a una società e un'economia efficienti (art. 4 cpv. 1 LFIT). L'impiego dei mezzi è basato su una visione globale dei trasporti che include tutti i modi e i mezzi di trasporto, considerandone vantaggi e svantaggi, dà la priorità ad alternative efficaci piuttosto che a nuove infrastrutture, tiene conto della capacità di finanziamento a lungo termine e della situazione finanziaria dell'ente pubblico, include il coordinamento con lo sviluppo degli insediamenti e la protezione dell'ambiente e mira a tener conto in modo adeguato di tutte le parti del Paese (art. 4 cpv. 2 LFIT).

1.1.1.2 Completamento della rete delle strade nazionali

La rete delle strade nazionali è stata definita, nelle grandi linee, nell'omonimo decreto federale del 1960. Per completare la rete approvata nel 1960 e realizzare i completamenti decisi successivamente occorre colmare ancora alcune lacune. I progetti necessari a tale scopo sono parte integrante del completamento della rete delle strade nazionali. Il completamento rimane un compito congiunto di Confederazione e Cantoni.

Ai sensi dell'articolo 5 capoverso 2 LFIT, l'Assemblea federale ha sbloccato i mezzi finanziari per il completamento della rete delle strade nazionali con l'entrata in

³ Decreto federale del 4 ottobre 2006

vigore della legge sul fondo infrastrutturale (art. 2 del decreto federale del 4 ottobre 2006 concernente il credito complessivo per il fondo infrastrutturale).

1.1.1.3 Eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali esistenti

Ai sensi della legge sul fondo infrastrutturale, per problemi di capacità s'intendono quelli posti dai tratti della rete attuale delle strade nazionali che presentano sovraccarichi tali da ostacolare in modo durevole la funzionalità dell'insieme della rete. Il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale, al più tardi due anni dopo l'entrata in vigore della LFIT, un programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali. Il Governo informa di regola ogni quattro anni l'Assemblea federale sullo stato di realizzazione del programma e chiede di liberare i crediti per il periodo successivo (art. 6 LFIT).

La rete attuale delle strade nazionali presenta in diversi punti problemi di capacità. Quelli più gravi comportano anche al di fuori degli orari di punta rallentamenti e code. Per eliminare questi problemi di capacità sono messi a disposizione con il fondo infrastrutturale 5,5 miliardi di franchi. Il Consiglio federale sottopone in una visione globale un programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali. Il programma, che definisce i problemi e indica i relativi provvedimenti, si basa su un'analisi intermodale e su un esame delle alternative per ogni tratto critico; tra queste vi è per esempio il trasferimento del traffico individuale motorizzato ai trasporti pubblici.

Per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali attuale, le Camere federali hanno sbloccato, nel quadro della seconda fase delle misure di stabilizzazione a favore della congiuntura, 300 milioni di franchi per la realizzazione dei progetti più urgenti Härkingen–Wiggertal e Blegi–Rütihof. Un ulteriore importo parziale sarà ora sbloccato con il decreto federale concernente il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e lo sblocco dei crediti necessari.

1.1.1.4 Miglioramento delle infrastrutture di traffico nelle città e negli agglomerati

Nelle città e negli agglomerati esiste un'impellente necessità di strade e infrastrutture ferroviarie per il miglioramento del sistema dei trasporti. Un sistema dei trasporti ben funzionante negli agglomerati serve a migliorare la qualità di vita della popolazione e a rafforzare la piazza economica.

Con l'entrata in vigore della legge sul fondo infrastrutturale, l'Assemblea federale ha sbloccato 2,559 miliardi di franchi per progetti urgenti e pronti per la realizzazione tesi a migliorare le infrastrutture di traffico nelle città e negli agglomerati (art. 3 e 4 del decreto federale del 4 ottobre 2006 concernente il credito complessivo per il fondo infrastrutturale).

In virtù dell'articolo 7 capoverso 3 LFIT, il Consiglio federale deve sottoporre all'Assemblea federale, al più tardi due anni dopo l'entrata in vigore della legge, un programma per il cofinanziamento dei programmi d'agglomerato (programma

Traffico d'agglomerato). Sottoponendo per approvazione alle Camere il decreto federale sullo sblocco dei crediti dal 2011 relativo al programma Traffico d'agglomerato, il Consiglio federale adempie questo mandato.

Dopo lo sblocco della prima *tranche* di contributi dal fondo infrastrutturale per progetti urgenti e pronti per la realizzazione, il Consiglio federale presenta il programma Traffico d'agglomerato. Il Governo fornisce informazioni in merito allo stato dei progetti urgenti il cui cofinanziamento è in corso dal 1° gennaio 2008 e indica, nel quadro di una visione globale, come intende ripartire nei prossimi due decenni i rimanenti 3,441 miliardi di franchi per le infrastrutture di traffico nelle città e negli agglomerati.

1.1.1.5 Contributi per il mantenimento del sostrato qualitativo delle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche

Le prestazioni della Confederazione in favore delle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche sono versate sotto forma di contributi forfettari calcolati in funzione della lunghezza delle strade. Il Consiglio federale designa i Cantoni beneficiari (art. 8 LFIT). I Cantoni con strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche che ricevono contributi forfettari conformemente all'articolo 8 LFIT sono designati nell'ordinanza concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (art. 18 e allegato 3 OUMin). Con l'entrata in vigore della legge sul fondo infrastrutturale, l'Assemblea federale ha sbloccato i crediti destinati al settore dei contributi per il mantenimento del sostrato qualitativo delle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche (art. 5 del decreto federale del 4 ottobre 2006 concernente il credito complessivo per il fondo infrastrutturale).

1.1.2 Coordinamento dei programmi Eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e Traffico d'agglomerato

L'esame dei programmi d'agglomerato è durato parecchi mesi. Nel quadro di questo esame, tutti gli uffici federali interessati hanno effettuato un'approfondita analisi dei singoli agglomerati, armonizzando le misure proposte con i relativi provvedimenti sovraordinati per le ferrovie e le strade nazionali. Parallelamente, l'Ufficio federale delle strade ha elaborato le basi per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali. Questa procedura ha permesso di assicurare, nel corso del processo, la concertazione tra i due programmi concernenti il traffico d'agglomerato e l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali.

I programmi d'agglomerato servono a migliorare il sistema dei trasporti

Il programma Traffico d'agglomerato è stato concepito per migliorare il sistema dei trasporti negli agglomerati. Nella fattispecie, si intende sia potenziare la qualità e la sicurezza del traffico sia favorire lo sviluppo del territorio e la qualità dell'ambiente. Gli obiettivi principali dei programmi d'agglomerato sono lo sviluppo centripeto degli insediamenti, il trasferimento del traffico ai trasporti pubblici e al traffico lento

nonché, nel limite del possibile, un deflusso sostenibile del restante traffico individuale motorizzato.

I grandi agglomerati della Svizzera sono confrontati, da un lato, con le sfide in materia di traffico negli agglomerati, dall'altro sono particolarmente esposti ai problemi di capacità delle strade nazionali.

L'importanza fondamentale delle strade nazionali

Le strade nazionali sono fondamentali per il collegamento dei grandi agglomerati. Esse assorbono una parte importante del traffico interno, di destinazione e di origine degli agglomerati e contribuiscono pertanto ad alleggerire in modo determinante il traffico all'interno delle città. L'aumento sproporzionato del volume di traffico sulle strade nazionali in prossimità delle città ne è la prova. Viceversa, negli agglomerati il sistema dei trasporti reagisce in modo particolarmente sensibile ai congestionamenti sulle strade nazionali in prossimità delle città: in caso di code sulle strade nazionali il traffico devia sulla rete stradale d'importanza locale. Di conseguenza, non di rado negli agglomerati si verificano ulteriori problemi di traffico, di cui ne risentono anche i trasporti pubblici su strada e i tram. Le strade nazionali comportano anche effetti negativi per gli agglomerati, quali ad esempio disturbi indesiderati per la popolazione residente a causa delle emissioni foniche e di sostanze nocive, la frammentazione di interi quartieri o comparti locali, nonché il non raggiungimento dell'obiettivo in materia di sviluppo centripeto degli insediamenti.

Tenendo conto di queste interdipendenze tra strade nazionali e traffico d'agglomerato, le misure proposte per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali mirano soprattutto al buon finanziamento delle strade nazionali nelle zone centrali degli agglomerati. Inoltre, per le strade nazionali che attraversano aree urbanizzate estese sono privilegiate, nel limite del possibile, varianti che contribuiscono al risanamento urbanistico della situazione esistente.

Sinergie sugli esempi di Berna, Losanna e Zurigo

Nella regione di Berna, ad esempio, sono previsti, nel quadro del programma Traffico d'agglomerato, considerevoli investimenti nei trasporti pubblici. L'offerta della rete celere regionale sarà intensificata sui principali corridoi in direzione di Münchenbuchsee, Münsingen, Belp e Köniz con orario cadenzato di un quarto d'ora; presso il nodo ferroviario di Berna sono previsti altri importanti investimenti e anche la rete tramviaria sarà completata con l'importante asse Nord-Sud Ostermundigen-Köniz. Per quanto concerne le strade nazionali, è previsto l'ampliamento a sei corsie della N6 tra l'intersezione del Wankdorf e Muri, mentre presso il raccordo di Ostring l'attuale strada nazionale sarà sostituita da una nuova tangenziale. Questa misura comporta un maggiore costo rispetto alla sistemazione dell'esistente strada nazionale, ma consente una considerevole riqualificazione dell'insediamento, fortemente pregiudicato dal tracciato esistente. Ciò comporta un vantaggio supplementare per il traffico del centro città di Berna e considerevoli opportunità per la riqualificazione urbana della zona dello svincolo di Ostring.

A Losanna è previsto, nel quadro dello Sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria (SIF) e del programma Traffico d'agglomerato, un sensibile miglioramento dei trasporti pubblici in particolare nel comparto Ovest della città con il quarto binario Losanna-Renens, la stazione della rete celere regionale Prilly-Malley e il tram Losanna-Renens. Queste misure determineranno un certo alleggerimento del nodo autostradale Crissier-Ecublens. Presso Morges la conformazione del territorio è tale

da rendere insostenibile dal punto di vista urbanistico un ampliamento dell'esistente strada nazionale. Di conseguenza si rinuncia al progetto a favore di una soluzione più ragionevole e sostenibile a medio e lungo termine prevedendo per ora, unicamente sulla ramificazione Ecublens-Villars-Ste-Croix, un decongestionamento dei flussi critici per un miglioramento della qualità del traffico (strozzatura di Crissier).

Nell'agglomerato di Zurigo, con l'eliminazione dei problemi di capacità sulla circonvallazione Nord della città (per quel che concerne le strade) e con la costruzione della linea di transito accompagnata dal miglioramento dell'offerta della rete celere regionale (per il settore ferroviario), viene proseguita l'attuale strategia: i flussi di pendolari tuttora in netta crescita, fortemente orientati verso il nucleo della città saranno anche in futuro e in misura ancora maggiore smaltiti mediante un'attrattiva offerta nell'ambito della rete celere regionale. In quest'area, la strada nazionale serve anche alla ripresa e alla canalizzazione del traffico individuale motorizzato al fine di migliorare l'agibilità della rete stradale di importanza locale per il traffico d'agglomerato.

1.2 Portata del presente messaggio

Programma per l'eliminazione dei problemi di capacità

Il presente messaggio illustra i tratti della rete delle strade nazionali che nel 2020 non saranno più in grado smaltire i flussi di traffico in modo accettabile (n. 1.4.1) e sottopone un programma per eliminare tali problemi di capacità, in adempimento alla LFIT (n. 1.4.3.2).

Attualmente sono al vaglio numerosi progetti per l'eliminazione dei problemi di capacità il cui avanzamento presenta tuttavia stadi differenti. Questi progetti vanno coordinati con l'ulteriore concretizzazione dei programmi d'agglomerato e l'ulteriore miglioramento dell'offerta dei trasporti pubblici. Per tener debitamente conto di ciò, il Consiglio federale chiede che il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità venga sviluppato e attuato a tappe.

Il Consiglio federale intende fissare delle priorità in relazione ai progetti attualmente in discussione e suddividerli in quattro moduli. Quelli più urgenti e in fase di pianificazione avanzata del modulo prioritario 1 sono sottoposti per delibera alle Camere federali.

Le Camere federali hanno deciso in merito a due progetti urgenti già nel quadro della seconda tappa delle misure di stabilizzazione congiunturale. I due progetti rimanenti del modulo 1 dovranno essere approvati in modo definitivo e i crediti necessari alla loro realizzazione sbloccati nel quadro del presente primo messaggio sul programma. Al tempo stesso, il Consiglio federale sottopone per conoscenza la ripartizione degli altri progetti nei moduli 2, 3 e 4 e chiede lo sblocco dei mezzi finanziari necessari all'ulteriore concretizzazione e progettazione dei progetti inseriti nei moduli 2 e 3. Infine, illustra le modalità per la concretizzazione graduale del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità.

Successiva definizione di nuovi elementi della rete

Conformemente alla LFIT, l'eliminazione dei problemi di capacità avviene attraverso la realizzazione di corsie supplementari della lunghezza di almeno due chilometri su tratti di strade nazionali esistenti. Stando agli studi effettuati un simile intervento

non risulta decisivo in almeno due casi, ovvero sul tratto Morges–Ecublens e nella Glattal. In questi casi, i problemi di capacità previsti possono essere risolti unicamente attraverso l'aggiunta di nuovi elementi alla rete.

Nella fase di ulteriore concretizzazione del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità, il Consiglio federale discuterà della necessità di eventuali altri nuovi elementi viari (ad es. attraversamento del lago Lemano, bretella di San Gallo).

Questi nuovi elementi non rientrano nell'ambito del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità e vanno definiti nel quadro di un adeguamento del decreto federale concernente la rete delle strade nazionali (RS 725.113.11). Essi andranno discussi separatamente nel quadro di un prossimo messaggio. La loro definizione non è pertanto oggetto del presente messaggio.

1.3 Contesto della politica dei trasporti

1.3.1 Sviluppi concernenti il traffico

1.3.1.1 Strade nazionali: spina dorsale dell'infrastruttura di traffico svizzera

In Svizzera, la rete viaria svolge un ruolo centrale per il soddisfacimento delle esigenze in materia di mobilità: la strada è di gran lunga il vettore di trasporto più significativo. In effetti, circa l'80 per cento del traffico viaggiatori e oltre il 50 per cento del traffico merci⁴ avvengono su strada. La rete delle strade nazionali svizzere – di competenza della Confederazione per quanto concerne costruzione, esercizio e manutenzione – rappresenta la spina dorsale della rete viaria. Essa è costituita dalle vie di collegamento d'interesse generale per la Svizzera e serve in particolare a garantire un andamento sicuro ed economico del traffico (art. 1 della legge federale dell'8 marzo 1960 sulle strade nazionali, LSN; RS 725.11).

Dalla definizione della rete delle strade nazionali da parte dell'Assemblea federale nel 1960, i requisiti ai quali sono chiamate a rispondere le infrastrutture di traffico nazionali sono radicalmente mutati. La popolazione residente in Svizzera è aumentata, passando da circa 5,36 a 7,5 milioni di abitanti. Questa evoluzione è stata affiancata da un progressivo sviluppo degli insediamenti, crescenti distanze tra le aree residenziali e i posti di lavoro, una progressiva urbanizzazione nonché un continuo potenziamento delle infrastrutture di traffico. Di conseguenza, il volume di traffico è progredito in modo vertiginoso. Solo nel traffico individuale motorizzato, tra il 1960 e il 2007, la prestazione di trasporto è quintuplicata, passando da 18 590 a 93 267 milioni di persone-chilometri. Oltre un terzo di questo traffico circola oggi sulle strade nazionali.

Il maggiore potenziamento dei trasporti pubblici e la promozione mirata del traffico lento contribuiscono in maniera considerevole a far fronte alla domanda ininterrotta di sempre maggiore mobilità. L'incentivazione del trasporto pubblico non può tuttavia innescare un'inversione di tendenza dell'evoluzione del volume di traffico sulle strade nazionali. Nonostante la graduale entrata in funzione dei potenziamenti dell'offerta di FERROVIA 2000, della galleria di base del Lötschberg e di diversi sistemi di ferrovie regionali celeri, il congestionamento delle strade nazionali è

⁴ Riferito alle prestazioni di trasporto in persone-km o tonnellate-km.

continuato a crescere senza interruzione. Tra il 2000 e il 2007 è sensibilmente aumentato anche il volume di traffico sulle strade nazionali rispetto al traffico sulle restanti arterie stradali svizzere⁵, registrando un incremento annuo di circa il 2 per cento.

1.3.1.2 Domanda di mobilità in continua crescita

Secondo un rapporto dell'Ufficio federale di statistica⁶, tra il 2000 e il 2030, la popolazione residente in Svizzera aumenterà di un ulteriore 13 per cento. Questo incremento non si distribuirà uniformemente sul territorio nazionale. Questo ed altri fattori socio-economici determineranno un ulteriore incremento della domanda di mobilità. Tra il 2000 e il 2030, il DATEC stima un incremento delle prestazioni chilometriche (veicoli-chilometri) del traffico individuale motorizzato pari a circa il 26 per cento⁷. Con una quota del 39 per cento, anche in futuro le strade nazionali a doppio senso di marcia saranno interessate in modo sovrapporzionale da questo generale aumento del traffico. Nello stesso arco di tempo si registrerà anche una crescita ancora più vertiginosa delle prestazioni chilometriche (tonnellate-km) del traffico merci su strada (da +35 a +56 per cento)⁸. Ne consegue che le difficoltà già oggi presenti nell'espletamento del trasporto privato tenderanno ad aggravarsi ulteriormente.

Lo scopo della Confederazione è garantire anche in futuro un'infrastruttura di traffico funzionale. Una infrastruttura di traffico ben strutturata rappresenta una base importante per lo sviluppo economico del Paese. È necessario intervenire in particolare nelle città e negli agglomerati dove è previsto il maggior incremento di traffico e le reti di trasporto locali, regionali e nazionali si sovrappongono in uno spazio ristretto. Tuttavia, anche determinati tratti di strade nazionali al di fuori degli agglomerati saranno trafficati oltre le capacità disponibili.

1.3.2 Evoluzione continua della rete delle strade nazionali

Con il decreto federale del 21 giugno 1960 concernente la rete delle strade nazionali le Camere federali hanno definito i collegamenti stradali d'importanza nazionale. Il decreto definisce sostanzialmente la rete di quelle che, nel linguaggio corrente, chiamiamo autostrade. Gli elementi cardine del decreto sono collegamenti attrattivi tra i centri economici svizzeri nonché l'integrazione dei centri economici nelle reti di strade estere a grande capacità.

Il decreto del 1960 conserva sostanzialmente la sua validità. Da allora, la rete stradale approvata è stata realizzata e sviluppata progressivamente dalla Confederazione e dai Cantoni. Dei 1892,5 chilometri previsti, ad oggi sono stati realizzati circa 1789,5

⁵ L'aumento delle prestazioni di trasporto del traffico individuale motorizzato complessivo tra il 2000 e il 2006 è stato di circa lo 0,9 per cento annuo.

⁶ Ufficio federale di statistica (2006): Scenari sullo sviluppo della popolazione della Svizzera; Scenario di riferimento secondo tabella T1-A00.

⁷ Ufficio federale dello sviluppo territoriale (2006): Prospettive del traffico viaggiatori in Svizzera fino al 2030.

⁸ Ufficio federale dello sviluppo territoriale (2004): Prospettive del traffico merci in Svizzera fino al 2030; le cifre si riferiscono al periodo 2002–2030.

chilometri, ossia il 94,6 per cento della rete viaria nazionale. Per l'attuazione completa del decreto restano ancora da costruire circa 103 chilometri di strade nazionali. Secondo la pianificazione odierna, la rete delle strade nazionali definita nel 1960 sarà completata approssimativamente nel 2020.

Originariamente, il decreto concernente la rete avrebbe dovuto fornire una risposta soprattutto alle esigenze del traffico sovraregionale. Nel frattempo i requisiti cui devono rispondere le strade nazionali sono fortemente mutati. Oggigiorno le strade nazionali rappresentano la vera e propria spina dorsale per il collegamento viario dei centri e degli agglomerati del Paese. Contemporaneamente, la loro importanza per il collegamento dei poli economici nonché per il traffico stradale nazionale e internazionale è rimasta inalterata.

Per vari aspetti oggi il decreto federale non corrisponde più in maniera puntuale alle esigenze attuali e future. Per questo motivo esso deve essere completamente riesaminato e adeguato. Questo dovrà avvenire nel quadro di un messaggio separato. La procedura di consultazione ha avuto luogo nel 2008.

1.3.3 Il nuovo strumento del fondo infrastrutturale

Il 28 novembre del 2000, diverse associazioni di trasporto hanno depositato l'iniziativa popolare «Avanti – per autostrade sicure ed efficienti», il cui obiettivo era quello di eliminare diversi problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali svizzere attraverso interventi di natura edile. Secondo il Consiglio federale, l'iniziativa sollevava una richiesta legittima, non era però sufficientemente capillare, in quanto limitava il suo raggio d'azione a singoli tratti di strade nazionali. Le Camere federali hanno sottoposto pertanto al voto del popolo un controprogetto. Il controprogetto recepiva i punti indiscussi dell'iniziativa popolare, prevedendo però, ai fini di una politica del traffico coordinata, un potenziamento della rete ferroviaria e stradale.

Dopo il ritiro dell'iniziativa «Avanti» e la reiezione del controprogetto nella votazione popolare dell'8 febbraio 2004, regnava un ampio consenso sul fatto che i problemi viari necessitassero di una risoluzione immediata. Questa fu individuata nella LFIT, varata dalle Camere federali nell'ottobre del 2006. L'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali è parte della LFIT. Il contenuto della legge è illustrato in maniera completa nel numero 1.1.1.

1.3.4 Gli interventi capillari necessitano di una visione d'insieme

1.3.4.1 Disfunzionamenti sulla rete delle strade nazionali

I disfunzionamenti più evidenti sulle strade nazionali si palesano nella formazione di code. Un certo grado di incolonnamenti è inevitabile e pertanto di norma tollerato. Nel caso però gli ingorghi e gli incolonnamenti si verifichino con eccessiva frequenza e persistano nel tempo, la funzionalità della rete viaria nazionale interessata ne risulta profondamente compromessa. I disagi per il traffico pendolare, commerciale, turistico e ricreativo assumono una portata non più tollerabile. Il sistema dei trasporti

diventa sempre più inaffidabile e i lunghi periodi di attesa determinano ingenti costi di natura economico-politica.

L'evoluzione del numero di ore di coda ben illustra questa situazione: tra il 1994 e il 2008 le ore di attesa in colonna si sono quadruplicate passando da 2500 a oltre 10 000 ore l'anno. Con una quota del 75 per cento circa, nel 2008 il sovraccarico di traffico ha rappresentato di gran lunga la causa più frequente d'incolonnamento sulle strade nazionali.

1.3.4.2 Diversi approcci risolutivi per l'eliminazione dei punti critici

Al fine di assicurare a lungo termine il funzionamento delle infrastrutture di traffico, il Consiglio federale e il Parlamento hanno gettato le basi per una procedura efficace, coordinata e intermodale adottando il Piano settoriale dei trasporti, la LFIT e il FTP.

Le presenti proposte per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali rispondono a questi fondamenti. Esse si basano su una prospettiva globale, che include tutti i modi e i mezzi di trasporto, considerandone vantaggi e svantaggi, e dà la priorità ad alternative efficaci, piuttosto che alla creazione di nuove infrastrutture.

L'analisi dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali rappresenta la base di questa prospettiva globale dal punto di vista delle strade. Essa illustra i tratti della rete delle strade nazionali che in futuro non saranno più in grado di far fronte in modo accettabile al volume di traffico e che pertanto dovranno essere sottoposti a interventi di risanamento nei prossimi anni.

Per il risanamento di questi tratti della rete delle strade nazionali sono al momento ipotizzabili diverse possibilità: miglioramenti dei sistemi dei trasporti al di fuori delle strade nazionali nel quadro dei programmi d'agglomerato, spostamento del traffico individuale motorizzato sul trasporto pubblico e misure legate all'esercizio volte al miglioramento dei flussi veicolari (gestione del traffico). Nel caso in cui tutti questi provvedimenti non sortiscano un sufficiente decongestionamento delle strade nazionali, i tratti di strade nazionali interessati dovranno essere ampliati.

1.3.4.3 Provvedimenti necessari a diversi livelli

Attuazione dei programmi d'agglomerato

I programmi d'agglomerato sono un'importante base per garantire un'armonizzazione efficace tra le infrastrutture di trasporto all'interno delle città e degli agglomerati nonché la compatibilità con gli obiettivi dello sviluppo territoriale. L'attuazione dei programmi fornirà senza dubbio validi impulsi alla realizzazione di infrastrutture indispensabili al trasporto pubblico e privato all'interno degli agglomerati. Nel contempo, i programmi d'agglomerato creano i presupposti per una gestione coordinata delle esigenze in materia di mobilità delle città e degli agglomerati.

L'attuazione dei programmi d'agglomerato fornirà un contributo determinante per contrastare, in maniera oculata ed ecologicamente sostenibile, le svariate esigenze di

mobilità interne agli agglomerati. Anche in futuro, ad una rete stradale nazionale efficiente sarà ascrivito un ruolo di primaria importanza: essa assorbe infatti una percentuale considerevole del traffico interno, di origine e di destinazione delle città e concorre attivamente a decongestionare la rete viaria urbana. L'ampliamento delle strade nazionali e la creazione di raccordi e vie d'accesso supplementari sono pure parte integrante di numerosi programmi d'agglomerato.

L'ampliamento delle strade nazionali può determinare anche ripercussioni negative sugli agglomerati. Essa dovrà pertanto essere minuziosamente armonizzata con le misure dei programmi d'agglomerato: laddove, con l'attuazione di questi ultimi, ne deriva un decongestionamento delle strade nazionali sufficiente, occorrerà ricorrere con prudenza ad interventi di ampliamento delle strade nazionali. Nel caso in cui, invece, i risultati dei programmi d'agglomerato risultino insoddisfacenti o qualora, nell'interesse del Paese, si ravvisi la necessità di incrementare la capacità della rete viaria, si dovrà ampliare la rete stradale nazionale.

Evoluzione continua dei trasporti pubblici

Grazie a FERROVIA 2000 e ad altri sistemi di ferrovie regionali celeri, il trasporto pubblico è stato sensibilmente potenziato negli ultimi anni. Gli agglomerati, e specialmente i collegamenti tra le città, hanno tratto enorme profitto da questo miglioramento dell'offerta. Approvando il progetto sullo «Sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria (SIF)» le Camere federali hanno creato le premesse per migliorare ulteriormente l'offerta.

La presente analisi dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali tiene conto di queste misure di potenziamento dell'offerta, una parte delle quali è necessaria per far fronte al generale incremento del traffico nel trasporto pubblico. L'altra parte costituisce il presupposto per lo spostamento preconizzato della ripartizione modale a favore dei trasporti pubblici, fenomeni alla base dello sviluppo generale del traffico analizzato nel numero 1.3.1.2.

Sulle strade nazionali, laddove potrebbero ancora presentarsi problemi di capacità nonostante i miglioramenti dell'offerta nei trasporti pubblici, sono stati svolti esami supplementari al fine di verificare se una maggiore promozione del trasporto pubblico sarebbe bastata a eliminare questi problemi. Da questa analisi emerge che spesso l'effetto atteso è insufficiente per decongestionare sufficientemente le strade nazionali interessate. Per eliminare i problemi di capacità più gravi, oltre a promuovere i trasporti pubblici, è assolutamente necessario ampliare la rete delle strade nazionali.

Attuazione di misure legate all'esercizio della rete delle strade nazionali

Le misure di gestione del traffico sulle strade nazionali si prefiggono di garantire la fluidità e la sicurezza del traffico sulle arterie viarie. Esse forniscono un contributo determinante all'utilizzo sicuro e ottimale delle capacità esistenti.

All'eliminazione dei problemi di capacità sulle rete viaria nazionale concorrono in particolare:

- le informazioni tempestive, corrette e intermodali per gli utenti della strada sulla situazione del traffico;
- le raccomandazioni di deviazioni ad ampio raggio in caso di congestionamenti del traffico locale;

- l'utilizzo limitato nel tempo e nello spazio delle corsie di emergenza per far fronte ai picchi di traffico;
- il dosaggio delle vie di accesso alle strade nazionali in corrispondenza dei raccordi;
- le misure per il mantenimento di un flusso veicolare costante mediante l'impiego di rilevatori dinamici della velocità e di pannelli di segnalazione delle code.

Lo sfruttamento ottimale del potenziale disponibile e l'integrazione delle necessarie misure di gestione del traffico sono stati considerati nell'ambito dei progetti di costruzione ex-novo e di ampliamento del presente messaggio. Anche in questo caso emerge che le misure di gestione del traffico, benché necessarie e sensate, non sono sufficienti ad eliminare i problemi di capacità più gravi. A medio e lungo termine, esse non rappresentano pertanto un'alternativa alla rimozione fisica, ossia edile, dei problemi di capacità identificati, ma sono piuttosto parte integrante e obbligatoria della stessa.

Le misure di gestione del traffico svolgono un'importante funzione quali soluzioni transitorie oppure nel caso in cui le misure di ampliamento necessarie siano irrealizzabili o lo siano, ma non nella misura richiesta. Tuttavia, affinché la gestione del traffico in tutto il territorio svizzero raggiunga l'efficacia prevista, saranno ancora necessari ingenti sforzi nell'ambito del progetto per la gestione del traffico a livello nazionale (VM-CH) promosso dall'Ufficio federale delle strade.

1.3.4.4 Due possibilità per l'ampliamento delle strade nazionali; diversi canali di finanziamento interessati

In molti casi l'unica soluzione che consente di eliminare effettivamente gravi problemi di capacità sulle strade nazionali è l'ampliamento della rete. Come prescritto dalla LFIT, esso consiste principalmente nell'aggiunta di corsie supplementari alla rete delle strade nazionali. L'integrazione di nuove corsie rappresenta di regola la misura più semplice, economica e sostenibile per eliminare problemi di capacità. Corsie di marcia supplementari non provocano interventi nelle aree paesaggistiche ancora intatte e si rivelano generalmente meno costose rispetto alla creazione di nuove strade. Il loro finanziamento avviene mediante il fondo infrastrutturale.

In casi isolati, la costruzione di nuovi collegamenti viari può tuttavia rappresentare la soluzione migliore. Si pensi ad esempio alle aree urbane, dove l'ampliamento della rete stradale nazionale è connesso, per ragioni di conformazione del territorio, ad interventi di edilizia urbana inaccettabili. In caso di grandi congestionamenti e di raccordi in stretta successione, la costruzione di una nuova strada nazionale è spesso l'unica possibilità per decongestionare una strada nazionale esistente. In definitiva, può essere presa in considerazione la costruzione di un nuovo elemento viario se l'ampliamento della strada nazionale interessata comporterebbe gli stessi costi di realizzazione. In questi casi occorre ponderare con ocutezza l'approccio più idoneo alla risoluzione dei problemi previsti. La realizzazione di questi nuovi elementi viari richiede un adeguamento del decreto concernente la rete del 1960, mentre il loro finanziamento deve avvenire al di fuori del quadro della LFIT, nell'ambito del FSTS.

1.4 Misure per l'eliminazione dei problemi di capacità sulle strade nazionali

1.4.1 Problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali

1.4.1.1 Non tutte le code possono essere evitate

Già oggi le code sulle strade nazionali sono un fenomeno all'ordine del giorno. Diverse code, ad esempio quelle causate da cantieri o da incidenti, non possono essere del tutto evitate. Pur essendo seccanti per gli automobilisti sono, entro certi limiti, tollerate.

Il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità si limita pertanto alla soppressione dei problemi di capacità più gravi e persistenti della rete stradale nazionale. L'infrastruttura non è concepita per far fronte ai picchi di traffico più alti o a eventi straordinari, ma ai forti sovraccarichi che si verificano con regolarità.

In un'analisi su ampia scala è stato dapprima individuato il livello di congestionamento della rete delle strade nazionali. Per l'analisi ci si è avvalsi delle previsioni sul traffico intermodale formulate dal DATEC per il 2020. I problemi di capacità sui singoli tratti sono stati individuati con l'ausilio del modello per il traffico proposto dal DATEC e valido per tutto il territorio svizzero. A ciascuno di questi tratti è stato attribuito un livello di criticità compreso da I a III. Come illustrato in precedenza, l'analisi ha tenuto conto dell'efficacia del decongestionamento raggiunto attraverso un'ulteriore promozione dei trasporti pubblici, dell'attuazione dei programmi d'agglomerato e delle misure legate all'esercizio della rete delle strade nazionali.

1.4.1.2 Tre livelli di criticità

I problemi di capacità individuati sono stati suddivisi nei tre livelli di criticità seguenti. Su un tratto del livello di criticità I, il congestionamento del traffico supera la capacità disponibile dello 0–10 per cento. Nel livello di criticità II il congestionamento varia dal 10 al 20 per cento. I tratti del livello di criticità III presentano un livello di congestionamento di almeno il 20 per cento.

Più aumenta il livello di criticità, più aumentano in maniera sovra-proporzionale sia la frequenza delle code, sia la loro gravità. I tratti del *livello di criticità I* hanno raggiunto la soglia di congestionamento. Lungo questi tratti – congestionati mediamente da una a sette ore alla settimana – anche una minima perturbazione provoca ingorghi o code. I tratti del *livello di criticità II* sono fortemente congestionati; gli ingorghi e gli incolonnamenti si verificano quotidianamente per una o due ore. Nei tratti del *livello di criticità III*, estremamente congestionati, code e ingorghi si verificano giornalmente per un periodo compreso tra le due e le quattro ore.

Per meglio comprendere la gravità dei problemi di capacità, si può ricorrere ad un raffronto con la situazione attuale: a tutt'oggi non esistono problemi di capacità del livello di criticità III. Essi potranno verificarsi solo in presenza di un ulteriore incremento del traffico sulle strade nazionali. Per contro, esistono già oggi problemi di capacità del livello di criticità I e II. Tra i tratti classificabili con il livello di criticità I figurano Morges-Est-Ecublens (N1), Rothrist-Wiggertal (N1), Muri-Rubigen (N6) e Villars-Ste-Croix-Lausanne Blécherette (N9). Tratti classificati nel livello di criticità II sono Le Vengeron-Coppet (N1), Wankdorf-Schönbühl (N1),

55

0



1.4.2 Concezione del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità

1.4.2.1 Inevitabile fissare priorità; panoramica sulla procedura

Per eliminare l'insieme dei problemi di capacità pronosticati sono al vaglio progetti per l'aggiunta di corsie stradali dell'ordine di circa 17,5 miliardi. A questi progetti si sommano poi i costi per nuovi elementi viari, per un importo di circa 20 miliardi di franchi⁹ (livello dei prezzi del 2005, rincaro e IVA esclusi).

Questi progetti superano di gran lunga i 5,5 miliardi di franchi messi a disposizione nel quadro del fondo infrastrutturale. Pertanto, in un simile contesto, è indispensabile fissare rigorosamente quali progetti considerare prioritari, ciò che è stato fatto nel quadro di un procedimento a più fasi.

In una *prima fase* è stato definito l'orientamento del Consiglio federale in materia di eliminazione dei problemi di capacità sulle strade nazionali. Esso si basa sugli obiettivi della politica dei trasporti della Confederazione e tiene conto delle esigenze fondamentali dei programmi d'agglomerato. L'orientamento fornisce il quadro per la definizione delle priorità dei progetti.

Una valutazione dettagliata dei progetti analizzati ha funto da base per fissare concretamente le priorità: ogni progetto è stato valutato sulla base di indicatori economici, ambientali e sociali e assegnato a classi di valutazione predefinite. *In una seconda fase*, i progetti sono stati riclassificati sulla base di questa ripartizione e in considerazione della criticità del problema emersa in seguito all'analisi.

Nella *terza fase* è stata esaminata l'efficacia dei progetti meglio classificati e sono state fissate le priorità in modo definitivo. I criteri determinanti in questa scelta sono stati i seguenti: la qualità del progetto, gli aspetti legati alla compatibilità del progetto con i programmi d'agglomerato, il suo grado di sviluppo e la sua sinergia con altre esigenze nonché i suoi effetti secondari indesiderati.

1.4.2.2 La procedura nel dettaglio

Prima fase: orientamento per l'eliminazione dei problemi di capacità – Armonizzazione con i programmi d'agglomerato

I grandi agglomerati della Svizzera sono particolarmente toccati dai problemi di capacità della rete delle strade nazionali. La grande importanza delle strade nazionali per combattere il traffico d'agglomerato – così come le sue ripercussioni negative – è già stata menzionata.

Alla luce dei vantaggi e svantaggi sulle strade nazionali, le misure proposte per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali si orientano su tre principi:

- focalizzazione sui problemi di capacità più gravi: il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità dà la priorità ai livelli di criticità II e III,

⁹ Tali misure si sovrappongono in parte a quelle finanziabili attraverso il fondo infrastrutturale (o l'uno o l'altro).

mentre i progetti di livello I entrano in linea di conto unicamente in un secondo momento¹⁰;

- focalizzazione sui centri degli agglomerati: la priorità assoluta è riservata a una rete di strade nazionali funzionale in queste aree. Di conseguenza, le presenti misure mirano anzitutto a eliminare i problemi di capacità più gravi sulla rete delle strade nazionali negli agglomerati;
- riqualficazione urbana: dove le strade nazionali attraversano aree densamente popolate, è necessario – sempre che ciò sia possibile con un onere sopportabile dal profilo economico – dare la preferenza a varianti che concorrano al risanamento urbanistico della situazione attuale.

In questo modo il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali è in sintonia con gli orientamenti in materia di politica dei trasporti dei grandi agglomerati che prevedono lo sviluppo centripeto degli insediamenti, lo spostamento del traffico sui mezzi pubblici e sul traffico lento nonché lo svolgimento, possibilmente sopportabile, del traffico individuale motorizzato restante.

Sono ammesse deroghe ai seguenti principi nel caso debbano essere soddisfatte esigenze significative del traffico nazionale e internazionale, come l'espletamento del traffico di transito Nord-Sud e nei punti di intersezione spaziale di diverse strade nazionali. Altre deroghe sono possibili dove, per esempio, due strade nazionali a quattro corsie confluiscono su un prolungamento a quattro corsie o dove, nonostante un volume di traffico costante, una strada nazionale a quattro corsie venga ridotta a due corsie di marcia.

Seconda fase: valutazione sulla base di indicatori

L'Ufficio federale delle strade ha sottoposto ad una valutazione sistematica e completa i progetti di sistemazione per l'eliminazione dei problemi di capacità e le loro possibili combinazioni. Gli indicatori di riferimento adottati si fondano sul sistema NISTRA (Indicatori di sostenibilità per progetti infrastrutturali stradali) correntemente in uso nel settore delle strade nazionali.

Laddove possibile, le ripercussioni dei progetti sono state quantificate in denaro e raffrontate con i costi di investimento. Quest'analisi costi-benefici porta alla definizione del parametro di «efficienza budgetaria del fondo infrastrutturale» che indica l'entità dei benefici economici netti di un progetto per franco investito. Gli effetti non quantificabili in denaro, come quelli sul paesaggio, sono stati descritti verbalmente e valutati con un voto (valutazione descrittiva).

I progetti sono stati infine assegnati a sei classi, da A (elevata efficienza budgetaria e buona valutazione degli indicatori descrittivi) ad F (scarsa efficienza budgetaria e valutazione negativa degli indicatori descrittivi).

¹⁰ Le uniche eccezioni sono costituite dai progetti parte integrante di un programma d'agglomerato (ad es. circonvallazione di Lucerna).

Panoramica degli indicatori considerati

	Monetizzabili	Descrittive
Società	– Incidenti	– Abitabilità – Sviluppo dell'insediamento
Economia	– Costi di investimento e di manutenzione – Costi di esercizio delle strade – Cambiamento dei tempi di percorrenza – Costi di esercizio dei veicoli – Vantaggi derivanti da un maggior traffico	– Ripercussioni sui trasporti pubblici – Cambiamento dell'affidabilità del sistema dei trasporti
Ambiente	– Inquinamento atmosferico – Inquinamento fonico per persona – Impermeabilizzazione dei terreni – Effetti sul clima	– Aree soggette ad inquinamento acustico – Effetti di frammentazione – Immagine del paesaggio e dei luoghi – Acque

Terza fase: verifica dell'impatto sul traffico e valutazione di ulteriori aspetti

I progetti che hanno ottenuto un buon punteggio sono stati infine analizzati quanto alla loro efficacia sul traffico ai fini dell'eliminazione dei problemi di capacità. Elevata priorità è stata accordata a progetti che eliminano in maniera efficace i problemi di capacità previsti.

Nella valutazione si è infine tenuto conto anche di altri aspetti. Tra questi figurano gli effetti decongestionanti sulle rete viaria urbana, i contributi all'eliminazione di incompatibilità con l'area di insediamento o l'aumento delle ridondanze della rete. Anche un'elevata urgenza può ripercuotersi positivamente sul grado di priorità definitivo del progetto. Viceversa, opere di ampliamento possono promuovere uno sviluppo dell'insediamento in aree dove questo non era inizialmente auspicato dal profilo pianificatorio. Potenzamenti di questo genere sono pertanto valutati con estreme riserve. Lo stesso dicasi per progetti di ampliamento della rete che potrebbero entrare in concorrenza diretta con un'offerta di trasporto pubblico ben sviluppata.

Come per i programmi d'agglomerato, anche l'attuazione del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità non può prescindere da una pianificazione continua. Questo perché da un lato il livello di pianificazione di diversi progetti non permette allo stato attuale di definire in maniera categorica il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità, dall'altro perché vi è la necessità di mantenere una certa flessibilità a livello di programmazione. Solo così è possibile continuare ad assicurare l'armonizzazione con altri progetti come l'attuazione dei programmi d'agglomerato o l'ulteriore sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria nell'ambito di FERROVIA 2030.

Onde assicurare questa flessibilità, i progetti sono stati assegnati a quattro moduli. L'assegnazione dei progetti ai moduli da 1 a 3 è sottoposta a verifica e aggiornamento ogni quattro anni circa.

Il *modulo 1* comprende i progetti urgenti per l'eliminazione dei problemi di capacità più gravi che hanno ottenuto una valutazione positiva. Essi sono già in fase di pianificazione avanzata, la cui realizzazione potrà probabilmente essere avviata entro i prossimi quattro anni.

Anche il *modulo 2* comprende progetti valutati positivamente che devono essere realizzati con la massima urgenza. La loro pianificazione e progettazione va proseguita con priorità in modo che alcuni di essi possano essere definiti in maniera vincolante nell'ambito del prossimo messaggio sul programma. Nei *moduli 1 e 2* sono contemplati quei progetti che, *secondo lo stato delle conoscenze attuali*, possono essere realizzati con i 5,5 miliardi di franchi a disposizione.

Il *modulo 3* comprende progetti, la cui priorità è leggermente inferiore a quella dei progetti nei moduli 1 e 2, ma la cui qualità resta comunque buona. Anche questi progetti saranno ulteriormente concretizzati e sottoposti ad una nuova valutazione nell'ambito del prossimo messaggio sul programma. Siccome i mezzi finanziari disponibili (5,5 miliardi di franchi) sono impiegati per i progetti dei moduli 1 e 2, i progetti del modulo 3 non potranno beneficiare per il momento di finanziamenti.

Nel caso in cui dalla concretizzazione dei progetti contemplati nel modulo 3 scaturiscano aspetti nuovi e positivi, nell'ambito di una nuova valutazione, tali progetti possono sostituire quelli del precedente modulo 2 o essere persino proposti direttamente per l'attuazione. Viceversa, i progetti nel modulo 2 possono, nell'ambito del prossimo messaggio sul programma, retrocedere ad una posizione inferiore.

I progetti nel *modulo 4* saranno definitivamente accantonati e la loro pianificazione interrotta.

Con l'adozione del presente primo programma, le Camere federali definiscono in maniera vincolante i progetti del modulo 1 e sbloccano i crediti necessari per realizzarli. Inoltre, le Camere federali stanziavano i finanziamenti necessari alla prosecuzione della progettazione e della pianificazione dei progetti dei moduli 2 e 3. L'avvio dei progetti corrispondenti dipende dalla disponibilità di mezzi finanziari sufficienti nel fondo infrastrutturale.

Circa quattro anni dopo la presentazione del primo programma, il Consiglio federale sottoporrà alle Camere federali il secondo messaggio concernente il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità unitamente al rapporto sullo stato della realizzazione.

1.4.3 Panoramica sulle misure di ampliamento proposte

1.4.3.1 Programma per l'eliminazione dei problemi di capacità e completamenti della rete

Nella maggior parte dei casi, per l'eliminazione dei problemi di capacità previsti il Consiglio federale propone l'aggiunta di corsie stradali conformemente alla LFIT. In almeno due casi il Consiglio federale è dell'avviso che sia assolutamente indispensabile completare la rete delle strade nazionali attuale con nuovi elementi viari.

Di seguito il Consiglio federale illustra il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità con la ripartizione dei progetti nei moduli da 1 a 4. Nell'allegato 1 è riportata una motivazione dettagliata che spiega i criteri attraverso i quali è avvenuta la classificazione dei progetti per ogni area. Non rientrano nel programma per l'eliminazione dei problemi di capacità i completamenti della rete.

Tra l'eliminazione dei problemi di capacità attraverso la realizzazione di corsie supplementari conformemente alla LFIT e quella attraverso completamenti della rete esistono strette interdipendenti. Per illustrarle il Consiglio federale presenta comunque nel messaggio i completamenti della rete esaminati e il loro livello di priorità.

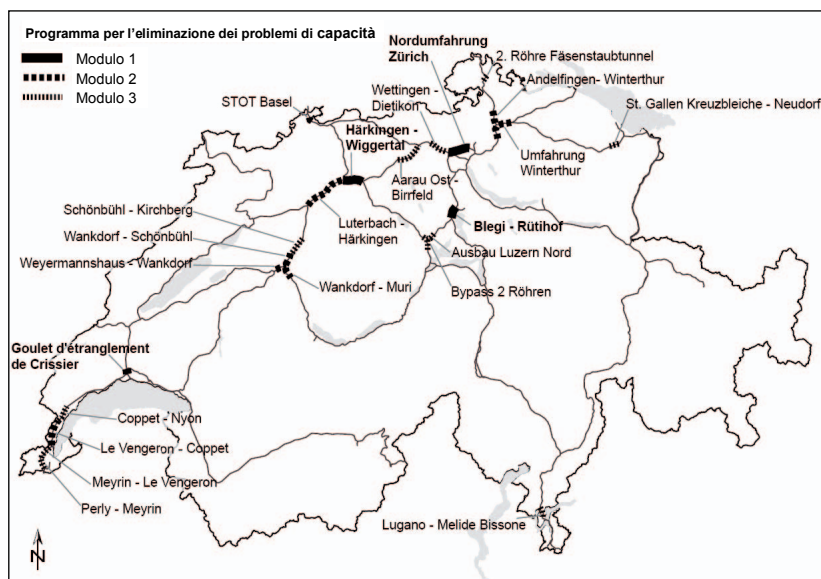
1.4.3.2 Programma per l'eliminazione dei problemi di capacità

Panoramica della ripartizione dei progetti

La figura 2 fornisce una panoramica sulla ripartizione dei progetti esaminati nei moduli 1, 2 e 3.

Secondo il presente programma, i progetti del modulo 1 prevedono un volume d'investimento pari a circa 1 360 milioni di franchi, quelli del modulo 2 a circa 4010 milioni di franchi. La pianificazione di altri progetti, per un importo di circa 6,4 miliardi, dovrà essere proseguita (modulo 3). Sono invece definitivamente accantonati i progetti del modulo 4 che corrispondono a un importo di circa 5,8 miliardi.

Progetti dei moduli 1, 2 e 3



Le seguenti tabelle forniscono una panoramica completa sui risultati della procedura di fissazione delle priorità.

Fabbisogno finanziario (moduli 1 e 2)

Nell'ottica attuale, i progetti elencati qui di seguito andranno realizzati con il credito disponibile di 5,5 miliardi di franchi.

**Programma per l'eliminazione dei problemi di capacità, moduli 1 e 2
(livello dei prezzi del 2005, rincaro e IVA esclusi)**

Cant.	Programma per l'eliminazione dei problemi di capacità Fabbisogno finanziario effettivo Progetto	Liv. di criticità determinante	Modulo [in mio. di CHF]	
			1	2 ¹¹
GE	Le Vengeron–Coppet	III		175
VD	Strozzatura di Crissier, 1 ^a fase	II	120 ¹²	
	Strozzatura di Crissier, 2 ^a fase	II		100
BE	Ampliamento a 8 corsie Weyermannshaus – Wankdorf *)	II		295
	Ampliamento a 8 corsie Wankdorf–Schön- bühl *)	II		95
	Ampliamento a 6 corsie Wankdorf–Muri con breve circonvallazione a Est	III		1090
SO-AG	Luterbach–Härkingen	II		470
	Härkingen–Wiggertal **	II	165 ¹³	
ZH	Ampliamento a 6 corsie circonvallazione Nord di Zurigo	III	940 ¹³	
	Ampliamento a 6 corsie circonvallazione di Winterthur	III		560
	Ampliamento a 4 corsie Andelfingen– Winterthur Nord	III		310
BS-BL	STOT Basilea: Schwarzwaldtunnel–dirama- zione Hagnau	III		915 ¹⁴
LU-ZG	Blegi–Rütihof**	III	135 ¹³	
	Totale per modulo (progetti)		1360	4010
	Somma moduli 1 e 2			5370

* Rinuncia alla circonvallazione a Nord-Ovest con due nuove gallerie.
 ** Già deciso nel quadro della seconda tappa delle misure di stabilizzazione congiunturale

¹¹ Indicazione dei costi in base a studi di pianificazione; livello dei prezzi 2005, rincaro e IVA esclusi.

¹² Quota dei costi nel quadro del piano di risanamento globale della strozzatura di Crissier; livello dei prezzi 2005, rincaro e IVA esclusi.

¹³ Indicazione dei costi basata sul preventivo del progetto esecutivo; livello dei prezzi 2005, rincaro e IVA esclusi.

¹⁴ In base al calcolo dei costi effettuato dal Cantone di Basilea Città; livello dei prezzi 2005, rincaro e IVA esclusi.

Maggiore fabbisogno finanziario (modulo 3) e progetti accantonati (modulo 4)

Tabella 3

Programma per l'eliminazione dei problemi di capacità, moduli 3 e 4 (livello dei prezzi del 2005, rincaro e IVA esclusi)

Cant.	Programma per l'eliminazione dei problemi di capacità Maggiore fabbisogno Progetto	Liv. di criticità determinante	Modulo [in mio. di CHF]	
			3 ¹⁵	4 ¹⁵
GE	Ampliamento a 6 corsie Etoile–Perly	II		380
	Perly–Meyrin	II	840	
	Meyrin–Le Vengeron	II	320	
	Coppet–Nyon	II	140	
VD	Nyon–Morges Ovest	I		500
	Ampliamento a 6 corsie Villars–Ste-Croix– Cossonay	II		100
	Diramazione Villars–Ste-Croix–La Croix– Montreux	I		1 400
BE	Ampliamento a 6 corsie Schönbühl– Kirchberg	II	200	
	Muri–Rubigen	II		120
SO-AG	Aarau Ovest fino ad Aarau Est	I		225
	Aarau Est fino a Birrfeld	III	330	
	Ampliamento a 8 corsie Birrfeld–Wettingen (inclusa 4 ^a canna Baregg *)	III		500
ZH	Ampliamento a 8 corsie Wettingen–Dietikon	III	210	
	Ampliamento a 8 corsie incrocio Brüttisellen –Töss	II		500
	Zurigo Sud–Thalwil–Wädenswil	II		380
	Wädenswil–Richterswil	I		170
	A3 Schindellegi–Pfäffikon SZ	II		100
SG	S. Gallo Winkeln–Kreuzbleiche	II	**	
	S. Gallo Kreuzbleiche–Neudorf (incl. galleria del Rosenberg)	III	1 500	
	S. Gallo Neudorf–diramazione Meggenhus	I		110
BS-BL	Ampliamento a 8 corsie Hagnau–Pratteln– diramazione Liestal	II		420
	Diramazione Liestal–Augst	II	***	
LU-ZG	Ampliamento Lucerna Nord (Emmen Nord– Buchrain)	II	240	
	Circonvallazione 2 tubi	I	1 920	
	Buchrain–Rütihof	II		220

¹⁵ Indicazione dei costi in base a studi di pianificazione; livello dei prezzi 2005, rincaro e IVA esclusi.

Cant.	Programma per l'eliminazione dei problemi di capacità Maggiore fabbisogno Progetto	Liv. di criticità determinante	Modulo [in mio. di CHF]	
			3 ¹⁵	4 ¹⁵
OW	Sarnen Nord–Alpnach Sud			115
SH	2° tubo galleria del Fäsenstaub	II	315	
	Ampliamento Sciaffusa Ssud con 2° tubo galleria del Cholfirst	II		565
TI	Lugano–Melide Bissone	II	350	
	Totale per modulo (progetti)		6 365	5 805
	Somma dei moduli		11 735	17 540
* Probabilmente non potrà essere realizzato nel corso della durata del fondo infrastrutturale. ** Sarà integrato alla valutazione effettuata nel quadro dello studio preliminare San Gallo Kreuzbleiche–Neudorf. *** Le aggiunte di corsie della lunghezza inferiore a due chilometri non saranno finanziate mediante il fondo infrastrutturale ma attraverso il FSTS.				

1.4.3.3 Nuovi elementi viari

Tra le misure per l'eliminazione dei problemi di capacità, alcuni progetti prevedono la realizzazione di nuovi collegamenti viari. Questi progetti vanno definiti e finanziati al di fuori della LFIT. Alcuni di questi progetti sono urgentemente necessari ai fini dell'eliminazione dei problemi di capacità e particolarmente auspicati in virtù dei benefici supplementari che apporterebbero a livello urbanistico.

La tabella che segue riporta una panoramica dei nuovi elementi viari analizzati. Il Consiglio federale ritiene che tra i progetti assolutamente indispensabili figurino i completamenti della rete in corrispondenza dell'area di Morges-Ecublens e nella Glattal. Questi due completamenti della rete saranno sottoposti, per deliberazione, alle Camere federali in un secondo momento, presumibilmente nel quadro del messaggio «Adeguamento del decreto federale concernente la rete delle strade nazionali».

Nell'area della Glattal è necessario intervenire con urgenza. Il tratto di strada nazionale interessato è caratterizzato dalla presenza di numerosi manufatti, da un'elevata densità di raccordi e intersezioni e da un traffico particolarmente intenso. Nonostante costi superiori alla media, l'ampliamento della strada nazionale attuale non consente di assicurare in maniera soddisfacente l'incremento di capacità richiesto. Onde garantire un decongestionamento durevole del tratto interessato, è strettamente indispensabile realizzare un nuovo elemento viario. Diverse possibili soluzioni sono al vaglio, tra queste l'autostrada della Glattal o la realizzazione di un nuovo collegamento tra Kloten e Winterthur. Il percorso definitivo sarà stabilito nell'ambito di ulteriori studi (allegato A1-5).

In corrispondenza di Morges la conformazione del territorio è tale da rendere impenabile un ampliamento dell'attuale strada nazionale conforme alle norme. I problemi di capacità di cui attualmente risente e risentirà il territorio di Losanna possono pertanto essere eliminati in maniera sostenibile e urbanisticamente compatibile solo mediante la realizzazione di una circonvallazione ad ampio raggio che aggiri la città

di Morges. La soluzione ideale per questa circonvallazione deve essere approfondita nell'ambito di ulteriori lavori. È ipotizzabile una circonvallazione ad ampio raggio tra Morges Ovest e Villars-Ste-Croix (allegato A1-2).

Tabella 4

Panoramica dei completamenti della rete analizzati

Completamenti della rete		Livello di criticità determinante	Realizzazione rinviata necessaria	
Cant.	Progetto		[in mio. di CHF]	
GE	Attraversamento del lago Lemano *	II		
VD	Circonvallazione di Morges **	III	2800	
BE	Circonvallazione Nord-Ovest	II		2390
AG/ZH	Galleria dell'Heitersberg	III		1400
ZH	Circonvallazione Nord esterna di Zurigo	III		5300
ZH	Autostrada della Glattal ***	III	2600	
ZH	Circonvallazione Sud-Est di Winterthur	III		2300
ZH	Galleria urbana di Zurigo	III		2550
SG	Bretella di San Gallo ****	III		
Totale			5400	
*	Attendere i risultati dello studio del Cantone di Ginevra; eventualmente inclusione nello studio preliminare Ginevra Perly–Le Vengeron.			
**	Il progetto è esaminato nell'ambito di un EO Morges.			
***	Il progetto è esaminato nell'ambito di un EO Glattal / Winterthur.			
****	Sarà integrato nella valutazione effettuata nel quadro dello studio preliminare San Gallo Kreuzbleiche–Neudorf.			

I completamenti della rete «Attraversamento del lago Lemano» e «Bretella di San Gallo» saranno concretizzati nell'ambito dell'aggiornamento del programma sull'eliminazione dei problemi di capacità e messi a confronto con l'ampliamento delle strade nazionali a Ginevra e San Gallo attualmente in discussione.

Tutti gli altri completamenti della rete in discussione saranno abbandonati e sostituiti con progetti di ampliamento di strade nazionali esistenti meno cari e/o più ecologici.

1.4.4 **Ripercussioni del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità**

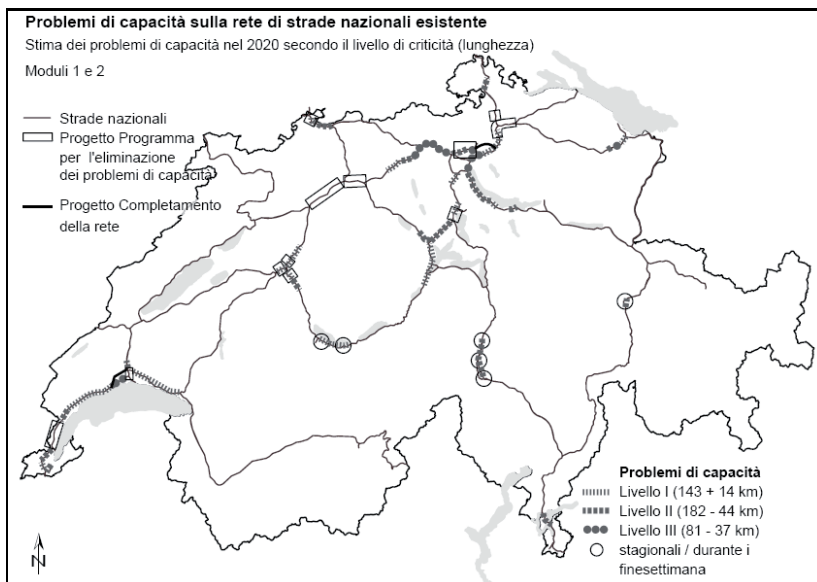
1.4.4.1 **Effetti sul traffico: la situazione viene chiaramente migliorata**

Attuando i progetti dei moduli 1 e 2 del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità è possibile ottenere notevoli miglioramenti (figura 3). L'attuazione del programma ha effetti positivi specialmente su tratti di strade nazionali particolarmente congestionati del livello di criticità III. Con le misure proposte, la loro lunghezza viene drasticamente ridotta da 81 a 44 chilometri. I problemi di capacità del livello di criticità II saranno eliminati su una lunghezza di 44 chilometri. A trarre

maggior beneficio dai miglioramenti sono gli agglomerati di Basilea, Berna, Winterthur e Zurigo nonché la N1 e N2 tra le diramazioni di Luterbach e Wiggertal.

Figura 3

Ripercussioni del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali



L'immagine mostra anche che, nonostante gli investimenti dell'ordine di 5,5 miliardi di franchi, buona parte dei problemi di capacità non sarà risolta. Quelli più gravi del livello di criticità III interessano in particolar modo l'area di Morges-Ecublens, il tratto tra Aarau e l'intersezione della Limmattal e l'area di San Gallo.

Per l'eliminazione dei problemi di capacità del livello di criticità III nella Glattal nonché tra Morges ed Ecublens è necessario realizzare i due nuovi elementi viari proposti, con un investimento ulteriore di circa 5,4 miliardi di franchi. Problemi del livello di criticità II restano nel centro di Sciaffusa, sulla circonvallazione di Ginevra, nonché tra Augst e Pratteln, Lucerna e Zugo, Lugano e Melide, Pfäffikon e il raccordo di Schindellegi nonché tra Wädenswil e Zurigo. Restano irrisolti i problemi del livello di criticità I e quelli legati agli esodi stagionali.

Analisi costi-benefici: programma valutato in maniera chiaramente positiva

Nel complesso, dal punto di vista economico, i progetti dei moduli 1 e 2 del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità registrano un saldo positivo di 65 milioni di franchi annui, principalmente riconducibile ai risparmi di circa 230 milioni annui ottenuti grazie alla riduzione dei tempi di percorrenza. Un minimo ma significativo contributo risulta anche dalla riduzione del numero di incidenti. A questi effetti positivi si contrappongono soprattutto costi di investimento e di manutenzione di circa 189 milioni di franchi all'anno¹⁶. Non va poi dimenticato che, mentre il programma va per la gran parte a vantaggio degli utenti delle strade, spetta all'ente pubblico farsi carico degli oneri per le necessarie misure infrastrutturali.

Complessivamente, le ripercussioni ecologiche del programma rivestono invece un'importanza marginale. Tra i costi ambientali figurano le accresciute emissioni di inquinanti atmosferici e gas clima-alteranti riconducibili alla futura composizione del parco veicoli prevista¹⁷ nonché le spese per l'ulteriore impermeabilizzazione del suolo. Tra i benefici si registra la riduzione dell'inquinamento acustico cui è esposta la popolazione. Da queste ripercussioni opposte risultano spese annue pari a circa 11 milioni di franchi.

Nel complesso, il rapporto tra costi e benefici del programma è positivo: agli effetti monetizzabili nei settori della società, dell'economia e dell'ecologia, pari a circa 261 milioni di franchi¹⁸, si contrappongono i costi stimati in circa 196 milioni di franchi. Il presente programma presenta pertanto un rapporto costi-benefici pari a 1,33. In altre parole, ad ogni franco investito corrisponde un beneficio economico netto di 1,33 franchi.

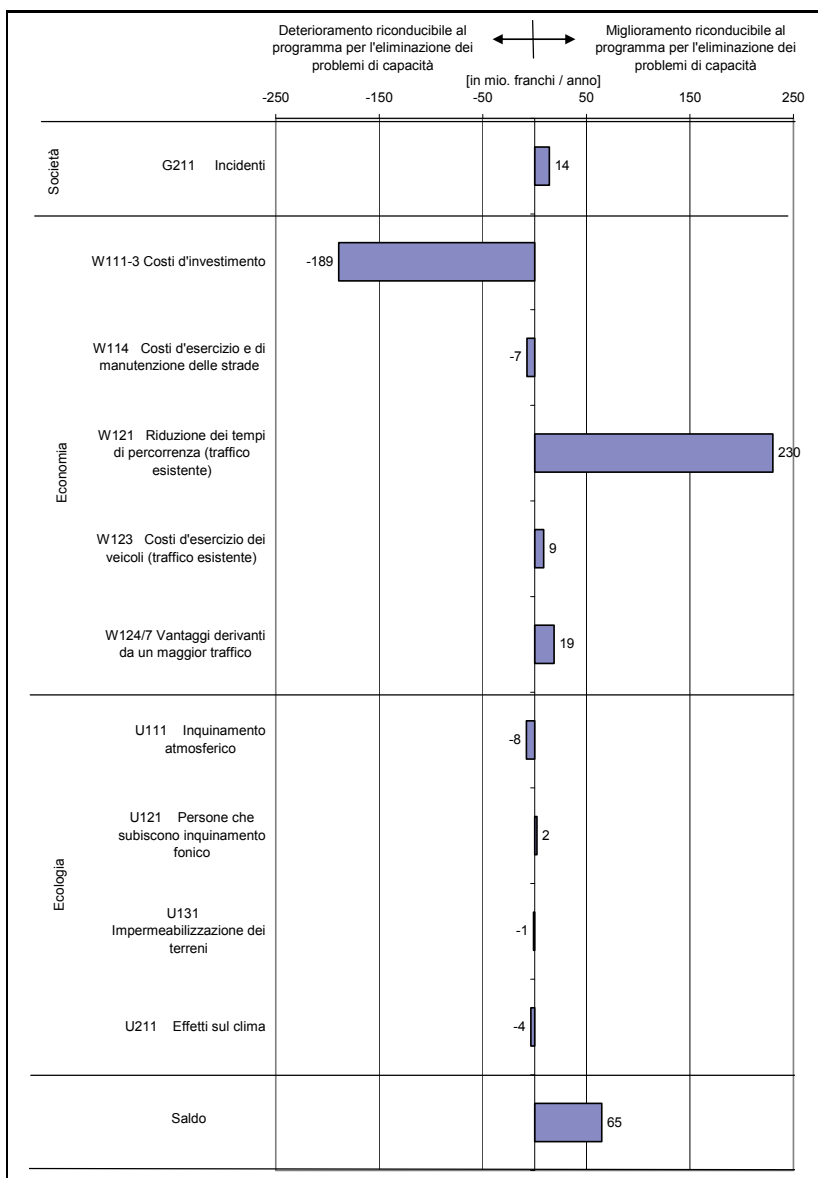
¹⁶ Espresso in costi di capitale annuo.

¹⁷ Si è tenuto conto soltanto limitatamente dei notevoli sforzi promossi a livello internazionale per lo sviluppo di automobili più efficienti ed ecologiche.

¹⁸ Sono considerati tutti gli effetti positivi e negativi secondo l'immagine 4, ad eccezione delle spese per la realizzazione e la manutenzione di corsie supplementari per un ammontare di 189 milioni di franchi annui e per l'esercizio delle superfici viarie pari a 7 milioni annui. Questi due tipi di spesa costituiscono la parte «costi» del rapporto costi-benefici.

Figura 4

Risultato dell'analisi costi-benefici



Ripercussioni non monetizzabili: complessivamente positive

Per la società, il programma presenta un duplice vantaggio: da un lato le aree di insediamento non sono più esposte ai disagi legati al traffico, dall'altro, il potenziamento delle capacità delle strade nazionali e la possibile conseguente eliminazione di code in corrispondenza dei grandi agglomerati favoriscono l'auspicato più intenso sfruttamento delle aree mediane in rapida espansione o ne costituiscono addirittura il presupposto.

L'economia trae profitto dalla maggiore affidabilità della rete delle strade nazionali. L'attuazione del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sgrava inoltre le arterie urbane dal traffico individuale motorizzato, creando i presupposti per il necessario potenziamento dei trasporti pubblici su strada e garantendo altresì una migliore raggiungibilità delle infrastrutture urbane. Infine, l'attuazione del programma migliora l'offerta per il traffico individuale motorizzato.

Dal punto di vista ecologico, l'aggiunta di corsie alla rete delle strade nazionali non ha praticamente nessuna ripercussione su superfici esposte a inquinamento acustico in zone protette o ricreative, o sui siti e insediamenti protetti. Tali interventi non determinano altresì nessuna ulteriore frammentazione degli spazi vitali. Al contrario: le misure di ampliamento rappresentano un'opportunità per ridurre l'impatto attuale mediante misure sostitutive e di rivalutazione.

Sintesi dei risultati della valutazione

Ambiente: leggere ripercussioni negative

Alla pari di ogni nuova infrastruttura, il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità provoca un certo impatto ambientale. Siccome però i progetti prevedono esclusivamente l'aggiunta di corsie su strade nazionali esistenti, il loro impatto sull'ambiente è ridotto al minimo.

Anche le ulteriori conseguenze ambientali dovute al traffico restano limitate. L'attuazione del programma porterà a un aumento delle prestazioni chilometriche e, pertanto, a un aumento delle emissioni di inquinanti atmosferici e gas ad effetto serra – salvo che sul versante del parco veicoli non avvenga una compensazione corrispondente. Ciononostante, la realizzazione dei progetti consentirà di evitare incolonnamenti, garantendo una maggiore scorrevolezza del traffico e, di conseguenza, una riduzione delle emissioni nocive. L'ulteriore impermeabilizzazione del suolo avrà un impatto negativo. Sono invece nel complesso positivi gli effetti nel settore dell'inquinamento fonico in virtù del nuovo tracciato delle strade nazionali nelle aree urbane e dello spostamento del traffico dalla rete stradale di importanza locale a quella delle strade nazionali.

Economia: prevalgono nettamente le ripercussioni positive

Dal punto di vista economico, la riduzione dei problemi di capacità sulle strade nazionali ha ripercussioni nettamente positive. Il potenziamento delle capacità delle strade nazionali riduce la formazione di code. Gli utenti della strada raggiungono le loro destinazioni in maniera più rapida ed affidabile. La raggiungibilità dei punti cruciali è migliorata. Tutto questo non farà che rafforzare l'attrattiva della Svizzera come polo economico.

In termini di costi, le spese finanziarie per l'attuazione del programma sono rilevanti. Tra queste figurano i costi di investimento e i costi a ciclicità annuale per l'esercizio e la manutenzione delle superfici stradali supplementari.

Società: prevalgono le ripercussioni positive

L'attuazione del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità consentirà di ridurre il numero di incidenti. Grazie al potenziamento delle capacità, maggior traffico potrà scorrere su strade nazionali più sicure. Senza questi interventi ciò non sarebbe possibile: il grado di congestionamento delle strade nazionali continuerebbe ad aumentare e il traffico ripiegherebbe maggiormente sulla rete viaria d'importanza locale più esposta al rischio di incidenti. Inoltre, in presenza di code, aumenterebbero ulteriormente anche i tamponamenti. I costi così risparmiati derivanti dal numero di incidenti evitati permetterebbero di ottenere complessivamente un beneficio quantificabile in 14 milioni di franchi all'anno.

Il programma si ripercuote positivamente anche sugli insediamenti. Concentrando gli interventi nelle opere di ampliamento negli agglomerati sarà possibile rafforzarne i centri. In seguito allo spostamento del traffico sulle strade nazionali aumenterà l'abitabilità degli agglomerati. A Berna (zona Ostring), ad esempio, la riconversione della strada nazionale esistente permetterà addirittura di rivalutare le aree circostanti.

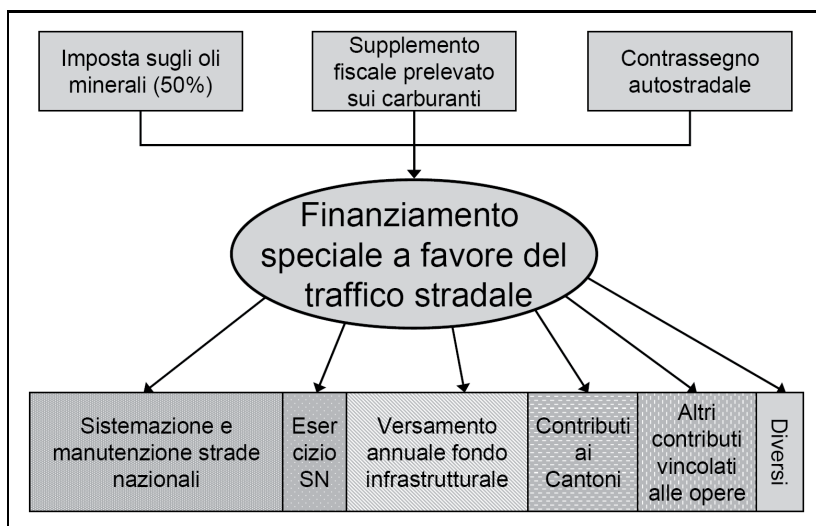
Conclusione: il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità fornisce un contributo positivo allo sviluppo sostenibile, presenta un risultato chiaramente soddisfacente per quanto concerne l'analisi benefici-costi e favorisce lo sviluppo sostenibile anche tenendo conto degli altri indicatori non quantificabili in termini monetari.

1.5 Finanziamento

1.5.1 Quadro finanziario per l'infrastruttura stradale

La Confederazione copre le spese per le infrastrutture stradali attraverso il finanziamento speciale a favore del traffico stradale (FSTS). Il FSTS è alimentato da entrate a destinazione vincolata per attualmente un importo di 3813 milioni di franchi (stato Preventivo 2010) provenienti dalla metà dei ricavi netti dell'imposta sugli oli minerali (1505 mio.), dal supplemento d'imposta di 30 centesimi al litro applicato ai carburanti (2020 mio.) e dai ricavi netti del contrassegno autostradale (288 mio.).

Flusso dei fondi del FSTS



La Confederazione utilizza la maggior parte di questi fondi, ovvero 1488 milioni di franchi (stato Preventivo 2010) per le spese correnti delle strade nazionali. Di questi, circa 1162 milioni di franchi sono destinati all'ampliamento e alla manutenzione, mentre circa 326 milioni alle spese di esercizio. 1029 milioni confluiscono nel fondo infrastrutturale. Inoltre, con ulteriori 542 milioni circa, la Confederazione partecipa alle spese dei Cantoni per le strade cantonali, versando contributi globali alle strade principali e contributi non direttamente vincolati alle opere.

Altri 555 milioni di franchi costituiscono contributi vincolati alle opere per il cofinanziamento del traffico merci combinato (230 mio.) e la costruzione della NFTA (contributo del 25 per cento alla NFTA; 325 mio.). A questi si aggiungono i pagamenti per il carico degli autoveicoli, i prestiti e i contributi agli investimenti per la costruzione di terminali di carico nel traffico combinato, i raccordi ferroviari e la separazione dei modi di trasporto (complessivamente oltre 73 mio.). I rimanenti 318 milioni circa sono destinati alla ricerca in materia di strade, all'amministrazione delle strade nazionali, a misure di protezione dell'ambiente rese necessarie dal traffico stradale, a favore del traffico lento, dei percorsi pedonali e dei sentieri, del bosco, della protezione contro i pericoli naturali e contro l'inquinamento fonico, nonché della tutela del patrimonio culturale, della conservazione dei monumenti storici, delle vie di comunicazione storiche, della protezione di natura e paesaggio e di quella delle rimanenti strade dai pericoli naturali (protezione contro le piene).

1.5.2

A breve termine finanziamento assicurato – necessità d'intervento a medio termine

Nell'ottica attuale, il sistema di finanziamento delle strade nazionali attraverso fondi vincolati consente in sostanza di raggiungere gli obiettivi auspicati. Fatto salvo quanto esposto al numero 1.6.1 in merito alla situazione finanziaria della Confederazione, attualmente le entrate sono sufficienti e le spese per le strade nazionali sono coperte prevalentemente e nel caso del contrassegno autostradale esclusivamente, dagli utenti. Se confrontate a livello internazionale, le imposte sugli oli minerali sono relativamente basse in Svizzera.

A medio termine, tuttavia, le entrate non basteranno più ad assicurare gli investimenti necessari. Benché la rete delle strade nazionali sarà completata entro il 2020 circa, già ora si delinea l'impossibilità della Confederazione di far fronte, a partire dal 2016, al fabbisogno ordinario. Tale situazione è riconducibile fondamentalmente ai quattro aspetti seguenti:

- i nuovi compiti concernenti il traffico d'agglomerato previsti dalla LFIT e i contributi alle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche (n. 1.5.3.1);
- la destinazione vincolata proporzionale delle entrate dell'imposta sugli oli minerali provenienti dal traffico aereo (finanziamento speciale per il traffico aereo) (n. 1.5.3.1);
- l'ampliamento dei compiti nell'ambito delle strade nazionali (n. 1.5.3.2);
- il mancato adeguamento per più anni delle fonti d'entrata del FSTS al rincaro (n. 1.5.3.3).

A queste cause si aggiungono inoltre nuovi compiti, che la Confederazione dovrà finanziare con mezzi del FSTS.

1.5.3

Motivazioni per il maggiore fabbisogno ordinario

1.5.3.1

Nuovi compiti del FSTS

Con la creazione del Fondo infrastrutturale (FI) le Camere federali hanno stanziato 6,8 miliardi di franchi (livello dei prezzi del 2005) per il cofinanziamento delle infrastrutture di trasporto negli agglomerati nonché delle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche. Tenendo conto del rincaro e dell'imposta sul valore aggiunto, nel corso della durata del FI, queste due posizioni gravano sul FSTS mediamente per circa 431 milioni di franchi l'anno. In entrambi i casi si tratta di nuovi compiti importanti quanto al loro volume che graveranno ulteriormente sul FSTS.

Un ulteriore compito è rappresentato dal traffico aereo: in futuro le entrate dell'imposta sugli oli minerali provenienti dal traffico aereo dovranno essere utilizzate a favore di questo tipo di traffico. Al FSTS vengono così a mancare annualmente introiti per un ammontare di circa 44 milioni di franchi.

La lunghezza e l'invecchiamento della rete delle strade nazionali causano costi più elevati per l'esercizio e la manutenzione

Dal 1990 le strade nazionali contano circa 260 chilometri di tratti in più. Altri 134 chilometri circa saranno completati nei prossimi dieci anni. Ciò corrisponde a un ampliamento della rete di circa il 27 per cento. Immediatamente dopo la messa in funzione, le relative spese di esercizio delle nuove strade sono a carico della Confederazione. 10-15 anni più tardi questi tratti necessiteranno dei primi importanti interventi di ripristino.

A ciò si aggiunge il progressivo invecchiamento della rete. Oggi, il 71 per cento delle strade nazionali ha più di 30 anni. L'importante incremento dei flussi di traffico e l'intensificazione del traffico pesante hanno determinato un notevole deterioramento dell'infrastruttura stradale. Ciò ha reso impellente e non ulteriormente rinviabile il risanamento totale dell'infrastruttura esistente. Particolarmente rilevanti in termini di costo saranno gli interventi a gallerie e ponti.

La portata delle ripercussioni finanziarie può essere illustrata nel modo seguente: per il settore strade la Confederazione investe attualmente ogni anno 1,5 miliardi di franchi circa per il completamento della rete e l'ampliamento delle strade esistenti. Secondo gli standard internazionali, il relativo incremento degli immobilizzi causa anno dopo anno un aumento delle spese per il mantenimento del sostrato qualitativo che oscilla tra i 20 e i 25 milioni di franchi.

I costosi compiti d'esecuzione gravano sul credito «Ampliamenti»

Dalla messa in funzione dei primi tratti della rete delle strade nazionali, i requisiti concernenti l'assetto edile e la disponibilità delle strade nazionali sono notevolmente aumentati. Diversi compiti esecutivi, ma anche il ruolo economico delle strade nazionali che comporta elevati requisiti di disponibilità permanente, implicano notevoli oneri finanziari.

Stando alle stime dell'Ufficio federale delle strade, l'applicazione dell'*ordinanza sulla protezione contro gli incidenti rilevanti* richiederà investimenti pari a circa 1,25 miliardi di franchi fino al 2030. Per l'applicazione dell'*ordinanza contro l'inquinamento fonico* saranno necessari ulteriori 1,3 miliardi di franchi circa fino al 2015. A ciò si aggiungono i costi derivanti dall'attuazione delle misure per la *riduzione dell'effetto di separazione* causato dalle strade nazionali, come la costruzione di corridoi per l'attraversamento della selvaggina con un fabbisogno d'investimento non inferiore a 150 milioni di franchi o la realizzazione di coperture stradali nelle aree urbane, molto costose.

Dopo i gravi incidenti verificatisi negli scorsi anni nelle gallerie, i *requisiti di sicurezza per le installazioni tecniche* al loro interno sono notevolmente aumentati. Attualmente meno del 50 per cento delle 219 gallerie lungo le strade nazionali soddisfa gli standard di sicurezza richiesti. Il graduale adeguamento delle installazioni di sicurezza nelle gallerie cagionerà costi per circa 1,2 miliardi di franchi fino al 2020. A ciò si aggiungono altri 300 milioni di franchi per la protezione delle strade nazionali dai *pericoli naturali*.

Requisiti più elevati nella gestione del volume di traffico supplementare

Oltre ai problemi di capacità sulle strade nazionali, vi sono pure altri punti critici che compromettono la funzionalità della rete viaria. Tra questi si possono citare in particolare i passaggi dalla rete delle strade nazionali alle reti stradali cantonali e urbane. Ma anche le varie richieste di città e agglomerati per nuovi raccordi e collegamenti alle strade nazionali gravano sul conto «Ampliamenti» del FSTS. A queste si aggiungono le spese per aree di sosta destinate alla gestione del traffico pesante in transito sugli assi stradali transalpini, la costruzione dei centri di controllo del traffico pesante, nonché il necessario equipaggiamento delle strade nazionali con impianti per la gestione del traffico al fine di migliorarne il flusso.

1.5.3.3 Fabbisogno supplementare a seguito del rincaro

Le spese per la costruzione, l'esercizio e la manutenzione delle strade nazionali aumentano in modo continuo a causa del rincaro. Da tempo, sul fronte delle entrate, questo effetto non è più stato compensato: l'ultimo adeguamento dell'imposta sugli oli minerali in funzione del rincaro risale al 1993; il supplemento d'imposta prelevato sui carburanti è invariato dal 1974.

Finora il maggiore consumo di carburanti era in grado di compensare le spese supplementari dovute al rincaro. Ma nell'evoluzione di detto consumo si sta instaurando un'inversione di tendenza: gli sforzi a favore della protezione del clima e i prezzi dei carburanti favoriscono lo sviluppo e l'impiego di veicoli più efficienti o con nuove tecniche di propulsione, aumentando così la probabilità di una futura stagnazione, se non addirittura diminuzione, delle entrate del FSTS.

1.5.4 Fabbisogno supplementare a seguito di esigenze supplementari

In aggiunta a quanto finora esposto vi sono anche nuove esigenze che potrebbero gravare ulteriormente sul FSTS.

Il Consiglio federale ritiene necessario realizzare nuove strade nazionali per eliminare i problemi di capacità sulla N1 nell'area di Morges-Ecublens e nella Glattal. La realizzazione di questi *nuovi elementi viari* presuppone però lo stanziamento di ulteriori 5,4 miliardi di franchi nel quadro del FSTS.

Nel quadro della *verifica del decreto federale concernente la rete delle strade nazionali*, nell'estate 2008 il Consiglio federale ha proposto di inserire nella rete delle strade nazionali quasi 400 chilometri di strade esistenti. La questione del finanziamento di tale adeguamento è ancora aperta. Attualmente assume particolare rilievo la proposta secondo cui dovrà essere la Confederazione a farsi carico delle spese derivanti dall'ampliamento delle strade riprese. Se tale soluzione sarà adottata, nei prossimi venti anni il FSTS sarà gravato di un onere addizionale pari a 4 miliardi di franchi.

Il fondo FTP, istituito nel 1998, assicura il *finanziamento dei grandi progetti ferroviari*. Esso è alimentato in parte da mezzi del FSTS (contributo del 25 per cento alla NFTA). Finora era prevista la cessazione di tutti i contributi del FSTS entro circa il 2023. Nel quadro di FERROVIA 2030 si sta discutendo tuttavia di assicurare anche

in futuro tale contributo a favore dei progetti ferroviari¹⁹. Se così sarà, il contributo permanente di 300 milioni di franchi l'anno circa inciderebbe sul FSTS per circa 3 miliardi di franchi supplementari fino al 2027.

1.5.5 Ripercussioni sul FSTS

1.5.5.1 Evoluzione delle entrate del FSTS

Secondo il Consiglio federale, l'evoluzione delle entrate del FSTS può presentare i seguenti due scenari: una stabilizzazione delle entrate al livello attuale (scenario «stabilizzazione») e un calo degli introiti per effetto della riduzione del consumo di carburanti (scenario «inversione di tendenza»).

Con lo scenario «stabilizzazione», le entrate del FSTS derivanti dalle imposte sugli oli minerali e dal contrassegno autostradale si assesterebbero intorno ai 3,8 miliardi di franchi l'anno. Nel caso dello scenario «inversione di tendenza», i versamenti al fondo si ridurrebbero da 3,813 miliardi di franchi (stato Preventivo 2010) a 3,3 miliardi di franchi nel 2027.

Stando al Consiglio federale lo scenario «stabilizzazione» è, nell'ottica odierna, quello più probabile. La decrescente domanda interna di carburante in seguito all'utilizzo più diffuso di automobili più efficienti dovrebbe essere infatti compensata dall'elevato consumo di carburante da parte di automobilisti stranieri in Svizzera. Ma la situazione sul fronte del «turismo del pieno» può mutare repentinamente a seconda dell'andamento dei prezzi e dei tassi di cambio con i Paesi limitrofi. Se l'evoluzione dovesse muoversi in direzione «inversione di tendenza», il disavanzo di copertura del FSTS, descritto qui di seguito, si accentuerebbe ulteriormente.

1.5.5.2 Confronto tra entrate e uscite

La figura 6 mette a confronto le spese previste o discusse delle entrate previste per il FSTS. Le spese su cui poggiano le seguenti affermazioni sono elencate nell'allegato 2.

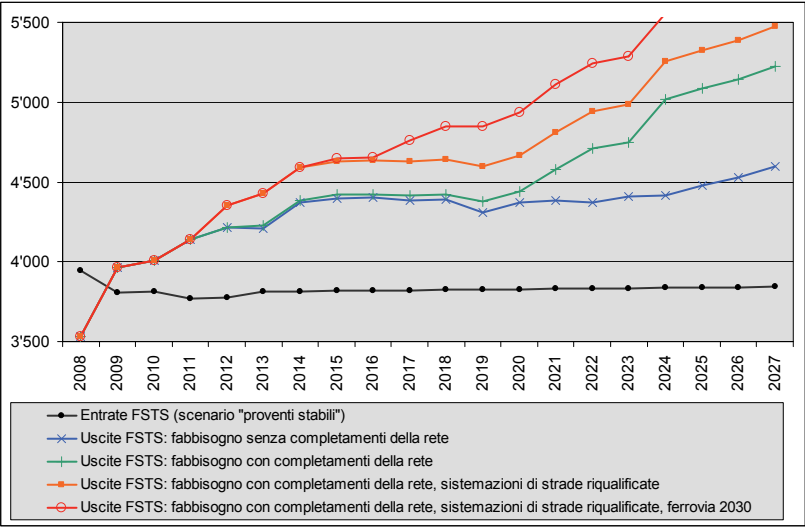
Come illustrato nel grafico, a partire dal 2009 le spese del FSTS saranno superiori alle entrate. A partire da questo momento, le riserve disponibili nel FSTS dovranno essere impiegate per coprire le spese eccedentarie. Anche senza il fabbisogno supplementare per i completamenti, gli adeguamenti della rete e il mantenimento dei contributi per il finanziamento di progetti ferroviari, lo scoperto annuo passerà da circa 192 milioni di franchi nel 2010 a circa 580 milioni di franchi nel 2015. Entro il 2027 il disavanzo di copertura del FSTS potrebbe raggiungere addirittura i 750 milioni di franchi all'anno.

¹⁹ Oltre al mantenimento del contributo del 25 per cento alla NFTA, il finanziamento di FERROVIA 2030 prevede anche altri elementi. Per un volume di investimento di 12 miliardi di franchi sono previsti, accanto all'introduzione di una tassa ferroviaria, il mantenimento dell'1 per mille dell'imposta sul valore aggiunto e l'impiego delle entrate della TTPCP. Con un volume di investimento di 20 miliardi di franchi vanno aggiunte altre fonti di finanziamento. Il Consiglio federale prevede essenzialmente di riconvertire a tale scopo parte della quota cantonale della TTPCP.

Le altre curve illustrano l'evoluzione degli ulteriori oneri a carico del FSTS derivanti da un eventuale finanziamento dei due completamenti della rete nell'area di Morges-Ecublens e nella Glattal, dall'ampliamento delle strade inserite eventualmente nella rete delle strade nazionali e dal mantenimento dei contributi per il finanziamento dei progetti ferroviari nel quadro di FERROVIA 2030.

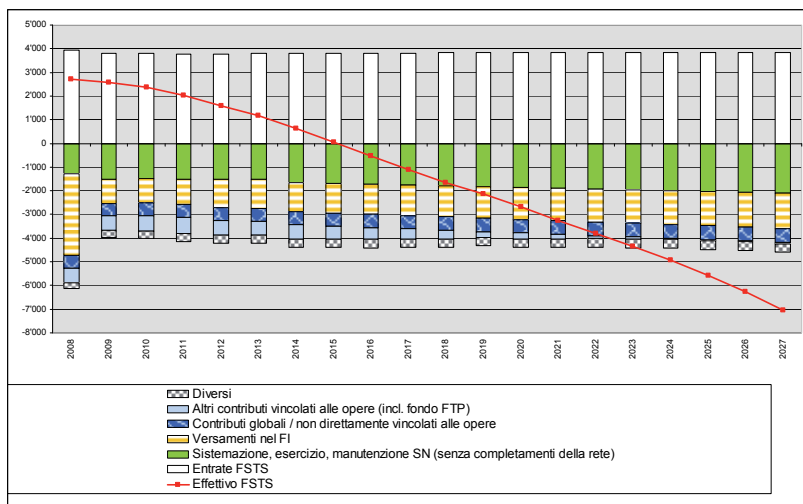
Figura 6

**Confronto delle spese conformemente al fabbisogno ordinario, con e senza le esigenze supplementari in discussione, con le entrate del FSTS secondo lo scenario «stabilizzazione»
(Preventivo 2010 / Piano finanziario 2011–2013)**



La figura 7 mostra l'evoluzione del FSTS tra il 2008 e il 2027. L'andamento delle entrate si basa sullo scenario «stabilizzazione». L'andamento delle uscite corrisponde al probabile fabbisogno della Confederazione per adempiere ai *compiti ordinari* nell'ambito del FSTS – ossia senza eventuali completamenti della rete, senza l'integrazione di strade esistenti nella rete delle strade nazionali e senza il mantenimento dei contributi per il finanziamento di progetti ferroviari. Il grafico mostra che già per la copertura delle spese ordinarie, a partire dal 2016, il FSTS presenterà un saldo negativo.

**Andamento del FSTS conformemente al probabile fabbisogno.
Senza contromisure corrispondenti, il FSTS presenterà un saldo negativo per la copertura del fabbisogno ordinario già a partire dal 2016
(Preventivo 2010 / Piano finanziario 2011–2013)**



1.5.6 Finanziamento del fabbisogno

Attualmente, per coprire il previsto fabbisogno si prende in considerazione anzitutto l'incremento del supplemento d'imposta sugli oli minerali. L'ultimo aumento di questa imposta, che ammonta oggi a 30 centesimi al litro, risale infatti al 1974. Le entrate supplementari generate attraverso un incremento di un centesimo al litro sarebbero dell'ordine di circa 70 milioni di franchi all'anno.

L'entità dell'aumento dipende dallo scenario del fabbisogno considerato. Solamente per coprire il fabbisogno ordinario secondo il numero 1.5.3 sarà necessario innalzare il supplemento d'imposta sugli oli minerali di 7 centesimi al litro a partire dal 2013.

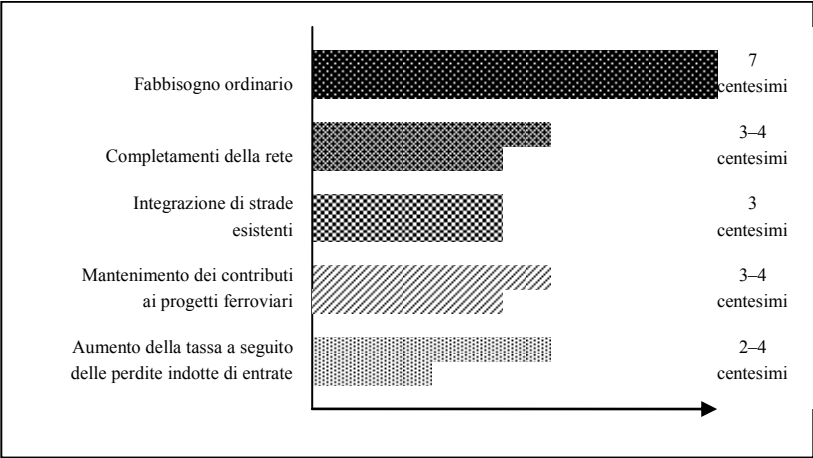
Per finanziare il maggior fabbisogno sarebbe necessario aumentare ulteriormente il supplemento d'imposta sugli oli minerali di 3–4 centesimi al litro per la realizzazione dei due completamenti viari presso Morges–Ecublens e nella Glattal, di 3 centesimi al litro se la Confederazione si assume le spese per l'ampliamento dei quasi 400 chilometri di strade esistenti che verrebbero eventualmente integrati nella rete delle strade nazionali, e di 3–4 centesimi al litro per mantenere i contributi per il finanziamento dei progetti ferroviari attraverso il FSTS.

Per quanto concerne il FSTS vanno tenute inoltre in considerazione una riduzione delle entrate cagionata dall'aumento del supplemento d'imposta sugli oli minerali che porterà in particolare a un'involuzione del fenomeno di chi regolarmente valica la frontiera per fare il pieno o a un consumo più parsimonioso della benzina. Per

compensare questa contrazione è necessario un ulteriore aumento di 2–4 centesimi al litro del supplemento d’imposta sugli oli minerali²⁰. In conclusione, per finanziare l’aumento delle spese, è indispensabile prevedere un aumento da 18 a 22 centesimi al litro, ciò che genererà entrate supplementari annuali dell’ordine di circa 1,4 miliardi.

Figura 8

Necessario aumento del supplemento d’imposta sugli oli minerali prelevato sui carburanti, in centesimi al litro, per la copertura del maggiore fabbisogno finanziario.



1.6 Prospettive finanziarie del fondo infrastrutturale

1.6.1 Situazione politico-finanziaria della Confederazione

Le cifre relative ai versamenti e ai prelievi del fondo, nonché alla ripartizione dei mezzi finanziari disponibili per i diversi compiti si rifanno alla decisione del Consiglio federale del 19 agosto 2009 concernente il preventivo 2010 e il piano finanziario 2011–2013. Gli anni del piano finanziario presentano disavanzi strutturali dell’ordine di miliardi di franchi, anche se va detto che lo scenario di base adottato parte da un presupposto di ripresa economica piuttosto prudente²¹. Gli sviluppi degli ultimi mesi lasciano tuttavia presagire una ripresa dell’economia mondiale e nazionale nettamente più rapida di quanto atteso. Ciononostante, anche in caso di uno scenario positivo²² («good cases») – come quello rappresentato tra l’altro pure nel

²⁰ Il messaggio concernente la politica climatica della Svizzera dopo il 2012 adottato dal Consiglio federale il 26 agosto 2009 (revisione della legge sul CO₂ e iniziativa popolare «per un clima sano»; FF 2009 6467) prevede di mantenere la tassa d’incentivazione sul CO₂ applicata ai carburanti soltanto come strumento sussidiario. Tale tassa sarebbe applicata, tenendo conto dell’imposta sugli oli minerali e dei prezzi dei carburanti, unicamente se assolutamente necessaria per il raggiungimento dell’obiettivo.

²¹ Crescita reale del PIL nel 2010: –0,4%; 2011–2013: +1,5%

²² Crescita reale del PIL 2010: +0,8%; 2011: +2,5%; 2012: +1,9%; 2013: +1,5%

rapporto sul piano finanziario – per rispettare il freno all’indebitamento, durante gli anni del piano finanziario, occorre ridurre le uscite di 1,5 miliardi di franchi all’anno. Il Consiglio federale ha pertanto deciso, alla fine di settembre 2009, di elaborare un programma di consolidamento. Questo programma deve avere il carattere di una pianificazione eventuale. Le misure di consolidamento saranno stabilite definitivamente nell’estate del 2010, sulla base delle previsioni a quel momento attuali. Adottando questa procedura scaglionata il Consiglio federale tiene in considerazione, come in precedenza, le grandi incertezze dell’evoluzione economica.

Sebbene preveda anche misure a livello di entrate, il programma di consolidamento deve intervenire principalmente sulle uscite. Il Consiglio federale ribadisce quindi la sua intenzione di stabilizzare la quota d’incidenza della spesa pubblica: se durante gli anni del piano finanziario le uscite vengono diminuite di 1,5 miliardi di franchi all’anno, la loro crescita ordinaria nel periodo 2008–2013 si riduce in media al 2,3 per cento. In tal modo, durante lo stesso periodo, crescita delle uscite e crescita economica (2,4 % in media) si equivalgono.

Nella definizione delle misure si dovranno prendere adeguatamente in considerazione i fattori corresponsabili dei disavanzi strutturali:

- nel quadro delle misure decise per il 2009 per la stabilizzazione della congiuntura sono stati anticipati nel tempo determinati investimenti. Questi dovranno essere compensati negli anni 2011 e 2012;
- inoltre, qualora non sia già stato effettuato, le uscite dovranno essere adeguate al rincaro più basso;
- si tratta infine di compensare le perdite strutturali di entrate dovute alle riforme fiscali. Tale compensazione dovrà essere effettuata soprattutto mediante misure che scaturiscono dalla verifica dei compiti.

Inoltre, per consolidare il bilancio, il Consiglio federale si è imposto una moratoria delle uscite. Secondo tale moratoria i progetti che comportano notevoli maggiori oneri sono sospesi temporaneamente oppure vengono adottate simultaneamente misure per il controfinanziamento. Infine, il Consiglio federale si adopererà pure affinché il Parlamento vi aderisca.

Per il presente messaggio sul programma per l’eliminazione dei problemi di capacità ciò significa che nei prossimi anni non si potranno escludere significativi tagli nei versamenti annuali del fondo. Nell’ambito delle spese del fondo si dovranno quindi stabilire delle priorità: la precedenza spetterebbe a tutte le misure già avviate (progetti d’agglomerato urgenti, completamento della rete stradale), mentre per quelle non ancora iniziate (eliminazione dei problemi di capacità, programmi d’agglomerato) si dovranno calcolare dei ritardi che potrebbero protrarsi per diversi anni.

La simulazione del fondo (di cui al n. 1.6.2) va perciò considerata con riserva. La situazione risulterà più chiara, solo dopo l’attuazione del programma di consolidamento.

1.6.2

Situazione del fondo infrastrutturale

Finanziamento del fondo infrastrutturale

Per il finanziamento dei quattro compiti del fondo infrastrutturale (n. 1.1.1.1), le Camere federali hanno approvato il 4 ottobre 2006 un credito complessivo di 20,8 miliardi di franchi. Per la sua durata totale, si stima che il fondo infrastrutturale necessiti di mezzi finanziari per circa 26 miliardi di franchi (rincaro e IVA inclusi).

Queste spese sono finanziate mediante il versamento iniziale nel fondo di 2,6 miliardi di franchi dal Finanziamento speciale a favore del traffico stradale (FSTS) e i versamenti annui provenienti sempre dal FSTS. Conformemente all'articolo 9 capoverso 1 della LFIT, il fondo non può indebitarsi. Le spese devono essere impostate in modo tale che la liquidità del fondo presenti sempre un saldo positivo.

Onere notevole del fondo infrastrutturale nella fase iniziale

Tra il 2008 e il 2014 i mezzi già stanziati per il completamento della rete delle strade nazionali e il cofinanziamento dei progetti urgenti per il traffico d'agglomerato incideranno in modo marcato sul fondo. Di conseguenza, fino al 2015, i mezzi finanziari disponibili per l'eliminazione dei problemi di capacità e i programmi d'agglomerato sono limitati.

Nella fase iniziale sono necessari da 900 a 950 milioni annui per il finanziamento dei progetti già avviati nell'ambito del completamento delle strade nazionali. A partire dal 2015 queste spese diminuiranno progressivamente e il finanziamento di detti progetti si concluderà presumibilmente nel 2023.

Per il traffico d'agglomerato sono previsti in media mezzi pari a circa 383 milioni l'anno per la durata del fondo, tenuto conto del rincaro e dell'imposta sul valore aggiunto. Fino al 2014 i fondi per il traffico d'agglomerato serviranno integralmente al finanziamento di progetti d'agglomerato urgenti. Nella fase iniziale il fabbisogno per il finanziamento di questi progetti supera anche in parte in modo sensibile i mezzi mediamente disponibili di 383 milioni di franchi annui: nel 2008 sono stati stanziati 430 milioni per i progetti d'agglomerato urgenti. Nel 2009 verranno erogati 470 milioni e tra il 2010 e il 2014 saranno circa 390 milioni. Di conseguenza, fino al 2014, il fondo infrastrutturale non metterà a disposizione alcun mezzo per i programmi d'agglomerato. Nel 2015 e nel 2016 sono previsti circa 50 milioni all'anno. Solo a partire dal 2017 i fondi per il traffico d'agglomerato potranno essere destinati maggiormente alla realizzazione dei programmi d'agglomerato.

Se gli agglomerati sono intenzionati ad anticipare l'inizio dei lavori, possono assumersi il prefinanziamento dei progetti che le Camere federali hanno approvato. Non sarà tuttavia possibile una relativa corresponsione degli interessi da parte della Confederazione.

Le spese legate ai contributi versati alle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche dovrebbero restare stabili: passeranno da 40 milioni nel 2008 a circa 56 milioni nel 2027 a causa del rincaro.

Finanziamento dell'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali

Tra il 2009 e il 2014 i mezzi finanziari per l'eliminazione dei problemi di capacità verranno progressivamente aumentati. Stando alla pianificazione attuale del fondo infrastrutturale sono previsti da 29 a 200 milioni di franchi. Questi mezzi servono a

finanziare le misure urgenti del modulo 1 del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità la cui pianificazione è in fase avanzata. Si tratta degli ampliamenti a sei corsie tra Wiggertal e Härkingen e tra Blegi e Rütihof e sulla circonvallazione di Zurigo nonché delle misure di potenziamento presso Crissier (Losanna). La realizzazione di questi progetti può essere tuttavia avviata entro i termini previsti attualmente, solo se nel fondo infrastrutturale vi sono mezzi sufficienti per l'eliminazione dei problemi di capacità. A questo proposito va considerato che la simulazione attuale del fondo evidenzia un problema di liquidità per l'anno 2015. Ciò significa che la disponibilità dei mezzi dipenderà anche dalla loro ripartizione all'interno del fondo. Le misure per l'eliminazione dei problemi di capacità saranno quindi in concorrenza diretta con quelle del programma Traffico d'agglomerato. Inoltre, i mezzi per l'eliminazione dei problemi di capacità potrebbero anche essere toccati da riduzioni dei versamenti annuali nel fondo a causa del programma di consolidamento. A queste condizioni, si dovrebbe rinviare la realizzazione dei progetti.

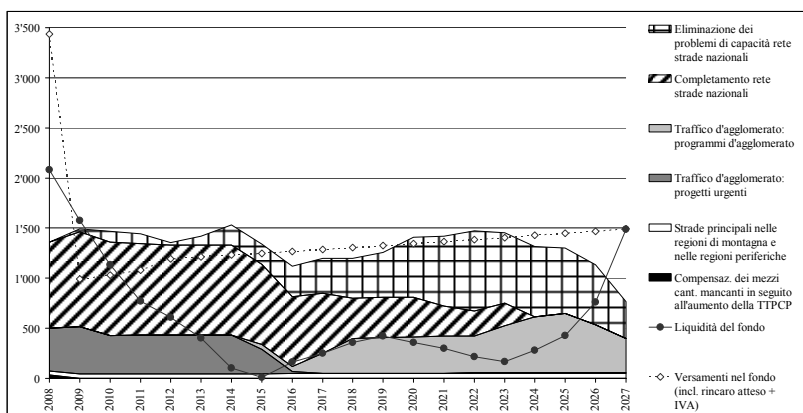
Per i due progetti Härkingen – Wiggertal e Blegi – Rütihof pronti per la realizzazione, le Camere federali hanno già sbloccato i mezzi finanziari nel quadro della seconda fase delle misure di stabilizzazione a favore della congiuntura. I previsti prelievi dal fondo per la realizzazione anticipata agli anni 2009 e 2010 dei due progetti verranno coperti tramite un versamento supplementare al fondo. Lo sblocco dei crediti per le misure di potenziamento presso Crissier e l'ampliamento a sei corsie della circonvallazione di Zurigo sono oggetto del presente pacchetto.

Conformemente all'attuale pianificazione del fondo, la maggior parte dei progetti per l'eliminazione dei problemi di capacità verrà realizzata a partire dal 2018. Da quel momento saranno disponibili da 400 a 800 milioni per i progetti atti ad eliminare i problemi di capacità.

Simulazione del fondo per la sua intera durata

La Figura 9 presenta l'attuale simulazione dei mezzi disponibili annualmente e della liquidità del fondo tra il 2008 e il 2027. L'incremento della liquidità del fondo alla fine della durata illustra l'inevitabile insicurezza quanto alla considerazione del rincaro.

Simulazione del fondo infrastrutturale 2008–2027; spese per i singoli settori di compiti (superfici del grafico) nonché versamenti e stato del fondo (linee) (Preventivo 2010 / Piano finanziario 2011–2013)



1.6.3 Dipendenza dai fondi per il finanziamento di progetti ferroviari

I contributi del fondo infrastrutturale possono essere concessi per il finanziamento di infrastrutture del traffico stradale, ferroviario e lento in città o agglomerati, se tali infrastrutture comportano un miglioramento del traffico d'agglomerato (art. 7 cpv. 5 LFIT). Gli investimenti nelle infrastrutture ferroviarie destinate al traffico d'agglomerato sono in linea di massima finanziati con gli strumenti previsti dalla legislazione sulle ferrovie. Contributi dal fondo infrastrutturale sono ammessi se generano un plusvalore per una città o un agglomerato e consentono di decongestionare direttamente il traffico stradale (art. 7 cpv. 6 LFIT).

Laddove un progetto ferroviario non può essere finanziato tramite il fondo infrastrutturale, occorre esaminare se può entrare in linea di conto un altro strumento di finanziamento. Nell'ambito del traffico d'agglomerato, la Confederazione non dispone però di altre basi legali per tali finanziamenti. Il fondo FTP, istituito nel 1998, assicura solo il finanziamento dei grandi progetti ferroviari FERROVIA 2000, NFTA, Raccordo alla rete ferroviaria europea ad alta velocità (Raccordi RAV) e il risanamento fonico della rete ferroviaria. Tra lo Sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria (SIF) e i quattro grandi progetti menzionati sussiste una relazione a livello finanziario e di contenuti in seguito alla limitazione finanziaria del fondo FTP e in virtù del fatto che il SIF sviluppa ulteriormente parti dei grandi progetti ferroviari, ad esempio il principio dei nodi ferroviari di FERROVIA 2000. Il fondo FTP è destinato al finanziamento dei grandi progetti ferroviari e non alle infrastrutture del traffico negli agglomerati.

Per alcuni progetti ferroviari, che servono sia al traffico d'agglomerato sia a quello a lunga distanza e merci, è proposto un finanziamento misto. A tale scopo va stabilita

la ripartizione dei costi tra il fondo infrastrutturale e le altre fonti di finanziamento, vale a dire il fondo FTP e il finanziamento corrente.

1.7 Procedura di consultazione

Il 19 dicembre 2008 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni DATEC di svolgere una consultazione sul decreto federale concernente il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e lo sblocco dei crediti necessari. La consultazione, avviata il giorno stesso, si è conclusa il 17 aprile 2009. Sono stati invitati a esprimersi nel quadro di questa procedura i Cantoni, i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni economiche e le organizzazioni attive a livello nazionale, le associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna nonché altre cerchie interessate. Complessivamente sono state inoltrate 172 risposte alla consultazione.

1.7.1 Risultati della consultazione

Eco positiva per il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità

Il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità ha riscontrato il favore degli ambienti consultati. La maggioranza sostiene l'orientamento di fondo e i contenuti principali del progetto. Vi è consenso sul principio che il buon funzionamento delle strade nazionali costituisce un elemento strategico per la posizione economica della Svizzera e che le misure prese a tale scopo dal Consiglio federale sono necessarie.

I partecipanti sostengono specificatamente la proposta di creare dei moduli e la realizzazione graduale del progetto.

Ampio consenso per i progetti impellenti

La maggioranza degli interpellati non contesta il decreto federale presentato con l'approvazione definitiva dei quattro progetti prioritari del modulo 1 (Härkingen–Wiggertal, Blegi–Rütihof, circonvallazione Nord di Zurigo e misure di potenziamento presso Crissier) e lo sblocco dei crediti necessari alla loro realizzazione.

Sono accolti con favore inoltre i due completamenti della rete viaria nell'area di Morges–Ecublens e nella Glattal proposti.

Singoli adeguamenti nella definizione delle priorità dei progetti

Alcuni Cantoni direttamente interessati hanno richiesto l'adeguamento della ripartizione degli altri progetti nei moduli da 2 a 4. In prevalenza, essi rivendicano che i progetti inseriti nel modulo 4 vengano inclusi nel modulo 3 e quelli inseriti nel modulo 3 vengano integrati nel modulo 2. Sporadicamente viene chiesto di ottimizzare i progetti proposti e di preferire all'ampliamento del tratto viario la costruzione di nuovi elementi viari (p. es. la circonvallazione a Nord-Ovest di Berna, l'attraversamento del lago Lemano).

Una parte dei consultati respinge il potenziamento delle strade nazionali

Una parte dei consultati boccia il progetto. Essi respingono di principio il potenziamento delle strade nazionali e chiedono al suo posto un aumento dei mezzi finanziari per l'ulteriore potenziamento dei trasporti pubblici. Temono che l'ampliamento della rete delle strade nazionali possa entrare in concorrenza con i trasporti pubblici e complicare il trasferimento del traffico sui trasporti pubblici auspicato a livello politico.

Critica alla portata del programma

Altri ambienti consultati criticano il fatto che nel 2020, anche dopo l'integrale attuazione del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità, circa 340 chilometri di tratti stradali, ossia il 18 per cento della rete delle strade nazionali, rimarranno regolarmente congestionati. Chiedono pertanto che vengano stanziati crediti aggiuntivi per l'eliminazione su più ampia scala dei problemi di capacità sulla rete viaria nazionale.

Aumento del supplemento d'imposta sugli oli minerali sub condizione

Una parte delle cerchie consultate respinge l'idea di mettere a disposizione ulteriori mezzi finanziari a favore delle strade. Teme che il potenziamento della rete stradale possa compromettere il trasferimento del traffico ai trasporti pubblici e al traffico lento auspicato a livello politico.

I Cantoni si dichiarano invece favorevoli all'aumento del supplemento d'imposta sugli oli minerali. La maggioranza appoggia lo stanziamento di crediti aggiuntivi sia per il maggiore fabbisogno ordinario sia per il finanziamento di altre esigenze.

Una parte cospicua dei consultati – tra cui anche il TCS ed Economiesuisse – riconosce l'importanza dell'efficacia delle strade nazionali per la piazza economica della Svizzera ed è pronta a sbloccare i crediti necessari. Essi ritengono tuttavia che l'aumento del supplemento d'imposta sugli oli minerali possa essere preso in considerazione soltanto dopo che le riserve del FSTS, tuttora sussistenti, saranno completamente esaurite, le spese stradali a destinazione vincolata saranno utilizzate sistematicamente per la strada e il maggiore fabbisogno di mezzi finanziari a favore della strada sarà comprovato.

1.7.2 Conclusioni

Adottando la LFIT, le Camere federali hanno già approvato l'ampliamento della rete esistente delle strade nazionali allo scopo di eliminare i problemi di capacità, riservandovi 5,5 miliardi di franchi. I progetti proposti a tale scopo sono il risultato di una visione globale che ha tenuto conto di tutti i modi e mezzi di trasporto (n. 1.3.4). Inoltre, il contenuto del presente programma ha accolto ampio consenso nel quadro della procedura di consultazione.

Per queste ragioni, il Consiglio federale ha ribadito le linee fondamentali del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità e l'approvazione definitiva dei due progetti del modulo 1 rimanenti, l'ampliamento a sei corsie della circonvallazione Nord di Zurigo e le misure di potenziamento presso Crissier.

Il Consiglio federale ha esaminato gli adeguamenti richiesti in relazione alla ripartizione dei progetti nei moduli 2–4. Poiché tali progetti oltrepassano di gran lunga i

5,5 miliardi di franchi a disposizione, esso non vede alcun motivo per inserire altri progetti del modulo 4 (progetti accantonati) nel modulo 3 (maggiore fabbisogno) e proseguirli sul piano progettuale. Il Consiglio federale preciserà e rivaluterà in ogni caso i progetti facenti parte dei moduli 2 e 3 in vista degli altri messaggi sul programma. Allo stato attuale non vi sono nuove conoscenze che giustificerebbero una riclassificazione dei progetti in questione. Il margine di manovra per rivalutare eventualmente i progetti nel quadro dei prossimi messaggi sul programma rimane pertanto invariato. Per tali ragioni, il Consiglio federale si attiene alla ripartizione dei progetti proposta nei moduli 2, 3 e 4.

I completamenti proposti della rete nell'area Morges-Ecublens e nella Glattal nonché eventuali altri elementi viari aggiuntivi devono essere finanziati al di fuori del fondo infrastrutturale. Il Consiglio federale sottoporrà alle Camere federali gli adeguamenti del decreto federale sulla rete delle strade nazionali che si renderanno necessari a tal fine in un secondo momento.

Per soddisfare a medio termine il fabbisogno ordinario e finanziare altre necessità impellenti sarà indispensabile stanziare ulteriori fondi a favore del FSTS. Il Consiglio federale sottoporrà alle Camere federali in un secondo momento un relativo progetto.

2 Spiegazioni sul decreto federale

2.1 In generale

I costi per la costruzione, la manutenzione e l'esercizio delle strade nazionali saranno sostanzialmente coperti con il FSTS (art. 86 cpv. 3 lett. a Costituzione federale). Nell'ambito del FSTS è stato creato un ulteriore fondo – il fondo infrastrutturale (FI) – allo scopo di creare i presupposti necessari per risolvere i problemi attuali del traffico interno. La LFIT stabilisce i settori che in futuro dovranno essere finanziati tramite questo fondo infrastrutturale; nell'ambito delle strade nazionali si tratta nella fattispecie del completamento della rete delle strade nazionali e dell'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali.

L'articolo 6 capoverso 1 LFIT definisce problemi di capacità quelli che si presentano sui tratti della rete delle strade nazionali caratterizzati da sovraccarichi tali da ostacolare in modo durevole la funzionalità dell'insieme della rete. La LFIT non contiene alcuna disposizione su come eliminare i suddetti problemi di capacità. Basandosi però sul messaggio concernente la LFIT e sui dibattiti parlamentari²³, emerge chiaramente quali misure per l'eliminazione dei problemi di capacità devono essere finanziate ricorrendo al fondo infrastrutturale. Ai sensi della LFIT sono considerate misure per l'eliminazione dei problemi di capacità le corsie complementari di più di due chilometri di lunghezza sulla rete delle strade nazionali. Nel caso di una galleria con circolazione a doppio senso, l'eliminazione del problema di capacità implicherebbe la costruzione di un secondo tubo.

In relazione al finanziamento mediante il fondo infrastrutturale occorre chiarire la questione del finanziamento dei costi sostenuti fino all'avvio di un progetto generale, dei costi di progettazione, nonché la questione della combinazione tra progetti di

²³ Boll. Uff. **2006** N 1345

eliminazione dei problemi di capacità e quelli per il mantenimento del sostrato qualitativo.

Finanziamento dei costi sostenuti fino all'avvio di un progetto generale e costi di progettazione

La realizzazione concreta dei progetti volti a eliminare i problemi di capacità è finanziata attraverso il FI. Essa richiede lavori preliminari quali studi di fattibilità, analisi di varianti ed elaborati di progettazione. La LFIT e i documenti connessi non contengono però alcuna disposizione esplicita riguardante il finanziamento delle spese che ne derivano. Essendo tali lavori parte integrante dei progetti stessi, essi vanno finanziati attraverso il FI. Lo stesso dicasi per i progetti sviluppati e pianificati inseriti nei moduli 2 e 3 che, eventualmente, non potranno più essere realizzati. Per i progetti del modulo 1 tali spese sono contemplate e, se non già imputate e conteggiate, considerate anche nel quadro dei crediti richiesti.

Combinazione dei progetti per l'eliminazione di problemi di capacità con i progetti per il mantenimento del sostrato qualitativo

La Confederazione è tenuta ad assolvere in maniera efficiente i propri compiti e a gestire oculatamente i fondi a sua disposizione. Si può quindi presumere che la realizzazione di corsie supplementari sarà accompagnata anche da misure per il mantenimento del sostrato qualitativo, quali il risanamento del manto stradale o la sostituzione degli spartitraffico centrali. In tal caso, i costi per l'eliminazione dei problemi di capacità e il mantenimento del sostrato qualitativo costituiranno due voci distinte. I costi derivanti dal mantenimento del sostrato qualitativo sono finanziati generalmente dal FSTS.

2.2 Decreto federale concernente il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e lo sblocco dei crediti necessari

Conformemente all'articolo 6 capoverso 2 LFIT, il Consiglio federale deve sottoporre all'Assemblea federale un programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali, al più tardi entro due anni dall'entrata in vigore della legge. Con il presente messaggio il mandato è adempiuto. L'articolo 6 capoverso 2 LFIT non precisa se l'Assemblea federale debba deliberare in via definitiva in merito ai progetti per l'eliminazione dei problemi di capacità due anni dopo l'entrata in vigore della LFIT oppure se è possibile un aggiornamento periodico del programma.

In linea di massima il fondo infrastrutturale ha una durata di 20 anni, prolungabile per altri cinque. È impossibile raggiungere gli obiettivi decidendo in via definitiva, due anni dopo l'entrata in vigore della LFIT, dove si verificheranno problemi di capacità nei prossimi 20–25 anni e quali provvedimenti infrastrutturali saranno più adatti per eliminarli. Nell'ambito delle deliberazioni parlamentari concernenti la LFIT è stato ricordato che la procedura prevede diverse fasi²⁴. La definizione definitiva dei progetti del programma avviene quindi in più periodi.

²⁴ Boll. Uff. 2006 S 230

Art. 1

L'articolo 1 del decreto federale sottopone all'Assemblea federale, per approvazione, il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità con i relativi elementi cardine.

Art. 1 cpv. 1–4

Se tutti i progetti in discussione concernenti l'aggiunta di corsie supplementari sulle strade nazionali dovessero essere realizzati, i mezzi finanziari a disposizione non sarebbero sufficienti.

Per tale ragione è necessario definire rigorosamente la priorità di tali progetti (n. 1.4.2). Sulla base dell'urgenza e dell'analisi del traffico effettuata, il Consiglio federale ha ripartito i progetti in 4 moduli. Egli propone di realizzare i progetti urgenti e sufficientemente avanzati del modulo 1 in funzione dei mezzi disponibili nel fondo infrastrutturale (cfr. osservazioni sull'articolo 2). I progetti dei moduli 2 e 3, anch'essi ritenuti validi ma meno avanzati sotto il profilo progettuale, verranno concretizzati ulteriormente e riesaminati in vista del prossimo messaggio sul programma. Per i progetti del modulo 4 già ora è chiaro che non potranno essere realizzati nel quadro della LFIT. Essi sono pertanto accantonati definitivamente e la loro pianificazione sarà interrotta.

Art. 2

L'articolo 2 del decreto federale chiede lo sblocco dei crediti necessari alla realizzazione di due ulteriori progetti del modulo 1 volti a eliminare i problemi di capacità. Le strade nazionali e i Cantoni interessati da questi progetti sono presentati nella tabella.

È inoltre richiesto lo sblocco dei mezzi finanziari necessari alla pianificazione dei progetti dei moduli 2 e 3, premessa indispensabile per la loro realizzazione che, in genere, si estende su più anni. Affinché in avvenire i progetti possano essere realizzati puntualmente è necessario sbloccare già oggi i crediti necessari. Quando poi i progetti per l'eliminazione dei problemi di capacità saranno attuati, le spese per la loro realizzazione andranno imputate contabilmente ai progetti corrispondenti. Stando alle conoscenze odierne, non tutti i progetti che oggi si trovano nella fase di pianificazione, saranno realizzati. Una parte dei crediti non potrà pertanto essere attribuita ad alcun progetto. Tale situazione è tuttavia inevitabile, poiché soltanto una vasta elaborazione progettuale, basata su molti progetti, può garantire che un giorno vengano realizzati tempestivamente i progetti «idonei».

Per dovere di completezza, la tabella riporta anche i progetti accolti dall'Assemblea federale nel quadro della seconda tappa delle misure di stabilizzazione congiunturale. Si tratta dell'ampliamento a sei corsie del tratto Härkingen – Wiggertal con lo sblocco di 165 milioni di franchi e dell'ampliamento a sei corsie del tratto Blegi – Rütihof con lo sblocco di 135 milioni di franchi.

La tabella indica anche l'entità del credito residuo bloccato (3965 mio.).

Art. 3

Essendo un decreto federale semplice, il decreto federale non sottostà al referendum.

3

Ripercussioni

3.1

Ripercussioni finanziarie sulla Confederazione

Con l'adozione della LFIT, le Camere federali hanno già riservato 5,5 miliardi di franchi²⁵ per la realizzazione di corsie supplementari sulla rete esistente delle strade nazionali. Con il presente programma si intende dare la priorità ai progetti corrispondenti garantendo così un impiego efficiente dei mezzi finanziari messi a disposizione. Le relative spese sono finanziate attraverso il fondo infrastrutturale (n. 1.6) in funzione dei mezzi disponibili.

L'entrata in funzione dei progetti cagionerà spese supplementari per l'esercizio e il mantenimento del sostrato qualitativo. A partire dal 2015, dopo la messa in funzione dei primi progetti, l'entità di tali spese risulterà modesta e raggiungerà circa 70 milioni di franchi l'anno una volta completato il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità. Il finanziamento di queste spese supplementari avviene attraverso il FSTS.

3.2

Ripercussioni su Cantoni e Comuni

I Cantoni, le città e i Comuni traggono ampiamente profitto da una rete delle strade nazionali efficiente: le strade di grande transito nelle città e nei Comuni sono liberate dal traffico individuale motorizzato e la qualità residenziale della zona aumenta. I progetti migliorano inoltre l'accessibilità ai centri, aumentandone l'attrattiva.

Secondo quanto stabilito dalla Costituzione federale, la pianificazione, la costruzione, l'esercizio e la manutenzione delle strade nazionali sono di competenza esclusiva della Confederazione. L'attuazione del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità concerne solo indirettamente i Cantoni e i Comuni.

Per i Cantoni e i Comuni, potrebbero sorgere costi supplementari se la realizzazione di progetti per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali richiede adeguamenti infrastrutturali per garantire il transito tra le strade nazionali e la rete di strade di importanza locale. Lo stesso vale se la realizzazione del programma richiede la sostituzione o lo smantellamento di strade nazionali esistenti. Stando allo stato attuale delle conoscenze, in questa fattispecie rientra la N6 nell'area Berna-Ostring.

3.3

Ripercussioni sull'economia nazionale

Il programma rafforza l'attrattiva della piazza economica svizzera

Una rete efficiente di strade nazionali riveste un'importanza fondamentale per gli utenti della strada e assicura la competitività della piazza economica svizzera. Con i mezzi finanziari a disposizione, possono essere eliminati o ridotti i problemi più gravi di capacità su una lunghezza complessiva di circa 81 chilometri. Gli utenti della strada approfittano di tempi di percorrenza minori e di una maggiore sicurezza. Persone e merci possono essere trasportate più rapidamente e in maniera più affida-

²⁵ Livello dei prezzi 2005, rincarato e IVA esclusi.

bile, il che si riflette positivamente sulla Svizzera e sulla sua immagine di piazza economica attrattiva ed efficiente.

Il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità concorre in maniera determinante al mantenimento di una rete di strade nazionale funzionale. Esso determina una riduzione delle code che causano oggi in Svizzera costi economici dell'ordine di circa 1,5 miliardi di franchi all'anno²⁶. Nel complesso, i benefici del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità superano nettamente i costi ad esso connessi (n. 1.4.4.2).

3.4 Ripercussioni su altri vettori di trasporto

Per quanto concerne le ripercussioni dirette del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sui trasporti pubblici, si osservano due effetti contrapposti: il decongestionamento sulla rete stradale urbana e un'eventuale concorrenza diretta con l'offerta di trasporto pubblico.

Ripercussioni positive sui trasporti pubblici su strada

Attraverso l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete viaria nazionale, la rete stradale urbana viene decongestionata dal traffico individuale motorizzato e si evita il trasferimento del traffico dalle strade nazionali alla rete d'importanza locale. Questo decongestionamento crea gli spazi necessari per l'ulteriore e in più punti pianificato potenziamento dei trasporti pubblici su strada nelle aree urbane. Esso è però anche un'importante presupposto per garantire un traffico fluido e affidabile nelle aree urbane. Entrambi i fattori – l'ampliamento e la maggiore affidabilità delle offerte di trasporto pubblico su strada – concorrono al rafforzamento dell'intero trasporto pubblico.

La competitività dei trasporti pubblici non è pregiudicata

Il presente programma è finalizzato esclusivamente a dotare di capacità supplementari la rete delle strade nazionali già esistente. A trarre beneficio dalla realizzazione di corsie supplementari saranno prevalentemente gli utenti della strada negli orari di punta al mattino e alla sera. Durante questi periodi si verificheranno meno code sulle strade nazionali. Non è da escludere che, per effetto di questi miglioramenti stradali, si venga a creare una certa situazione di concorrenza con i trasporti pubblici. Le esperienze finora maturate mostrano comunque che gli effetti di tale fenomeno restano circoscritti. Le esigenze degli utenti dei trasporti pubblici e quelle degli utenti delle strade nazionali sono troppo divergenti perché si verifichino fenomeni di concorrenza degni di nota. Gli studi condotti dall'Ufficio federale dei trasporti nell'ambito del progetto SIF portano a risultati analoghi: gli investimenti nell'infrastruttura stradale e ferroviaria entrano in concorrenza fra loro al massimo solo nel breve e nel medio termine e risultano solo in minima parte adeguati a sostituirsi a vicenda.

²⁶ Fonte: Ufficio federale dello sviluppo territoriale: *Staukosten im Strasseverkehr, Aktualisierung 2000/2005*. Berna, settembre 2007.

Il programma tiene conto degli obiettivi dell'ordinamento territoriale

Dal punto di vista dell'ordinamento territoriale, la realizzazione di nuove strade nazionali o l'ampliamento delle stesse presenta risvolti conflittuali: nel medio e lungo termine, l'eliminazione di problemi di capacità può essere d'impulso allo sviluppo degli insediamenti. Questi impulsi possono favorire lo sviluppo economico e urbano in regioni centrali, intensificando così l'auspicata struttura policentrica della Svizzera. Tuttavia, l'aumento delle capacità può promuovere anche l'estensione spaziale degli agglomerati e quindi anche la loro ulteriore edificazione sparsa. L'uno o l'altro effetto prevarrà a seconda della situazione del tratto da sistemare nella struttura insediativa e nella rete stradale.

Per questo, nel valutare i progetti è stata verificata anche la loro compatibilità con lo sviluppo territoriale auspicato sulla base delle bozze del «Progetto territoriale Svizzera». Prima della realizzazione, tutti i progetti sottostanno alle normali procedure in materia ambientale e di pianificazione territoriale e devono rispondere a tutti gli obiettivi ambientali (aria, rumore, natura e paesaggio, ecc.) stabiliti dalla legge. I progetti si basano quindi su procedure relative ai trasporti globali e coordinate con la politica ambientale e di ordinamento del territorio che garantiscono che ogni infrastruttura da edificare costituisca la migliore opzione possibile.

Inoltre il progetto tiene conto delle esigenze dell'ordinamento territoriale anche nella misura in cui si concentra in particolar modo sui problemi di capacità nei grandi agglomerati della Svizzera. Il progetto tratta con estrema riluttanza l'ampliamento dei tratti di accesso agli agglomerati.

Ripercussioni sull'ambiente

Poca rilevanza in termini ambientali assume la frammentazione del paesaggio. Poiché i potenziamenti previsti sono realizzati prevalentemente lungo strade nazionali esistenti, l'impatto è praticamente nullo. Ripercussioni ambientali aggiuntive deriveranno ad esempio dall'impermeabilizzazione della superficie del suolo.

Le emissioni di inquinanti atmosferici e gas clima-alteranti aumenteranno lievemente se sul versante del parco veicoli non avverrà una compensazione corrispondente. Tale evoluzione è riconducibile a due tendenze opposte: se da un lato l'incremento delle prestazioni chilometriche provocherà un aumento delle emissioni nocive, dall'altro la riduzione delle code sulle strade nazionali e sulle reti urbane comporterà una loro diminuzione.

Nel complesso, il programma determina un ulteriore inquinamento ambientale in alcuni settori, causato in parte dagli interventi di ampliamento dell'infrastruttura, in parte dagli effetti del traffico in seguito al potenziamento della rete.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è stato annunciato nel messaggio del 23 gennaio 2008²⁷ sul programma di legislatura 2007–2011 e nel decreto federale del 18 settembre 2008²⁸ sul programma di legislatura 2007–2011.

5 Aspetti giuridici

5.1 Legalità

Il decreto federale concernente il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e lo sblocco dei crediti necessari si basa sull'articolo 6 capoversi 2 e 3 LFIT.

5.2 Conformità con gli impegni internazionali della Svizzera e rapporto con il diritto europeo

La «Visione globale delle strade nazionali» è una questione puramente interna allo Stato che non tange né impegni internazionali della Svizzera, né il diritto europeo.

5.3 Forma dell'atto

Giusta la LFIT, il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale al più tardi due anni dopo l'entrata in vigore della LFIT un programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali. Il programma e la richiesta per lo sblocco dei crediti non contengono prescrizioni di natura legislativa. Esse non sottostanno al referendum. Possono pertanto essere emanate in forma di decreto federale semplice.

5.4 Subordinazione al freno delle spese

Il decreto federale concernente il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e lo sblocco dei crediti necessari non sottosta al freno alle spese. I fondi richiesti per lo stanziamento sono attinti al credito per l'eliminazione dei problemi di capacità nella rete delle strade nazionali (art. 1 cpv. 2 lett. c del decreto federale del 4 ottobre 2006 concernente il credito complessivo per il fondo infrastrutturale) che già è stato subordinato al freno alle spese.

²⁷ FF **2008** 634 e 663

²⁸ FF **2008** 7471

5.5

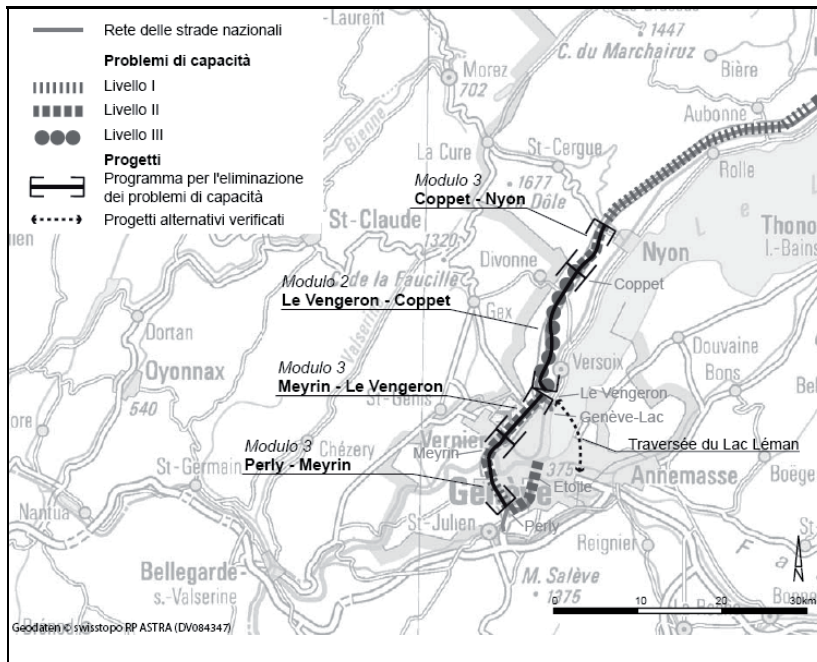
Conformità alla legge sui sussidi

Il presente progetto non è toccato dalla legge sui sussidi²⁹. Giusta questo progetto, la Confederazione non versa né aiuti finanziari, né indennizzi.

²⁹ RS 616.1

Misure di potenziamento per area

A1-1 Area di Ginevra



Congestionamento previsto sulle strade nazionali

A Ginevra l'intero sistema dei trasporti e la strada nazionale hanno ormai raggiunto i limiti massimi di capacità. La situazione è particolarmente grave lungo il tratto Le Vengeron–Coppet (livello di criticità III). Anche i tratti adiacenti, tra Coppet e Nyon e tra Meyrin e Etoile che presentano un livello di criticità II, richiedono l'adozione di misure. Le proiezioni per l'anno 2020 prevedono un transito giornaliero di veicoli compreso tra le 85 000 e le 100 000 unità sulle strade nazionali nell'area di Ginevra.

Misure nel quadro del programma d'agglomerato

In materia di gestione del traffico, il Cantone di Ginevra intende puntare in primo luogo sullo sviluppo dei trasporti pubblici e del traffico lento. L'ampliamento delle strade nazionali riveste invece priorità secondaria. Pertanto, nell'ambito dei programmi d'agglomerato, sono previsti, e in parte già in atto, importanti interventi di potenziamento dei trasporti pubblici. Si ricorda in primo luogo il progetto CEVA, finalizzato alla costruzione di una nuova linea ferroviaria tra Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse. La Confederazione partecipa ai costi di questo progetto con una quota

del 50 per cento nell'ambito dei progetti di agglomerato urgenti. A ciò si aggiungono: a livello regionale, l'offerta di corse tra Ginevra e Coppet con una cadenza di un quarto d'ora nonché la messa in servizio di diversi tram supplementari (ad es. il tram Cornavin–Meyrin–CERN e il tram Onex–Bernex che rientrano nei progetti urgenti del fondo infrastrutturale). La Confederazione intende contribuire al finanziamento anche di altre misure nell'ambito del programma Traffico d'agglomerato.

Il Cantone di Ginevra esamina inoltre l'opportunità di un nuova via di attraversamento del lago Lemano. Questa soluzione rappresenterebbe un'alternativa all'ampliamento della strada nazionale esistente nell'area di Ginevra. Se l'esame dovesse fornire risultati sufficientemente soddisfacenti, anche sul confronto nazionale, sarebbe compito delle Camere federali integrare questo nuovo collegamento nella rete delle strade nazionali, adeguando opportunamente il decreto concernente la rete e garantendo nel contempo il finanziamento di un eventuale nuovo viadotto.

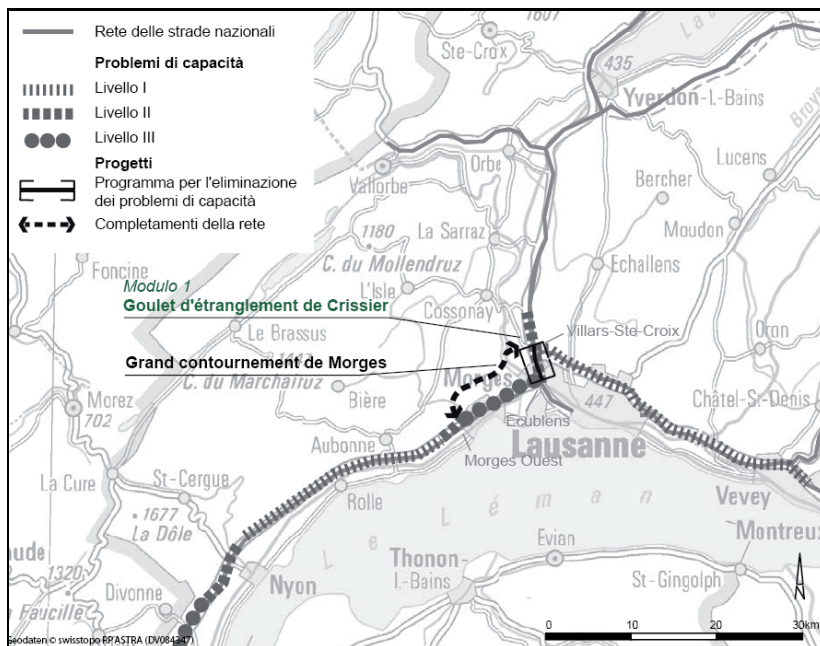
Misure per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali

Alla luce della promozione prioritaria dei trasporti pubblici e del traffico lento e degli accertamenti in corso da parte del Cantone di Ginevra per una nuova via di attraversamento del lago, il Consiglio federale è restio all'ampliamento delle strade nazionali nell'area di Ginevra. L'unica eccezione è rappresentata dall'ampliamento a sei corsie della strada nazionale tra Le Vengeron e Coppet. Su questo tratto in direzione di Nyon, attualmente di quattro corsie, confluiscono le due strade nazionali a quattro corsie, ciascuna proveniente da Meyrin (N1) e dal raccordo di Ginevra Lac. Il potenziamento della capacità di questo tratto è quindi particolarmente urgente. Il progetto gode inoltre di una valutazione molto positiva (classe A/B). La sistemazione del tratto viene pertanto assegnata al modulo 2. Nel concretizzare questo progetto vanno tenuti in considerazione i possibili effetti di decongestionamento derivanti dall'ampliamento dell'offerta di trasporto pubblico, discussa in concomitanza con la costruzione di un terzo binario tra Losanna e Ginevra nel quadro di FERROVIA 2030. Va anche esaminato l'impatto e le eventuali conseguenze del potenziamento sulla rete stradale d'importanza locale.

Ulteriori misure di ampliamento delle strade nazionali entrerebbero in conflitto con le intenzioni di promozione del trasporto pubblico e del traffico lento. Inoltre, l'ampliamento della strada nazionale esistente tra Le Vengeron e Perly è stata valutata negativamente nel confronto nazionale. I miglioramenti previsti compenserebbero solo in parte gli elevati costi nel settore urbano (circa 1160 mio.).

La circonvallazione di Ginevra necessita tuttavia di interventi. Pertanto, il Consiglio federale intende portare avanti la pianificazione di un eventuale ampliamento della strada nazionale tra Le Vengeron e Perly e, in vista del prossimo messaggio sul programma, sottoporla a un nuovo esame (modulo 3). In questo esame dovranno essere integrati i risultati dello studio del Cantone sull'opportunità di realizzare una via di attraversamento del lago. Sempre tenendo in considerazione l'eventuale nuova via di attraversamento del lago, il Consiglio federale non desidera abbandonare l'opzione per l'ampliamento del tratto Coppet–Nyon (modulo 3) che è stata valutata positivamente. È stato invece accantonato definitivamente l'ampliamento a sei corsie del tratto tra Etoile e Perly (modulo 4).

A1-2 Area di Losanna



Congestionamento previsto sulle strade nazionali

Il problema del traffico nell'area di Losanna ha raggiunto livelli molto critici. Le vie di accesso da Nord e da Ovest Cossonay–Villars-St-Croix e Morges Ovest–Aubonne presentano un livello di criticità II. Le proiezioni per l'anno 2020 prevedono su questi tratti il transito giornaliero medio di rispettivamente 60 000 e 95 000 veicoli. Il tratto più trafficato tra Morges Ovest e Ecublens è interessato da un carico veicolare giornaliero di 112 000 mezzi e presenta pertanto un livello di criticità III.

Misure nel quadro del programma d'agglomerato

Nell'ambito del programma SIF e del programma d'agglomerato per Losanna, l'offerta di trasporto pubblico subirà un miglioramento grazie al quarto binario tra Losanna e Renens, la stazione per la ferrovia regionale celere di Prilly-Malley e il tram Losanna-Renens. Il comparto Ovest della città sarà quello che beneficerà maggiormente di queste misure. In definitiva ne dovrebbe risultare un certo decongestionamento della strada nazionale lungo il tratto tra la diramazione di Ecublens e il raccordo di Crissier.

Misure per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali

In corrispondenza di Morges, la configurazione del territorio rende praticamente impossibile un ampliamento della strada nazionale esistente conforme alle norme. Una soluzione sostenibile e a basso impatto urbanistico degli attuali e futuri proble-

mi di capacità nella zona di Losanna è rappresentata, nell'ottica attuale, unicamente da un'ampia circonvallazione di Morges. La possibilità di realizzare una circonvallazione di questo tipo deve essere approfondita nell'ambito degli ulteriori lavori. Verosimile è invece un'ampia circonvallazione tra Morges Ovest e Villars-Ste-Croix. Una circonvallazione di Morges richiederebbe in ogni caso un adattamento del decreto concernente la rete e della relativa regolamentazione del finanziamento del progetto. È altresì necessario contemplare gli eventuali effetti di decongestionamento derivanti dal potenziamento dell'offerta di trasporto pubblico, in discussione nel quadro della realizzazione di un terzo binario tra Losanna e Ginevra nell'ambito di FERROVIA 2030.

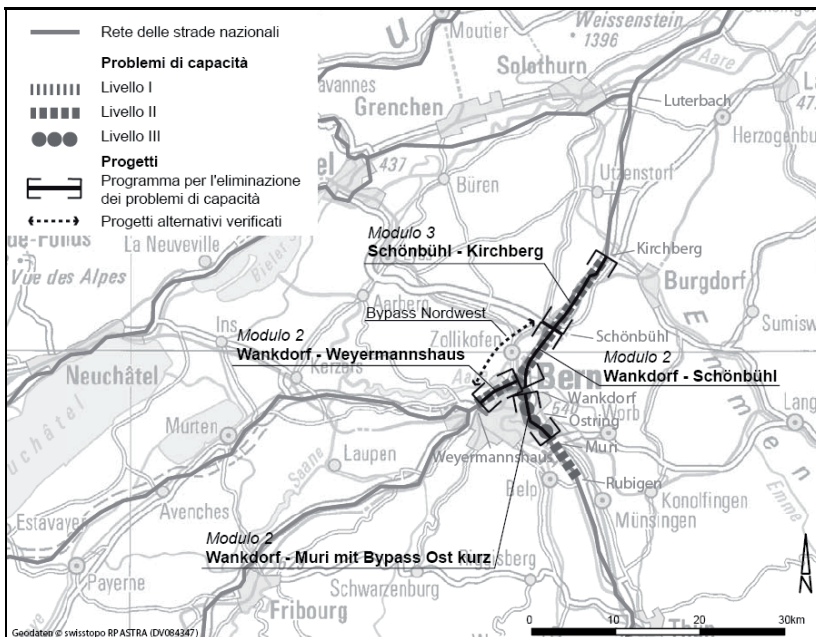
Per alleviare la situazione del traffico attualmente molto intenso sul tratto Morges Ovest–Ecublens, durante i lavori di manutenzione si utilizzerà la corsia di emergenza. Questo contribuirà a snellire il traffico pendolare nei momenti di punta, anche se dal punto di vista operativo non rappresenta una soluzione definitiva per assorbire l'elevato volume di traffico nel corso di tutta la giornata.

Per ridurre i problemi esistenti sul tratto in corrispondenza della diramazione Ecublens–Villars-Ste-Croix è necessario prevedere una separazione dei flussi veicolari critici (strozzatura di Crissier). Parte di queste misure hanno ottenuto una valutazione molto buona (classe A) e sono urgenti. Esse saranno pertanto assegnate al modulo 1. Altre misure saranno assegnate al modulo 2; esse andranno esaminate approfonditamente nel quadro del prossimo messaggio sul programma, tenendo in considerazione eventuali interdipendenze con la possibile circonvallazione di Morges. Contemporaneamente, è al vaglio da parte dell'USTRA la realizzazione di un nuovo raccordo a Ecublens. Questa misura è stata inoltrata all'Ufficio federale delle strade del Cantone di Vaud per decongestionare i collegamenti stradali cittadini e rendere possibile lo sviluppo ulteriore della zona residenziale esistente.

Nonostante la loro incontestata necessità, l'ampliamento dei tratti Aubonne–Morges, Villars-Ste-Croix–Cossonay e Villars-Sainte-Croix–La Croix–Montreux ha ottenuto una valutazione negativa in termini di sostenibilità e di efficienza dei costi. In seguito alla necessità urgente di effettuare interventi su tutto il territorio nazionale, il Consiglio federale ha declassato questi progetti di potenziamento assegnandoli al modulo 4. Inoltre, l'ampliamento di questo tratto avrebbe ripercussioni negative sul tratto molto trafficato Morges Ovest–Ecublens.

L'ampliamento della strada nazionale tra Nyon e Aubonne è stato escluso da un esame più approfondito. Anzitutto questo tratto presenta un basso livello di criticità (I). Inoltre, la sua sistemazione avrebbe ripercussioni indesiderate sui tratti delle strade nazionali nei centri di Losanna e di Ginevra e potrebbe entrare in concorrenza con l'offerta di mezzi pubblici. Nessuna di queste due eventualità rientra nelle prospettive della politica d'agglomerato della Confederazione, né è auspicabile sotto il profilo del traffico.

A1-3 Area di Berna



Congestionamento previsto sulle strade nazionali

Nell'area di Berna, le strade nazionali hanno raggiunto un livello di congestionamento da elevato a molto elevato. Il sovraccarico risulta particolarmente elevato sulla N6 tra la diramazione di Wankdorf e il raccordo di Muri con una stima di traffico di 95 000 veicoli al giorno (livello di criticità III). La N1 è fortemente sovraccarica tra Weyermannshaus e la diramazione di Schönbühl (115 000 veicoli al giorno) e tra la diramazione Schönbühl e Kirchberg (80 000 veicoli al giorno) con un livello di criticità II.

Misure nel quadro del programma d'agglomerato

Il programma d'agglomerato di Berna contempla ingenti investimenti per i trasporti pubblici. L'offerta della ferrovia regionale celere lungo i corridoi principali in direzione Münchenbuchsee, Münsingen, Belp e Köniz verrà intensificata mediante una cadenza di 15 minuti. Per il nodo ferroviario di Berna sono previsti altri investimenti di notevole entità. La rete tranviaria sarà oggetto di un importante ampliamento con l'asse Nord-Sud Ostermundigen-Köniz.

Misure per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali

Nell'ottica attuale, queste misure non bastano tuttavia a garantire un decongestionamento durevole e sufficientemente capillare delle strade nazionali. Pertanto il Cantone di Berna ha studiato possibili soluzioni sul fronte del traffico stradale, tenendo in considerazione il potenziamento dell'offerta di trasporto pubblico. In parziale

conformità con i risultati di questi studi, il Consiglio federale avanza le seguenti proposte:

Ampliamento a sei corsie della N6 tra la diramazione di Wankdorf e Muri. Nella zona del raccordo di Ostring, la strada nazionale esistente deve essere sostituita da una nuova circonvallazione. I costi di questo intervento ammontano a 450 milioni di franchi e superano quelli che sarebbero necessari per l'ampliamento della strada nazionale esistente. Tuttavia, questa soluzione consentirebbe di valorizzare notevolmente l'area di insediamento attualmente penalizzata dal tracciato della N6. Il potenziamento della N6 con la circonvallazione viene assegnato al modulo 2. I motivi di tale classificazione sono l'elevato sovraccarico (livello di criticità II–III), i vantaggi per il traffico urbano di Berna e l'accennata valorizzazione urbana della zona in prossimità del raccordo di Ostring.

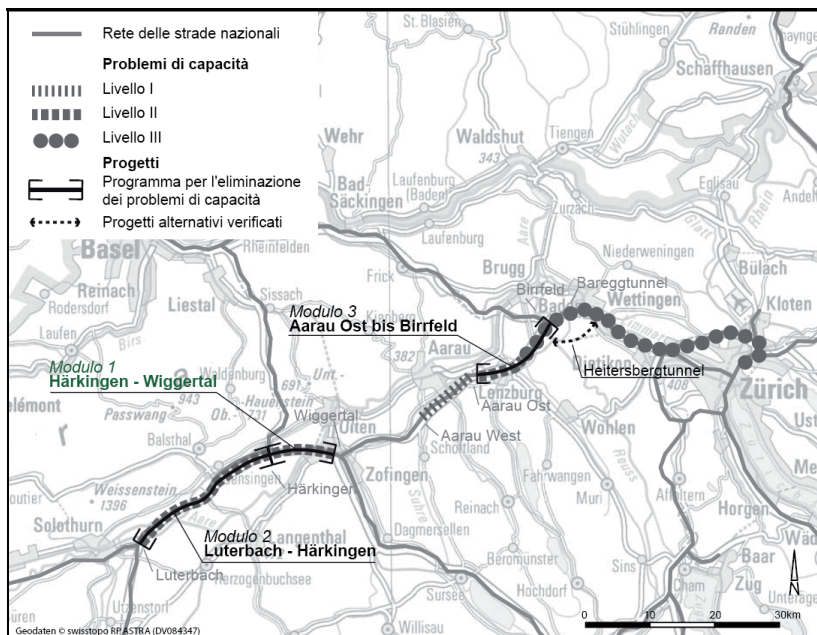
L'eliminazione dei problemi di capacità tra Weyermannshaus e la diramazione di Schönbühl ha luogo mediante un ampliamento a otto corsie della strada nazionale esistente (modulo 2). Con questa decisione, il Consiglio federale si allontana dalle richieste del Cantone di Berna che intende eliminare questo problema di capacità mediante la costruzione di una galleria a due doppie corsie a Nord di Berna. Il Cantone e la città motivano questa richiesta con l'inaccettabile impatto sul paesaggio che, a loro avviso, comporterebbe un secondo viadotto a Felsenau. Dal punto di vista del Consiglio federale i costi d'investimento di 2390 milioni di franchi per la costruzione della galleria sono assolutamente sproporzionati rispetto ai 400 milioni che, secondo lo stato attuale delle conoscenze, costerebbe l'ampliamento della strada nazionale esistente. Nonostante questa sostanziale differenza di costi, la situazione attuale non migliorerebbe: il viadotto già esistente a Felsenau resterebbe comunque in funzione, lasciando inalterato il livello di emissioni del traffico. Inoltre, l'ambiente e gli insediamenti abitativi risentirebbero negativamente dei cantieri di raccordo che andrebbero realizzati per l'allacciamento alla nuova galleria, dello sfruttamento di aree per il deposito dei materiali di scavo e dei costi elevati per l'esercizio dei due nuovi trafori. Riserve nei confronti della circonvallazione scaturiscono anche da riflessioni di carattere idrogeologico: la soluzione favorita dal Cantone e dalla Città, che prevede l'attraversamento sotto l'Aare, potrebbe avere conseguenze negative sui flussi delle falde acquifere.

Per il momento il Consiglio federale intende rinviare l'ampliamento a sei corsie del tratto tra Schönbühl e Kirchberg (modulo 3), nonostante la valutazione relativamente positiva (classe C-D) e il livello di criticità II.

Nell'ambito dell'ulteriore concretizzazione dei progetti, sarà necessario verificare con accuratezza in che misura i menzionati eventuali altri potenziamenti dei trasporti pubblici realizzati nel quadro di FERROVIA 2030 saranno in grado di decongestionare i tratti viari.

Si è invece rinunciato definitivamente all'ampliamento a sei corsie tra Muri e Rubigen (beneficio minimo) e tra Kirchberg e Luterbach (problema di capacità meno grave).

A1-4 N1 nell'area di Soletta–Argovia



Congestionamento previsto sulle strade nazionali

Nell'ambito dei programmi d'agglomerato sono previsti diversi interventi di potenziamento della ferrovia regionale celere sull'asse Bienne-Soletta-Olten, lungo i corridoi della ferrovia Wynental-Suhrental (WSB), nel Wiggertal e sull'asse di Mutschellen. Tuttavia, la N1 nella zona Argovia–Soletta presenta un sovraccarico di traffico da elevato a molto elevato. Secondo le previsioni, nel 2020 il traffico veicolare in un giorno ferialo tra Luterbach e il Wiggertal si aggirerà in media tra le 90 000 e le 95 000 unità. All'elevato carico di traffico (livello di criticità II) si aggiunge una quota di mezzi pesanti molto alta del 9 per cento circa. Inoltre, sul tratto tra Härkingen e Wiggertal le strade nazionali centrali si sovrappongono agli assi Nord-Sud e Ovest-Est.

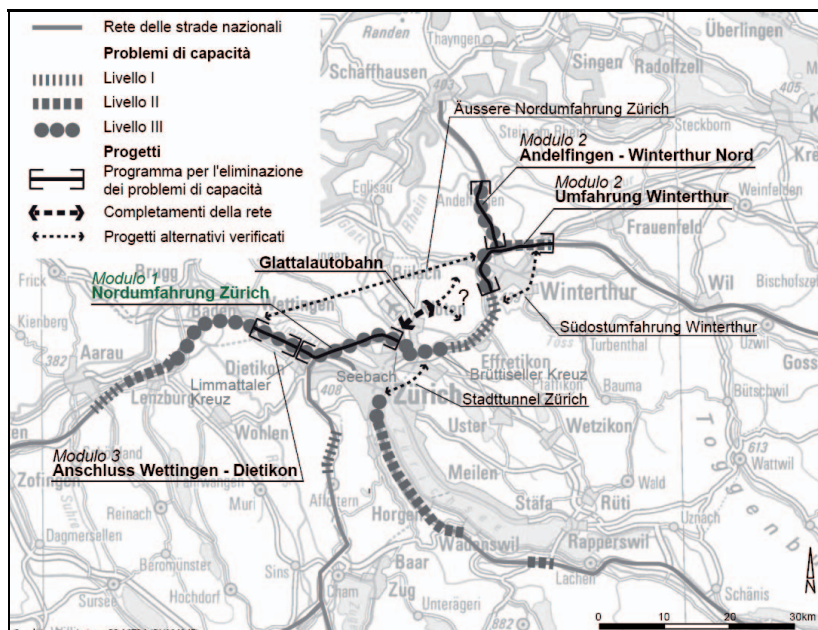
Misure per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali

Il Consiglio federale propone di ampliare a sei corsie la strada nazionale tra Luterbach e Härkingen e tra Härkingen e Wiggertal. Entrambi i progetti hanno ottenuto una valutazione da buona a molto buona da parte dell'Ufficio federale delle strade. La pianificazione del progetto di potenziamento del tratto tra Wiggertal e Härkingen si trova già ad un livello avanzato, ragion per cui il Consiglio federale ha assegnato tale progetto al modulo 1. L'ampliamento del tratto tra Luterbach e Härkingen è stata invece assegnata al modulo 2, essendo la sua pianificazione ancora nella fase iniziale.

Il problema di congestionamento è altrettanto elevato / molto elevato sui tratti a Est del raccordo Aarau Ovest dove la strada nazionale è fortemente influenzata dalla vicinanza dell'area di Zurigo. A medio e lungo termine, di questa situazione ne risentirà particolarmente la galleria del Baregg. Sebbene la realizzazione del terzo tubo abbia attenuato i problemi, le proiezioni per l'anno 2020 rilevano un sensibile peggioramento con un carico veicolare giornaliero di 130 000 unità.

Un nuovo potenziamento della strada nazionale nell'area di Baregg finirebbe per aumentare ulteriormente il carico delle strade nazionali nell'area a ridosso della città di Zurigo. Per questi motivi, il Consiglio federale ha scartato l'ipotesi di una sistemazione del tratto Birrfeld–Wettingen (modulo 4). Il Consiglio federale è pertanto restio a considerare un ampliamento delle strade nazionali a Ovest di Baregg: l'ampliamento del tratto Aarau Est – Birrfeld è assegnato al modulo 3, mentre quello tra Aarau Ovest e Aarau Est al modulo 4 (livello di criticità II). Nell'ambito dell'ulteriore concretizzazione del progetto Aarau Est – Birrfeld, sarà necessario verificare con accuratezza se il tratto adiacente a Est sarà in grado di assorbire l'aumento di traffico pronosticato senza dover ricorrere ad un nuovo potenziamento del Baregg.

A1-5 Area di Zurigo / Winterthur



Congestionamento previsto sulle strade nazionali

A livello nazionale, il sovraccarico delle strade nazionali nella zona Wettingen–Zurigo–Brüttisellen (120 000–135 000 veicoli al giorno) e nella zona Winterthur–Töss fino a Winterthur Nord (95 000–100 000 veicoli al giorno) risulta il più eleva-

to. Entrambi i tratti denotano un livello di criticità III. Le strade nazionali necessitano di notevoli interventi nonostante l'ottima infrastruttura dei trasporti pubblici e gli ingenti investimenti nei trasporti pubblici nell'ambito della linea diametrale e della quarta estensione parziale della ferrovia regionale celere di Zurigo.

Misure per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali

Per eliminare i problemi di capacità, il Consiglio federale avanza le seguenti proposte: l'ampliamento della circonvallazione Nord di Zurigo da Dietikon a Seebach con la realizzazione del terzo tubo della galleria del Gubrist è urgente. Su questo tratto il congestionamento è molto elevato. Il progetto ha ottenuto una valutazione molto positiva nonostante i costi elevati e si trova già in fase avanzata di pianificazione. Per questi motivi viene assegnato al modulo 1.

È necessario intervenire con altrettanta urgenza anche nel tratto autostradale della N1 nella regione della Glattal, caratterizzato da numerosi manufatti, un'alta presenza di raccordi e diramazioni nonché un traffico molto intenso. L'ampliamento della strada nazionale esistente potrebbe non garantire in maniera sufficiente l'aumento di capacità necessario, nonostante i costi superiori alla media. Per raggiungere un decongestionamento duraturo del tratto interessato, è necessaria l'integrazione nella rete di un nuovo elemento viario. Le possibili soluzioni come l'autostrada della Glattal o un nuovo collegamento stradale tra Kloten e Winterthur sono tuttora oggetto di discussione.

Il tracciato definitivo sarà stabilito nel quadro di ulteriori studi. La realizzazione del progetto è urgente e richiede l'adattamento del decreto concernente la rete e la regolamentazione dei finanziamenti ad esso connessa. L'adeguamento del decreto concernente la rete presuppone l'analisi dell'intera situazione delle strade nazionali nell'area di Zurigo. In particolare è necessario verificare se l'«Y cittadino», in parte già realizzato con il Milchbuchtunnel, debba continuare a essere contemplato dal decreto.

Nell'ambito del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità è previsto a medio termine anche l'ampliamento a sei corsie della circonvallazione di Winterthur (modulo 2). Questo intervento risolve un problema di capacità di media valutazione e con un livello di criticità III.

A Nord di Andelfingen sarà tra breve completata la strada nazionale di quattro corsie proveniente da Sciaffusa che si collegherà alla direttrice per Winterthur di due corsie. Questo restringimento delle carreggiate nella zona di accesso all'agglomerato urbano non è accettabile per motivi di coerenza della rete. Infatti, il tratto a due corsie manifesta un sovraccarico ingente (livello di criticità II). Per rimediare a questa discontinuità, l'ampliamento a quattro corsie del tratto tra Andelfingen e Winterthur Nord viene integrato nel modulo 2.

Gli ampliamenti a sei corsie della circonvallazione di Winterthur e a quattro corsie tra Andelfingen e Winterthur Nord non dovrebbero presentare interdipendenze con la costruzione dell'autostrada della Glattal. Se quest'ultima non potrà essere realizzata, sarà indispensabile valutare nuovamente in modo approfondito le ripercussioni di entrambe le misure. In particolare, dovrebbe essere esaminato se e in che misura questi interventi di potenziamento (ampliamento della circonvallazione di Winterthur e della strada nazionale tra Winterthur e Andelfingen) comporteranno un ulteriore carico della strada nazionale esistente nella Glattal. Nell'attuazione dei progett-

ti, vanno inoltre considerati i possibili effetti di decongestionamento derivanti dall'eventuale miglioramento dell'offerta di trasporto pubblico nel quadro di FERROVIA 2030.

L'ampliamento a otto corsie della N1 nella Limmattal tra i raccordi di Wettingen e Dietikon è assegnato al modulo 3 nonostante denoti un livello di criticità III e abbia ottenuto una valutazione media. Nell'area di Zurigo, le priorità del Consiglio federale sono prevalentemente rivolte all'eliminazione dei problemi di capacità lungo la circonvallazione Nord di Zurigo e nella Glattal, dove la situazione del traffico è molto più critica rispetto a quella nella Limmattal.

Progetti accantonanti concernenti la rete delle strade nazionali

Si è invece rinunciato definitivamente sia all'ampliamento a sei corsie del tratto sulla N3 tra Zurigo Sud e Wädenswil, tra Wädenswil e Richterswil e tra Schindellegi e Pfäffikon (SZ), sia all'allargamento a otto corsie del tratto tra il crocicchio di Brüttisellen ed Effretikon (N1). I potenziamenti della N3 hanno ottenuto una valutazione piuttosto negativa. Inoltre, il sistema dei trasporti pubblici subirà un netto miglioramento sul versante sinistro del lago, grazie alla linea diametrale e al quarto intervento di completamento della ferrovia regionale celere. Sul tratto della N1 i problemi sono meno gravi di quanto previsto.

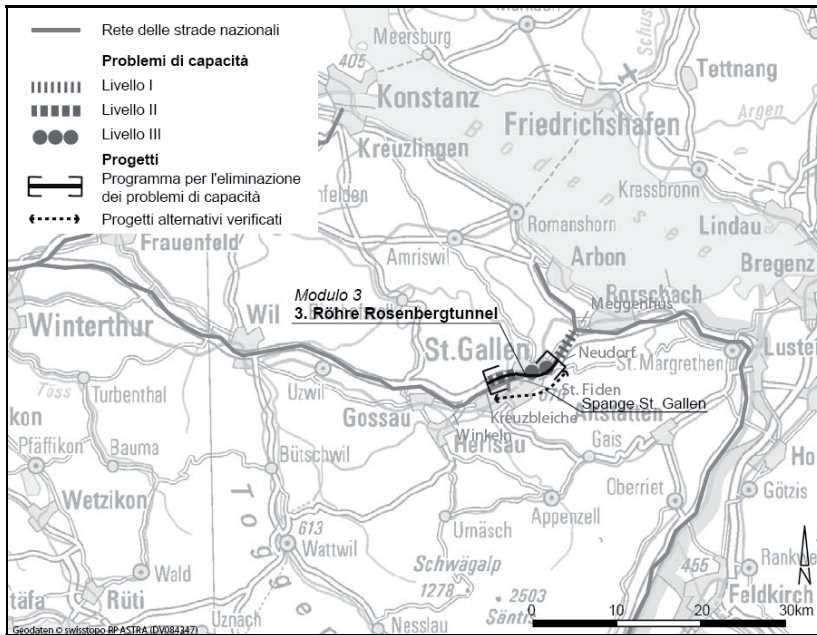
Sono stati abbandonati definitivamente anche i progetti riguardanti la galleria urbana di Zurigo, la circonvallazione Nord esterna di Zurigo e la circonvallazione Sud-Est della città, preferita dalla città di Winterthur per sgravare il carico sulla circonvallazione di Winterthur. In questi casi si tratta di nuovi elementi viari che non manifestano le potenzialità atte a risolvere i problemi di capacità o che sono stati scartati a favore di alternative più economiche.

La galleria urbana di Zurigo ha principalmente lo scopo di facilitare al traffico di origine e di destinazione e a quello interno il raggiungimento della città, e abbrevia il viaggio di chi proviene dalla Svizzera orientale verso la N3/N4 in direzione dei Grigioni e di Zugo/Lucerna. Grazie al guadagno sul tempo di percorrenza derivante, il progetto è stato valutato molto positivamente dall'Ufficio federale delle strade, nonostante gli elevatissimi costi di finanziamento pari a circa 2540 milioni di franchi. Tuttavia, una galleria urbana contribuirebbe solo in minima parte al decongestionamento delle strade nazionali esistenti. Anzi, essa determinerebbe un carico supplementare sulla N1 e, per ragioni legate alla capacità, potrebbe essere collegata alla N1 solo dopo la risoluzione del congestionamento lungo la strada nazionale della Glattal.

I vantaggi derivanti dalla circonvallazione esterna a Nord di Zurigo non compensano gli elevati investimenti di circa 5300 milioni di franchi, né le riserve di carattere ambientale e di pianificazione del territorio. Anche il livello di decongestionamento che si otterrebbe è basso.

In termini di miglioramento della circolazione, la circonvallazione Sud-Est di Winterthur rappresenta una valida alternativa all'ampliamento della circonvallazione di Winterthur. In seguito alle derivanti tendenze alla dispersione degli insediamenti, al maggiore fabbisogno di superfici e all'impatto sul paesaggio e sull'area di svago presso il Töss, il progetto non è stato sottoposto a verifiche più approfondite. Il nuovo collegamento viario comporterebbe inoltre maggiori costi di investimento rispetto al potenziamento dell'attuale circonvallazione di Winterthur.

A1-6 Area di San Gallo



Congestionamento previsto sulle strade nazionali

Sul tratto Kreuzbleiche–Neudorf il carico veicolare è molto elevato (livello di criticità III). Nei periodi di punta già oggi il tratto in questione è congestionato. Particolarmente critici sono i due raccordi contigui con i numerosi intrecci di corsie. Il carico di traffico pronosticato su questo tratto ammonta a 75 000–80 000 veicoli al giorno.

Misure per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali

Il Canton San Gallo propone come soluzione per il decongestionamento la realizzazione di un nuovo collegamento sotterraneo con raccordi aggiuntivi all'interno dell'area urbana (bretella di San Gallo). Questa soluzione presuppone un adattamento del decreto concernente la rete e la relativa regolamentazione dei finanziamenti pari a 1550 milioni non compresi nel fondo infrastrutturale.

La Confederazione ha verificato la possibilità di realizzare in alternativa una circonvallazione costituita da una galleria a due corsie parallela alla strada nazionale esistente. Sulla base delle stime a disposizione, anche i costi di questa soluzione si aggirano attorno a 1300 milioni di franchi. Mancando i raccordi addizionali, questa soluzione risulterebbe meno utile per la città rispetto alla bretella di San Gallo. La variante proposta dal Cantone ha ottenuto una valutazione migliore dall'Ufficio federale per le strade.

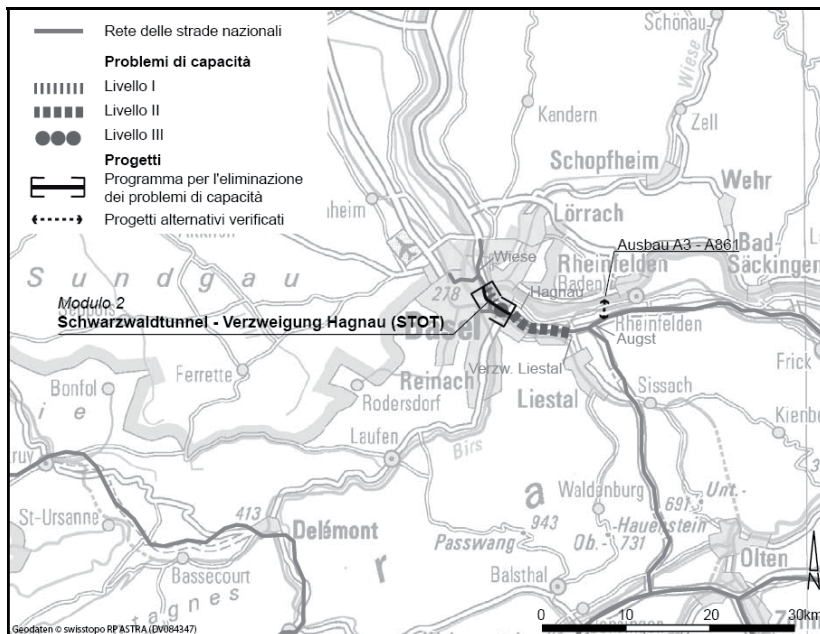
Secondo le conoscenze attuali, nessuna delle due proposte in discussione sembra essere del tutto convincente. Considerando l'urgenza di intervento su tutto il resto del territorio nazionale e la limitata disponibilità di mezzi finanziari, l'entità dei costi di investimento di 1500 milioni di franchi si rivela eccessiva.

Inoltre, i trasporti pubblici nell'area di San Gallo presentano eccellenti potenzialità di sviluppo, realizzabili anzitutto introducendo nel sistema di ferrovia regionale celere la cadenza di un quarto d'ora.

Nel quadro di una pianificazione successiva rimane da verificare se questi ed eventuali altri miglioramenti dell'offerta di trasporto pubblico siano in grado di determinare una sufficiente distensione del traffico sulle strade nazionali. Le altre proposte devono essere sottoposte ad una verifica più approfondita, come l'ampliamento della strada nazionale esistente mediante la costruzione di una terza galleria presso la galleria del Rosenberg, unito a un miglioramento dei raccordi e a un adeguamento del tratto San Gallo Winkeln–Kreuzbleiche. Sulla base di queste riflessioni, l'ampliamento della strada nazionale nella regione di San Gallo è assegnato al modulo 3 nonostante il livello di criticità III.

L'ampliamento del tratto San Gallo Neudorf–diramazione Meggenhus è stato accantonato (modulo 4). Il carico di questo tratto è meno problematico e la proposta ha ottenuto, nel raffronto nazionale, una valutazione negativa.

A1-7 Area di Basilea



Il livello di congestionamento della N2 sul tratto compreso tra la diramazione Wiese e Hagnau sarà in certi punti molto elevato (livello di criticità II–III). La situazione è aggravata dalla presenza di raccordi e relativi intrecci di corsie, situati molto vicini l'uno all'altro in uno spazio ristretto. Per il 2020 è stimato un carico veicolare giornaliero di 100 000–125 000 unità.

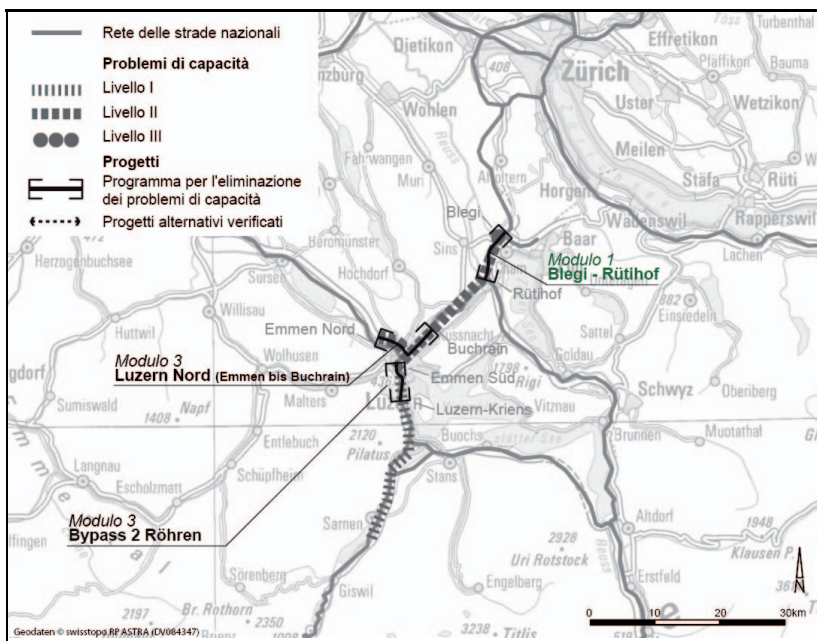
Al fine di eliminare i problemi di capacità, il Cantone di Basilea-Città con la collaborazione del Cantone di Basilea-Campagna e dell'Ufficio federale delle strade ha effettuato uno studio di opportunità, in cui sono state analizzate 17 possibili varianti (compresa una soluzione puramente incentrata sui trasporti pubblici). In conformità con i risultati di questi studi, il Consiglio federale avanza le seguenti proposte:

La strada nazionale esistente sarà oggetto di un ampliamento a tre corsie per carreggiata a partire dalla galleria dello Schwarzwald fino alla diramazione per Gellert e quattro corsie per carreggiata fino alla diramazione di Hagnau (modulo 2).

Lungo il tratto compreso tra la diramazione di Liestal e Augst, il carico delle varie corsie è molto elevato. Nell'ambito degli ulteriori lavori si dovranno verificare quali misure siano più opportune a migliorare questa situazione. Essendo il tratto in questione lungo meno di due chilometri, il finanziamento dell'eventuale ampliamento non avverrà attingendo al fondo infrastrutturale.

L'ampliamento a otto corsie del tratto tra Hagnau e la diramazione di Liestal è stato invece definitivamente accantonato (modulo 4). Su questo tratto il congestionamento è leggermente minore. Inoltre, beneficia del forte potenziamento del trasporto pubblico.

A1-8 Area di Lucerna–Zugo



Congestionamento previsto sulle strade nazionali

Nella regione di Lucerna e Zugo il carico veicolare sarà su alcuni tratti elevato. Il problema sarà accentuato con il completamento e l'apertura al traffico della N4 tra la circonvallazione Ovest di Zurigo e il resto della N4 nel Cantone di Zugo. Sul tratto cittadino della N2 presso Lucerna la situazione del traffico sarà tuttavia meno critica rispetto a quella di altri agglomerati della Svizzera (livello di criticità I). Il carico veicolare, secondo le stime, raggiungerà una quota approssimativa di 70 000 (galleria del Sonnenberg), 100 000 (galleria del Reussport) e 80 000 unità al giorno (tratto Rotsee–Buchrain).

Misure nel quadro del programma d'agglomerato

Nel quadro del programma di agglomerato, il Cantone punta ad un decongestionamento duraturo della rete stradale urbana dal traffico individuale motorizzato. L'ampliamento della strada nazionale dovrebbe creare le capacità necessarie. Il decongestionamento della rete stradale urbana è un presupposto importante per i previsti miglioramenti del trasporto pubblico su strada a Lucerna. Per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla N2, il Canton Lucerna ha condotto analisi di vasta portata in collaborazione con l'Ufficio federale delle strade.

Misure per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali

Per l'area di Lucerna–Zugo il Consiglio federale avanza le seguenti proposte: ampliamento urgente a sei corsie della N4 tra Blegi e Rütihof nel Cantone di Zugo, dove confluirà il traffico della N4 e della N14 tra Lucerna e Zugo non appena sarà completata e messa in servizio la N4 nel Knonaueramt. Il tratto presenterà un carico veicolare da elevato a molto elevato. L'ampliamento della N4 tra i raccordi di Blegi e Rütihof ha ottenuto una valutazione positiva da parte dell'Ufficio federale delle strade e la sua pianificazione è già in fase avanzata. Questo intervento viene pertanto assegnato al modulo 1.

Al modulo 3 sono assegnati gli ampliamenti della N2 a Lucerna Nord e della N14 tra Emmen Nord e Buchrain (livello di criticità II, valutazione media).

La realizzazione di una breve circonvallazione, fortemente auspicata dal Cantone, si delinea alquanto problematica. Questo progetto prevede la costruzione di due gallerie di 3 chilometri tra Emmen Sud e Lucerna-Kriens, parallele alla strada nazionale esistente. Il progetto, con i suoi 1920 milioni di franchi d'investimento, risulta costoso e risolverebbe una situazione classificata nel livello di criticità I, ovvero piuttosto bassa su scala nazionale. Anche l'Ufficio federale delle strade ha valutato negativamente il progetto di circonvallazione breve. Inoltre, nel quadro del programma di agglomerato, nell'area di Lucerna sono previsti ingenti investimenti sul fronte dei trasporti pubblici. La cadenza delle corse della ferrovia regionale celere verrà intensificata ogni quarto d'ora sui collegamenti per la stazione centrale e sull'asse Lucerna-Rontal-Zugo.

Per queste ragioni, il progetto di circonvallazione breve non può essere assegnato al modulo 2. Il tratto di strada nazionale in questione necessita tuttavia di interventi, dovuti allo spazio ridotto a disposizione nelle gallerie del Reussport e Sonnenberg (senza corsie di emergenza), alla mancanza di alternative sulla rete stradale d'importanza locale durante i lavori alle gallerie, al desiderato decongestionamento della rete stradale urbana di Lucerna, e infine all'importanza del collegamento per il traffico di transito lungo l'asse Nord-Sud.

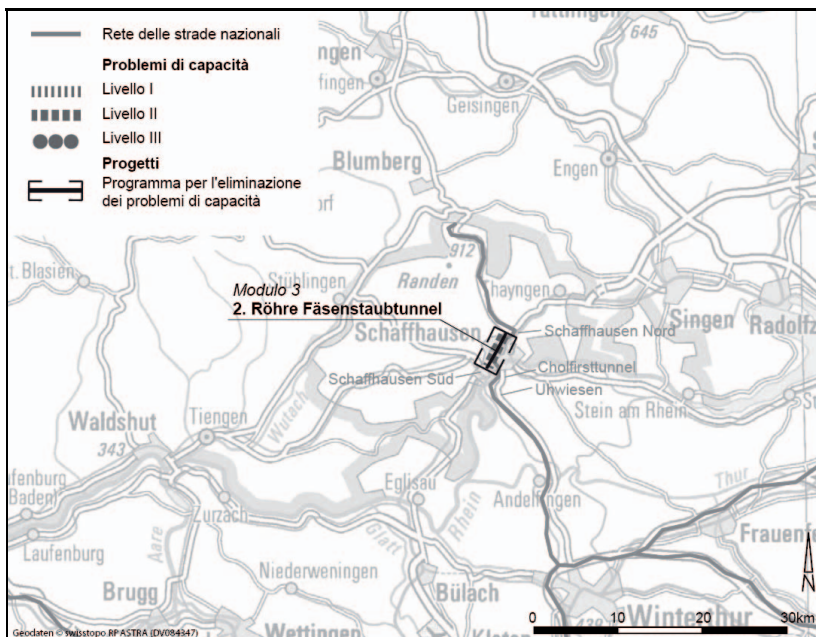
Alternative di più facile realizzazione come un terzo tubo per la galleria del Sonnenberg apporterebbero sulla base dei primi accertamenti miglioramenti di piccola portata e possono pertanto essere assegnati «soltanto» al modulo 3. In altre parole, i problemi di capacità di Lucerna nell'ambito del fondo infrastrutturale rimangono per ora irrisolti.

Restano comunque da analizzare in maniera più approfondita le possibilità di miglioramento della sicurezza nelle due gallerie, nell'ambito di futuri interventi ordinari di conservazione strutturale. Il progetto di risanamento della galleria del Sonnenberg, attualmente oggetto di un bando di concorso, non contempla misure atte all'aumento della sua capacità. Contemporaneamente, nella fase di ulteriore concretizzazione del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità, si dovranno effettuare studi su possibili soluzioni idonee.

Il potenziamento tra Buchrain e Rütihof potrebbe determinare un aumento del carico veicolare sui tratti delle strade nazionali contigue. Tale progetto viene pertanto accantonato e assegnato al modulo 4, in conformità con i principi del Consiglio federale per il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità (n. 1.4.2.2).

E questo nonostante il livello di congestionamento su questo tratto sia comunque elevato (livello di criticità II) e il progetto sia stato valutato positivamente.

A1-9 Area di Sciaffusa



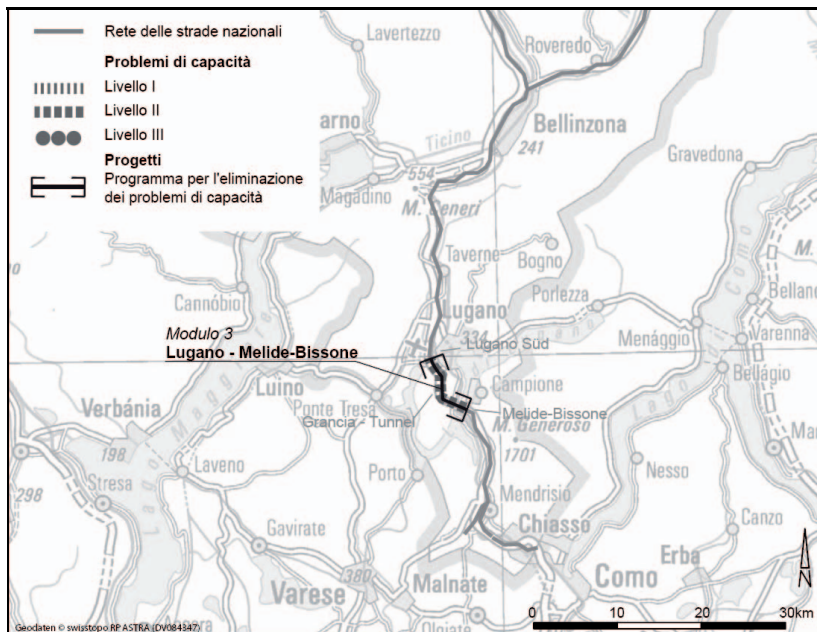
Nella regione di Sciaffusa si prevedono problemi nell'area della galleria del Fäsenstaub (livello di criticità II). Il carico di traffico pronosticato su questo tratto ammonta in media a 25 000 veicoli al giorno.

Per eliminare i problemi di capacità, il Cantone, in collaborazione con l'Ufficio federale delle strade e i Cantoni di Zurigo e Turgovia, ha effettuato un'analisi onni-comprendensiva considerando diverse possibili varianti intermodali. Inoltre il Cantone, nell'ambito del programma d'agglomerato, intende migliorare l'offerta della ferrovia regionale celere lungo l'asse Nord-Sud ed Est-Ovest intensificando le corse ad una cadenza di un quarto d'ora.

Alla luce della media problematicità della situazione, dell'elevata urgenza di intervento su tutto il territorio nazionale e dei previsti miglioramenti dei servizi di trasporto pubblico, il Consiglio federale propone di assegnare la realizzazione del secondo tubo della galleria del Fäsenstaub al modulo 3. Una nuova valutazione potrà essere avviata nel quadro di ulteriori messaggi sul programma, se i miglioramenti previsti dell'offerta di trasporto pubblico non determineranno un sufficiente decongestionamento della situazione del traffico nella zona della galleria del Fäsenstaub.

La realizzazione di un second tubo contiguo verso la galleria del Cholfirst è stata accantonata (modulo 4) a causa del rapporto negativo tra costi e benefici.

A1-10 Area Ticino



In Ticino si prevedono problemi di capacità del livello di criticità II sul tratto Lugano-Melide-Bissone. Inoltre, la rete stradale d'importanza locale, che dovrebbe assorbire il traffico durante lo svolgimento dei lavori di manutenzione, non presenta alternative valide (nessuna ridondanza di rete).

Il tratto in questione è anche interessato da lavori di manutenzione legati alla sicurezza della galleria di Grancia. È pertanto opportuno portare avanti la pianificazione dell'ampliamento a sei corsie (modulo 3), usufruendo di tutte le possibili sinergie con le necessarie misure di manutenzione. L'ipotesi del solo ampliamento della strada nazionale tra Lugano e Melide-Bissone, senza l'integrazione di misure di conservazione, ha ottenuto una valutazione negativa dall'Ufficio federale delle strade e viene quindi scartato.

Maggior fabbisogno del FSTS

Versamenti nel fondo infrastrutturale

Secondo lo stato attuale della pianificazione, i versamenti annuali dal FSTS nel fondo infrastrutturale sono destinati ad aumentare passando da 1029 milioni di franchi (stato Preventivo 2010) a circa 1490 milioni nel 2027. Sul FSTS incide inoltre il versamento iniziale di 2600 milioni di franchi nel fondo infrastrutturale, effettuato nel 2008.

Altre spese ordinarie

Secondo l'Ufficio federale delle strade, tra il 2008 e il 2027, le spese ordinarie per le *misure di potenziamento*³⁰, la *manutenzione* e l'*esercizio* delle strade nazionali passeranno da 1291 milioni a circa 2100 milioni di franchi. 420 milioni di queste spese supplementari sono da ricondurre al rincaro dell'1,5 per cento previsto su base annua. I motivi dei rimanenti circa 390 milioni, corrispondenti in media a circa 20,5 milioni di franchi all'anno, sono stati esposti in modo dettagliato nel numero 1.5.3.

I contributi globali della Confederazione a favore dei Cantoni per le strade principali e i contributi non direttamente vincolati alle opere passeranno da circa 542 milioni di franchi (stato Preventivo 2010) a circa 595 milioni di franchi. Tenuto conto degli impegni assunti sinora, le *rimanenti spese direttamente vincolate alle opere* diminuiranno da circa 628 a circa 46 milioni di franchi. Ciò è essenzialmente da ricondurre alla completa cessazione, a partire dal 2023, dei contributi alla costruzione della NFTA (25 per cento delle spese) che attualmente ammontano a 325 milioni, nonché alla progressiva cancellazione dei contributi all'indennità per il traffico combinato³¹.

Le *rimanenti spese* per la ricerca e l'amministrazione, i contributi della Confederazione per la tutela dell'ambiente, del patrimonio edificato e paesaggistico come pure per la protezione delle rimanenti strade dai pericoli naturali aumenteranno dagli attuali 318 a circa 367 milioni di franchi, soprattutto a causa del rincaro.

Possibili spese per eventuali completamenti della rete

A questi oneri si aggiungono le spese per la costruzione dei completamenti della rete, attualmente in discussione, per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla N1 nella Glattal e nell'area di Morges-Ecublens. Qualora tali completamenti venissero realizzati, queste spese, a partire dal 2013 circa, risulterebbero relativamente modeste (importi modesti per pianificazione, progettazione e acquisizione di terreni nonché primi interventi edili) e dal 2019 al 2027 aumenterebbero progressivamente a oltre 600 milioni annui.

Possibili spese per l'ampliamento di strade integrate nella rete nazionale

Se la Confederazione aggiunge i quasi 400 chilometri di strade esistenti alla rete delle strade nazionali finanziandone l'ampliamento, a partire dal 2012 circa incide-

³⁰ Senza investimenti per il completamento della rete, per progetti per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali come pure per integrazioni nella rete.

³¹ Evoluzione escluso il mantenimento dei contributi provenienti dal FSTS al finanziamento di ulteriori progetti ferroviari discusso nel numero 1.5.4.

ranno sul FSTS oneri annui supplementari pari a 200 milioni. Fino al 2027 queste spese passeranno approssimativamente a 250 milioni a causa del rincaro.

Possibili oneri per i futuri progetti ferroviari nel quadro di FERROVIA 2030

Un eventuale mantenimento dei contributi provenienti dal FSTS per il finanziamento di altri progetti ferroviari nell'ambito di FERROVIA 2030 graverebbe sul FSTS per un importo massimo di 300 milioni di franchi annui. Con la progressiva riduzione dei contributi al finanziamento della NFTA nel 2015, queste spese supplementari ammonterebbero all'inizio a circa 20 milioni di franchi e, a partire dal 2021 circa, raggiungerebbero l'importo attualmente in discussione di 300 milioni di franchi.