



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Decreto federale concernente il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e la liberazione del credito necessario

Rapporto per la consultazione

Compendio

Ponendo in consultazione il presente rapporto, il Consiglio federale sottopone alle cerchie interessate il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali. 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) impone al Consiglio federale di presentare all'Assemblea federale il presente programma entro il 31 dicembre 2009.

Contesto iniziale

Il 1° gennaio 2008 il Consiglio federale ha posto in vigore la legge sul fondo infrastrutturale (LFIT). Questa legge mette a disposizione, sull'arco di 20 anni, 20,8 miliardi provenienti dal finanziamento speciale a favore del traffico stradale (FSTS) per far fronte in modo efficace e rispettoso dell'ambiente agli imperativi in materia di mobilità. L'impiego dei mezzi è basato 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 progetto, il Consiglio federale presenta la parte concernente il settore stradale di questa visione globale,.

Programma per l'eliminazione dei problemi di capacità

Per l'eliminazione dei problemi di capacità sull'attuale rete delle strade nazionali sono a disposizione 5,5 miliardi. 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.

Il presente rapporto 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. Inoltre, sulla base di tali considerazioni, sottopone un programma con le misure edili per l'eliminazione dei problemi di capacità nel quadro del credito messo a disposizione (5,5 mia).

Sulla rete delle strade nazionali, i problemi di capacità molto gravi sono già una realtà nelle grandi città e agglomerati. Questa tendenza perdurerà. Nel 2020, circa 400 chilometri di strade nazionali saranno sovraccariche. Di questi, circa 81 chilometri presenteranno sovraccarichi molti importanti e circa 181 chilometri sovraccarichi importanti.

Per l'eliminazione di questi problemi di capacità sono in discussione progetti per un ammontare di circa 15 miliardi. È pertanto indispensabile fissare rigorosamente delle priorità. I progetti sono quindi stati suddivisi in 4 moduli attraverso una procedura a più stadi. Il modulo 1 comprende i progetti urgenti e giudicati validi per eliminare i problemi di capacità più gravi. La loro pianificazione è già in fase molto avanzata e i lavori potranno presumibilmente iniziare entro i prossimi quattro anni. Fanno parte di questa categoria i progetti Goulet d'étranglement de Crissier, l'ampliamento a sei corsie del tratto Härkingen - Wiggertal, l'ampliamento a sei

corsie della circonvallazione nord di Zurigo e l'ampliamento a sei corsie del tratto Blegi - Rütihof.

Ponendo in consultazione il presente rapporto, il Consiglio federale chiede l'approvazione definitiva di questi quattro progetti e lo stanziamento degli 1,58 miliardi necessari alla loro realizzazione. Inoltre occorre sbloccare i fondi necessari prosecuzione per proseguire con i lavori di pianificazione e progettazione, ossia complessivamente 175 milioni.

I moduli 2 e 3 comprendono altri progetti ritenuti validi, che dovranno essere esaminati in modo approfondito 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 attuati con i 5,5 miliardi disponibili. I progetti del modulo 4 sono definitivamente accantonati.

I progetti dei moduli 2 e 3 saranno concretizzati e sottoposti a una nuova verifica, entro il licenziamento del prossimo messaggio sul programma. Ogni quattro anni il Consiglio federale sottoporrà all'Assemblea federale i progetti giudicati più validi la cui pianificazione è in fase 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.

Questa procedura a tappe assicura il necessario coordinamento con le misure previste dai progetti d'agglomerato e con gli ulteriori miglioramenti nell'offerta dei trasporti pubblici. Parallelamente, essa consente anche all'Assemblea federale di varare i progetti stradali che meglio si prestano a eliminare i problemi di capacità e che potranno essere realizzati durante il periodo di valutazione seguente.

Eliminazione dei problemi attraverso completamenti della rete

Durante l'elaborazione del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità, è emerso che in due casi, particolarmente gravi, l'aggiunta di corsie supplementari non avrebbe comunque posto rimedio alla situazione. In questi casi, l'eliminazione dei problemi di capacità previsti richiede l'ampliamento della rete. Ciò non può essere effettuato nel quadro della LFIT, ma occorre modificare il decreto federale concernente la rete delle strade nazionali (RS 725.113.11). Il presente rapporto illustra dove tali interventi si rendono necessari (circonvallazione di Morges, autostrada del Glattal) e l'eventuale finanziamento della loro realizzazione attraverso il finanziamento speciale a favore del traffico stradale (FSTS).

Prospettive del finanziamento speciale a favore del traffico stradale (FSTS)

Nell'ottica attuale, il sistema di finanziamento per le strade nazionali attraverso l'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata, il supplemento fiscale prelevato sui carburanti e la vignetta autostradale consente di raggiungere gli obiettivi. Le entrate sono attualmente sufficienti e i costi per la costruzione, l'esercizio e la manutenzione delle strade nazionali sono sostenuti dagli stessi utenti. A media scadenza il FSTS non sarà tuttavia più in grado, per diversi motivi, di assicurare la copertura delle spese. Nel quadro della presente visione globale il Consiglio federale illustra diverse prospettive di sviluppo e propone una serie di approcci per evitare le prevedibili carenze finanziarie.

Indice

| | |
|---|-----------|
| Compendio | 2 |
| 1 Punti essenziali del progetto | 7 |
| 1.1 Situazione iniziale | 7 |
| 1.1.1 Legge sul fondo infrastrutturale | 7 |
| 1.1.2 Coordinamento dei programmi « Eliminazione dei problemi di capacità nella rete delle strade nazionali » e « Traffico d'agglomerato » | 9 |
| 1.2 Portata del presente progetto | 10 |
| 1.3 Il contesto della politica dei trasporti | 11 |
| 1.3.1 Sviluppi concernenti il traffico | 11 |
| 1.3.2 Evoluzione continua della rete delle strade nazionali | 12 |
| 1.3.3 Il nuovo strumento del fondo infrastrutturale | 14 |
| 1.3.4 La necessità d'intervento capillare necessita di una visione d'insieme | 14 |
| 1.4 Misure per l'eliminazione dei problemi di capacità sulle rete delle strade nazionali | 17 |
| 1.4.1 Problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali | 17 |
| 1.4.2 Concezione del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità | 19 |
| 1.4.3 Panoramica sulle misure di potenziamento proposte | 23 |
| 1.4.4 Ripercussioni sul programma per l'eliminazione dei problemi di capacità | 28 |
| 1.5 Finanziamento | 32 |
| 1.5.1 Quadro finanziario | 32 |
| 1.5.2 Finanziamento assicurato a breve termine e necessità d'intervento già a medio termine | 33 |
| 1.5.3 Motivazioni per il maggiore fabbisogno ordinario | 34 |
| 1.5.4 Maggiore fabbisogno a causa di eventuali esigenze supplementari | 37 |
| 1.5.5 Maggiore fabbisogno finanziario globale | 38 |
| 1.5.6 Finanziamento del maggiore fabbisogno finanziario | 41 |
| 1.5.7 Prospettive finanziarie del fondo infrastrutturale | 42 |
| 2 Spiegazioni sul decreto federale | 44 |
| 2.1 Aspetti generali | 44 |
| 2.2 Decreto federale concernente il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e la liberazione del credito necessario | 46 |
| 3 Ripercussioni del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità | 47 |
| 3.1 Ripercussioni per la Confederazione | 47 |
| 3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni | 47 |
| 3.3 Ripercussioni per l'economia nazionale | 48 |
| 3.4 Ripercussioni su altri vettori di trasporto | 48 |
| 3.5 Ripercussioni sull'ordinamento territoriale e sull'ambiente | 49 |
| 3.5.1 Ordinamento territoriale | 49 |
| 3.5.2 Ambiente | 49 |

| | |
|--|-----------|
| 4 Rapporto con il programma di legislatura | 50 |
| 5 Aspetti giuridici | 50 |
| 5.1 Costituzionalità e conformità alla legge | 50 |
| 5.2 Conformità con gli impegni internazionali della Svizzera e rapporto con il diritto europeo | 50 |
| 5.3 Forma dell'atto | 50 |
| 5.4 Subordinazione al freno alle spese | 50 |
| 5.5 Conformità alla legge sui sussidi | 50 |
| Allegato 1: Decreto federale concernente la prima tappa di finanziamento del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità della rete delle strade nazionali e stanziamento dei crediti | 51 |
| Allegato 2: Misure di potenziamento per area | 52 |

Elenco delle abbreviazioni

| | |
|-------|--|
| ARE | Ufficio federale dello sviluppo territoriale |
| DATEC | Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni |
| FI | Fondo infrastrutturale |
| FSTS | Finanziamento speciale a favore del traffico stradale |
| 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 11 marzo 1985 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (RS 725.116.2) |
| NPC | Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) |
| 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 |
| UFT | Ufficio federale dei trasporti |
| USTRA | Ufficio federale delle strade |
| VDS | Valutazione della sostenibilità |
| ZMB | Esame dell'opportunità |

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Legge sul fondo infrastrutturale

1.1.1.1 Panoramica

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 per i quattro settori seguenti (livello dei prezzi 2005, rincaro e IVA esclusi):

- completamento della rete delle strade nazionali: 8,5 miliardi;
- eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali attuali: 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 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 deve essere completata in massima parte entro il 2015. In casi motivati, tale termine può essere prolungato (art. 5 cpv. 1 LFIT). Il completamento della rete delle strade nazionali riguarda i tratti di SN che figurano nel decreto concernente la rete delle strade nazionali attualmente in vigore ma che non sono stati ancora ultimati. Il completamento rimane un compito congiunto di Confederazione e Cantoni. Siccome i lavori necessari per il completamento non sono di competenza esclusiva del Consiglio federale, ma dipendono anche da procedure cantonali ed eventualmente da procedimenti giudiziari, in casi motivati il Consiglio federale può prorogare il termine di completamento. L'Assemblea federale ha stanziato i mezzi finanziari per il completamento della rete delle strade nazionali con il varo 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 attuale

Ai sensi della legge sul fondo infrastrutturale sono problemi di capacità quelli posti dai tratti della rete delle strade nazionali attuale 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 di questa legge, un programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali. L'esecutivo informa, di regola ogni quattro anni, l'Assemblea federale sullo stato di realizzazione del programma chiedendo di liberare i crediti per il periodo successivo (art. 6 LFIT). Finora non sono ancora stati stanziati mezzi per l'« Eliminazione di problemi di capacità sull'attuale rete delle strade nazionali ». Un primo contributo parziale sarà ora sbloccato con il decreto federale concernente il programma per l'eliminazione di problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali.

La rete delle strade nazionali attuale presenta in diversi punti problemi di capacità. Quelli più gravi comportano, anche al di fuori delle ore di punta, rallentamenti e code. Per eliminare questi problemi, il fondo infrastrutturale stanziava 5,5 miliardi. In una visione globale, il Consiglio federale sottopone 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 un esame delle alternative per ogni tratto critico; tra queste vi è ad esempio il trasferimento del traffico sui trasporti pubblici.

1.1.1.4 Miglioramento delle infrastrutture di traffico nelle città e negli agglomerati

Nelle città e negli agglomerati esiste un bisogno urgente di strade e infrastrutture ferroviarie per migliorare il 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 stanziato 2,559 miliardi per progetti urgenti e pronti per la realizzazione, volti 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 della legge sul fondo infrastrutturale, 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).

Dopo lo sblocco dei primi contributi dal fondo infrastrutturale per progetti urgenti e pronti per la realizzazione, il Consiglio federale presenta ora il programma per il cofinanziamento di programmi d'agglomerato. L'esecutivo 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 i rimanenti 3,441 miliardi per le infrastrutture di traffico nelle città e negli agglomerati nei prossimi due decenni.

1.1.1.5 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 forfetari 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 forfetari 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 liberato i crediti per il settore « 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 nella rete delle strade nazionali » e « Traffico d'agglomerato »

L'esame dei programmi d'agglomerato è durato parecchi mesi. Nel quadro di quest'esame tutti gli Uffici federali interessati hanno effettuato un'approfondita analisi dei singoli agglomerati armonizzando le misure proposte con i relativi provvedimenti sovraordinati per ferrovie e 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 consentito 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.

Il programma Traffico d'agglomerato intende migliorare il sistema dei trasporti negli agglomerati. Nella fattispecie, si intendono sia potenziare la qualità e la sicurezza del traffico che favorire lo sviluppo del territorio e la qualità ambientale. Le principali preoccupazioni dei programmi d'agglomerato sono lo sviluppo centripeto degli insediamenti, il trasferimento del traffico ai trasporti pubblici e al traffico lento nonché un deflusso, nel limite del possibile il più sostenibile possibile, del rimanente traffico motorizzato privato.

Le principali sfide dei grandi agglomerati della Svizzera sono rappresentate da un lato dal traffico al loro interno e dall'altro dai problemi di capacità sulle strade nazionali.

Le strade nazionali sono fondamentali per il collegamento dei grandi agglomerati. Esse assorbono una fetta notevole del traffico interno, di destinazione e di origine degli agglomerati e contribuiscono pertanto a sgravare in modo determinante le strade dei centri. 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 nelle vicinanze delle città: in presenza di code sulle strade nazionali il traffico devia sulla rete di strade secondarie. 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 hanno pertanto conseguenze negative anche 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 rioni 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 funzionamento delle strade nazionali nelle zone centrali degli agglomerati. Inoltre, per le strade nazionali che

attraversano estese aree urbanizzate, sono privilegiate, nel limite del possibile, varianti di potenziamento che contribuiscono al risanamento urbanistico della situazione esistente.

Ad esempio nella regione di Berna, nel quadro del programma Traffico d'agglomerato, sono previsti 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 al quarto d'ora; presso il nodo ferroviario di Berna sono previsti altri importanti investimenti e anche la rete tranviaria sarà completata con l'importante asse nord-sud Ostermundigen-Köniz. Per quanto concerne le strade nazionali, è previsto l'ampliamento dell'A6 tra l'intersezione del Wankdorf e Muri a sei corsie con la sostituzione dell'attuale strada nazionale presso il raccordo Ostring mediante un nuovo « bypass ». Questo provvedimento comporta un maggiore costo rispetto all'ampliamento dell'esistente strada nazionale, ma consente una considerevole riqualificazione dell'insediamento, fortemente pregiudicato dal tracciato dell'esistente A6. Ne conseguono un vantaggio supplementare per il traffico del centro città di Berna e considerevoli opportunità per la riqualificazione urbana della zona dello svincolo Ostring.

Nel quadro dello Sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria (SIF) e del programma Traffico d'agglomerato, a Losanna è previsto 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 lo spazio disponibile è ridotto e un ampliamento dell'esistente strada nazionale non è sostenibile dal punto di vista urbanistico, talché si rinuncia a un tale progetto a favore di una soluzione più ragionevole e sostenibile a medio e lungo termine prevedendo per ora unicamente nel tratto della ramificazione Ecublens - Villars-Ste-Croix, un decongestionamento dei flussi critici di traffico per un miglioramento della qualità del traffico (Goulet d'étranglement de Crissier).

Nell'agglomerato di Zurigo, con l'eliminazione dei problemi di capacità sulla circonvallazione nord di Zurigo (comparto strada) e con la costruzione della linea di transito accompagnata dal miglioramento dell'offerta della rete celere regionale (comparto ferrovia), viene proseguita l'attuale strategia: i flussi di pendolari tuttora in forte crescita, fortemente raggruppati e orientati verso la città nucleo saranno anche in futuro e in misura ancora maggiore smaltiti mediante un'attraente offerta di rete celere regionale. In questa area, l'autostrada serve anche all'integrazione e alla canalizzazione del traffico motorizzato privato per migliorare l'agibilità della rete stradale subordinata per il traffico d'agglomerato.

1.2 Portata del presente progetto

L'elemento cardine del presente progetto è il *Programma per l'eliminazione dei problemi di capacità*. Il progetto presenta i tratti delle strade nazionali che entro il 2020 non saranno più in grado di far fronte in modo accettabile al volume di traffico (paragrafo 1.4.1) e propone un programma per l'eliminazione dei problemi di capacità nell'ambito della LFIT (paragrafo 1.4.3.2).

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 al presente studio un simile intervento

non risulta risolutivo in due casi; in tali situazioni, i problemi di capacità previsti possono essere appianati unicamente attraverso l'aggiunta di nuovi elementi alla rete viaria (completamenti della rete).

Non rientrando nell'ambito del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità, i *completamenti della rete* vanno definiti nel quadro dell'adeguamento del decreto federale concernente la rete delle strade nazionali (RS 725.113.11). Il presente progetto illustra dove questi completamenti della rete sono imprescindibili (paragrafo 1.4.3.3) e come possono essere finanziati attraverso il FSTS (paragrafo 1.5.4.1).

La Confederazione attinge i mezzi per finanziare una quantità innumerevole di progetti nel settore del traffico dal finanziamento speciale a favore del traffico stradale (FSTS); le strade nazionali rientrano tra i principali beneficiari di questi fondi. I requisiti ai quali deve rispondere il FSTS crescono di continuo. Le ragioni sono ascrivibili a differenti cause, sia sotto l'aspetto delle entrate, che delle uscite. Il presente rapporto illustra diverse possibili *evoluzioni del FSTS* (paragrafo 1.5).

1.3 Il 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 merci¹ 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 cpv. 1 e 5 cpv. 1 LSN).

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 fortemente, passando da circa 5,36 a 7,5 milioni di abitanti. Questa evoluzione è stata affiancata da una continua estensione territoriale delle aree d'insediamento, 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 motorizzato privato, tra il 1960 e il 2005, la prestazione di trasporto è quintuplicata, passando da 18 590 a 87 950 milioni di persone-chilometri. Più di un terzo di questo traffico si svolge oggi sulle strade nazionali.

Il maggiore potenziamento del trasporto pubblico 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 inaugurazione dei potenziamenti

¹ Riferito alle prestazioni di trasporto in persone-km o tonnellate-km

dell'offerta di Ferrovia 2000, della galleria di base del Lötschberg e di diversi sistemi di ferrovie regionali celeri (S-Bahn), il congestionamento delle strade nazionali è 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 svizzere², 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 statistica³, tra il 2000 e il 2030, la popolazione residente in Svizzera aumenterà del 13 per cento. Questo incremento non si distribuirà uniformemente sul territorio nazionale. Questo ed altri sviluppi determineranno un ulteriore incremento della domanda di mobilità. Tra il 2000 e il 2030, il DATEC stima che si assisterà ad un ulteriore crescita delle prestazioni di trasporto nel traffico motorizzato privato, pari al 19,5 per cento⁴ (scenario di base). Nello stesso arco di tempo si registrerà anche una crescita ancora più vertiginosa del trasporto merci su strada (2002-2030: +34,8%)⁵. 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 dove, in uno spazio ristretto, le reti di trasporto locali si sovrappongono a quelle regionali e nazionali. 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

1.3.2.1 Realizzazione graduale della rete delle strade nazionali

Con il decreto federale del 21 giugno 1960 concernente la rete delle strade nazionali (RS 725.113.11), 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 comodi tra i centri economici svizzeri nonché l'integrazione dei centri economici nelle reti di strade a grande capacità estere.

Sostanzialmente, il decreto del 1960 conserva la sua validità. Sono solo stati inseriti alcuni nuovi tratti, comprendenti la circonvallazione nord e ovest di Zurigo, la galleria autostradale del San Gottardo, la Transgiurassiana nonché la galleria della Vereina.

² L'aumento delle prestazioni di trasporto del traffico motorizzato privato complessivo tra il 2000 e il 2006 è stato di ca. lo 0,9% annuo.

³ Ufficio federale di statistica (2006): Scenari sullo sviluppo della popolazione della Svizzera; Scenario di riferimento secondo tabella T1-A00

⁴ Ufficio federale dello sviluppo territoriale (2006): Prospettive del traffico viaggiatori in Svizzera fino al 2030

⁵ Ufficio federale dello sviluppo territoriale (2004): Prospettive del traffico merci in Svizzera fino al 2030; le cifre si riferiscono al periodo tra il 2002 e il 2030

Da allora, Confederazione e Cantoni hanno applicato progressivamente il decreto. Dei 1892,5 chilometri inizialmente approvati, ne sono stati finora realizzati circa 1763, pari a circa il 93 per cento. Per l'attuazione completa del decreto restano ancora da costruire circa 129 chilometri di strade nazionali. Tra queste rientrano il completamento della A9 a Oberwallis e della A8 a Obvaldo e Nidvaldo, la nuova Axenstrasse (A4), la circonvallazione di Bienne (A5), la Transgiurassiana (A16), la costruzione parzialmente ex-novo della strada del Prättigau (A28) e la circonvallazione Ovest di Zurigo/Knonaueramt (A4).

Secondo la pianificazione odierna, la rete delle strade nazionali definita nel 1960 sarà completata approssimativamente nel 2020.

1.3.2.2 Adeguamento del decreto federale concernente la rete

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 molti versi oggi il decreto federale non corrisponde più in maniera puntuale alle esigenze attuali e future. In Parlamento sono state sollevate diverse richieste per l'inserimento di collegamenti viari nella rete delle strade nazionali nonché per il completamento della rete viaria d'importanza nazionale con nuovi elementi e potenziamenti.

Il Consiglio federale ha sottoposto queste richieste ad un'attenta verifica. Con l'approvazione, il 26 aprile 2006, del Piano settoriale trasporti, il Consiglio federale ha definito i criteri ai quali deve adempiere un'infrastruttura di traffico di importanza nazionale. Su tali basi, il Consiglio federale ha elaborato una proposta per la revisione del decreto che prevede l'inserimento nella rete delle strade nazionali di collegamenti viari della lunghezza complessiva di 400 chilometri..

La riclassificazione delle strade esistenti proposta nel quadro della consultazione tenutasi nel frattempo ha ottenuto ampio consenso. Una larga maggioranza ha respinto la proposta di compensare i costi supplementari che ne derivano per la Confederazione attraverso la riduzione dei contributi globali federali ai Cantoni per il comparto strada. Nel quadro del presente progetto, il Consiglio federale suggerisce due opzioni per proseguire con i lavori di adeguamento del decreto federale (paragrafo 0).

Il progetto in consultazione relativo all'adeguamento del decreto federale concernente la rete delle strade nazionali lascia tuttavia aperta la questione se, onde eliminare i problemi di capacità sulla rete attuale delle strade nazionali nei grandi agglomerati di Basilea, Berna, Ginevra, Losanna, Lugano, Lucerna, San Gallo, Winterthur e Zurigo siano indispensabili opere di completamento della rete. La valutazione di detti interventi è pure oggetto del presente progetto (paragrafo 1.4.3.3)

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 edilizi. 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 sottoposero pertanto al voto del popolo un controprogetto. Il controprogetto recepì i punti incontrovertibili 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. Il contenuto della LFIT è riportato in maniera completa al paragrafo 1.1.1.

1.3.4 La necessità d'intervento capillare necessita 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 incolonnamenti. Un certo grado di incolonnamenti è inevitabile e pertanto di norma tollerato. Nel caso però ingorghi e incolonnamenti si verificano 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 del traffico diventa sempre più inaffidabile. E i lunghi periodi di attesa ad esso connessi determinano ingenti costi di natura economico-politica.

Tra il 1994 e il 2007, il numero delle ore di incolonnamento sulla rete stradale nazionale è quintuplicato, passando da circa 2000 a oltre 10 000 ore. Con una quota di circa il 70 per cento, nel 2007 il sovraccarico di traffico è stato di gran lunga la causa più frequente di code sulle strade nazionali.

1.3.4.2 Diversi approcci risolutivi per l'eliminazione delle criticità

Onde assicurare nel lungo periodo 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 trasporti, la legge sul fondo infrastrutturale e l'FTP.

Le presenti proposte per l'eliminazione dei problemi 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 dei tratti della rete delle strade nazionali sono al momento ipotizzabili diverse possibilità: miglioramenti dei sistemi del traffico al di fuori delle strade nazionali nel quadro dei programmi d'agglomerato, spostamento del traffico motorizzato privato 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 sottoposti ad ampliamento.

1.3.4.3 Provvedimenti necessari a diversi livelli

Programmi d'agglomerato

I programmi d'agglomerato sono un importante presupposto per garantire un'armonizzazione più efficace tra le infrastrutture di traffico 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 a 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 ascritto un ruolo di primaria importanza: essa assorbe infatti una percentuale considerevole del traffico di origine, di destinazione ed interno delle città e concorre attivamente a decongestionare la rete viaria urbana. Anche il potenziamento delle strade nazionali e la creazione di raccordi e vie d'accesso supplementari sono parte integrante di numerosi programmi d'agglomerato.

L'ampliamento delle strade nazionali può determinare anche ripercussioni negative sugli agglomerati. Esso dovrà pertanto essere minuziosamente armonizzato alle misure dei programmi d'agglomerato: dove l'attuazione dei programmi d'agglomerato sortisca una decongestionazione delle strade nazionali sufficiente, occorrerà ricorrere con reticenza 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 procedere con le misure di ampliamento della rete stradale nazionale.

Trasporti pubblici

Grazie a FERROVIA 2000 e altri sistemi di ferrovie regionali celeri (S-Bahn), 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. Il progetto « Sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria (SIF) » prevede ulteriori misure di potenziamento dell'offerta.

I miglioramenti dell'offerta, compresi quelli proposti dal progetto SIF, sono considerati nella presente analisi dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali. Gran parte dei questi sono necessari per far fronte al generale incremento del traffico e per realizzare lo spostamento preconizzato della ripartizione modale a favore dei

trasporti pubblici, fenomeni alla base dello sviluppo del traffico analizzato al paragrafo 1.3.1.2.

Dove, sulle strade nazionali, potrebbero ancora presentarsi problemi di capacità nonostante gli ulteriori 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 l'effetto atteso è insufficiente per decongestionare sufficientemente le strade nazionali. Per l'eliminazione dei problemi di capacità della rete stradale nazionale più gravi, oltre ad un'ulteriore promozione del trasporto pubblico, s'impone anche un ampliamento delle strade nazionali su numerosi tratti.

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 delle 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:

l'aggiornamento immediato, corretto e intermodale agli utenti della strada sulla situazione del traffico;

le raccomandazioni di deviazioni ad ampio raggio in caso di congestioni del traffico locale;

l'utilizzo temporaneo delle corsie di emergenza per far fronte ai picchi di carico;

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 della velocità e di pannelli di segnalazione delle code.

Il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità presuppone l'utilizzo ottimale del potenziale disponibile e l'integrazione delle necessarie misure di gestione del traffico nei progetti di ampliamento o di costruzione ex-novo di elementi di rete. Nel medio e nel lungo termine, le misure di gestione del traffico non rappresentano un'alternativa all'eliminazione concreta dei problemi di capacità riscontrate; esse vanno piuttosto considerate parte integrante e obbligatoria delle stesse.

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 il potenziamento delle strade nazionali, diversi canali di finanziamento interessati

In molti casi l'unica soluzione che consente di eliminare effettivamente gravi problemi di capacità sulla rete delle 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 ed economica per eliminare problemi di capacità. Corsie di marcia supplementari non compromettono le 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. Ad esempio nelle aree urbane, qualora l'ampliamento della rete stradale nazionale sia connessa, per ragioni di conformazione del territorio, ad interventi di edilizia urbana inaccettabili. In caso di grandi congestioni e di raccordi in stretta successione, la costruzione di una nuova strada nazionale è spesso l'unica possibilità per decongestionare una strada nazionale. Può infine essere presa in considerazione la costruzione di una nuova strada nazionale se l'ampliamento dell'arteria nazionale comporta gli stessi costi della realizzazione di un nuovo collegamento viario. In questi casi occorre ponderare con oculatezza l'approccio più idoneo alla risoluzione dei problemi previsti.

Per la realizzazione di nuovi elementi di rete è necessario adeguare il decreto del 1960. Il finanziamento di queste misure deve avvenire al di fuori del fondo infrastrutturale, nell'ambito del finanziamento speciale a favore del traffico stradale.

1.4 Misure per l'eliminazione dei problemi di capacità sulle rete delle 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, ma ai forti sovraccarichi che si verificano con regolarità.

In un'analisi su ampia scala è stato dapprima individuato il livello di congestione 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 della decongestione raggiunta attraverso un'ulteriore promozione del trasporto pubblico, 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

Per la definizione del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sono stati fissati tre livelli di criticità, a seconda del grado di congestione cui sono soggetti i tratti della rete delle strade nazionali. Su un tratto di livello di criticità I, la congestione del traffico supera la capacità disponibile dallo 0 al 10 per cento. Nel livello di criticità II la congestione varia dal 10 al 20 per cento. I tratti con livello di criticità III presentano un livello di congestione 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 di *livello di criticità I* hanno raggiunto la soglia di congestionamento. In questi casi anche una minima perturbazione provoca ingorghi o code. La strada è congestionata mediamente da una a sette

ore alla settimana. I tratti di *livello di criticità II* sono fortemente congestionati; gli ingorghi e gli incolonnamenti si verificano quotidianamente per una o due ore. Nei tratti di *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 con il livello di criticità II sono Le Vengeron – Coppet (N1), Wankdorf - Schönbühl (N1), Baden – Neuenhof (N1), Crocicchio di Limmattal – Zurigo Nord (N1), Zurigo-Est – Crocicchio di Brüttsell (N1) e Berna-Circonvallazione Est– Muri (N6).

1.4.1.3 Risultati dell'analisi sui problemi di capacità

Nel 2020, i problemi di capacità più gravi - dovuti principalmente all'intersezione del traffico sovraregionale con quello di origine, di destinazione e interno agli agglomerati - si verificheranno in corrispondenza delle grandi città e dei grandi agglomerati. La Figura 1 sintetizza i risultati dell'analisi dei problemi di capacità.

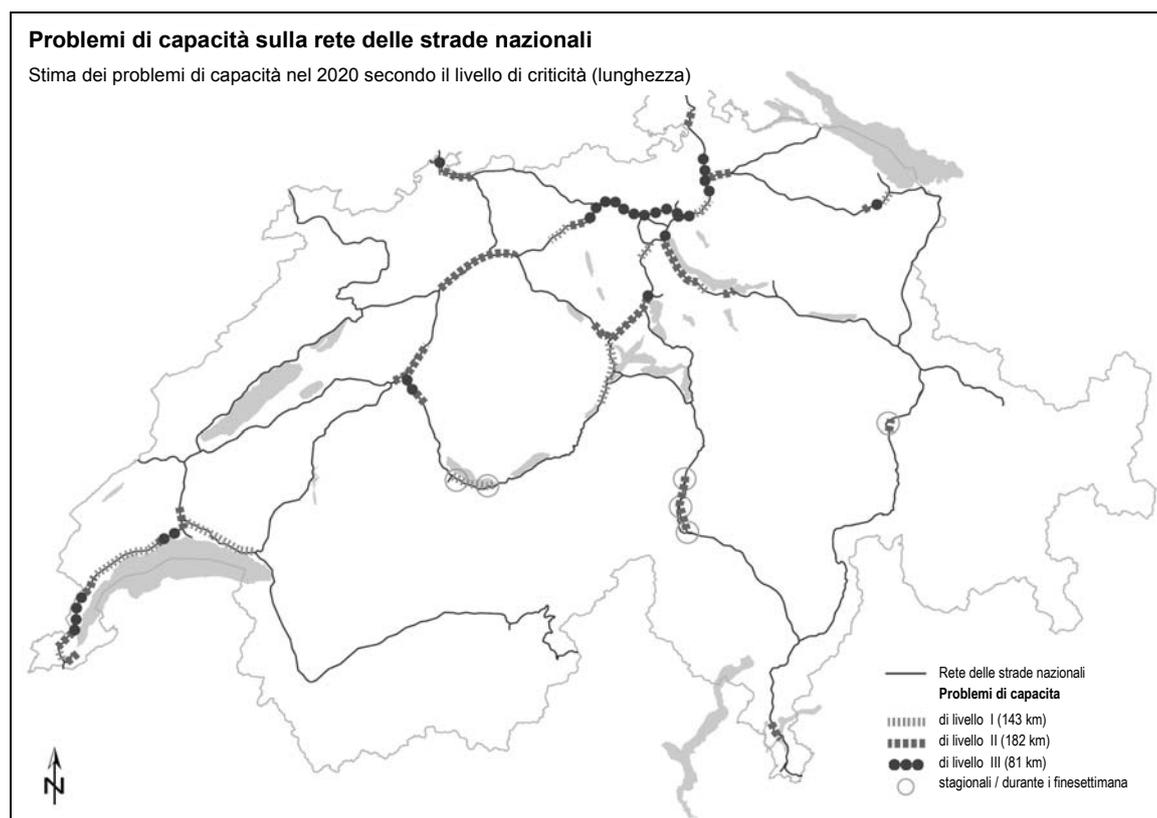


Figura 1: Risultato dell'analisi dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali con i problemi di capacità del livello di criticità da I a III nonché dei congestionamenti stagionali.

Nel 2020, dei 1800 chilometri di strade nazionali, circa 400 saranno soggetti a congestionamenti. Di questi, circa 143 chilometri rientrano nel livello di criticità I, circa 182 chilometri nel livello di criticità II e circa 81 del livello di criticità III. A

questi congestionamenti si sommano i problemi di capacità legati a sovraccarichi stagionali in corrispondenza degli esodi per le vacanze o dei fine settimana. Questi fenomeni interessano di norma le strade nazionali di regioni a forte afflusso turistico e i collegamenti lungo l'asse nord-sud.

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

1.4.2.1 Fissare priorità è inevitabile; 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 15 miliardi. Una cifra ampiamente superiore a quella messa a disposizione dal fondo infrastrutturale (5,5 miliardi). A questi progetti si sommano poi i costi per nuovi elementi di rete⁶, per un importo che va dai 16 ai 17 miliardi circa (livello dei prezzi del 2005, rincaro e IVA esclusi).

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 stadi.

In una *prima fase* è stato definito l'orientamento del Consiglio federale persegue in materia di eliminazione dei problemi di capacità sulle strade nazionali. L'orientamento, che fissa il quadro necessario alla definizione delle priorità, è stato concertato con gli obiettivi di politica dei trasporti del Consiglio federale e con le esigenze di base dei programmi d'agglomerato.

Una valutazione dettagliata dei progetti analizzati ha funto da base per fissare concretamente le priorità: ogni progetto è stato valutato sulla base di indicatori e assegnato a classi di valutazione predefinite. In una *seconda fase*, i progetti sono stati riordinati in base a quest'ultima classificazione.

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 richieste, i suoi effetti secondari indesiderati.

1.4.2.2 La procedura nel dettaglio

Orientamento per l'eliminazione dei problemi di capacità – Armonizzazione con i programmi d'agglomerato (1^a fase)

I grandi agglomerati della Svizzera risentono in maniera particolare dei problemi di capacità della rete delle strade nazionali. In queste aree la congestione raggiunge generalmente i picchi più elevati. Per far fronte a questo traffico di agglomerato, le strade nazionali svolgono un ruolo di primaria importanza: esse assorbono gran parte del traffico stradale di origine e di destinazione degli agglomerati, espletano parte crescente del traffico interno agli agglomerati, concorrendo così a renderli più appetibili e vivibili.

Le strade nazionali comportano però anche ripercussioni negative sugli agglomerati. Tra queste figurano i disagi alla popolazione residente causati da emissioni foniche e

⁶ Tali elementi sono ridondanti, in parte con le misure finanziabili dal fondo infrastrutturale (o l'uno o l'altro).

di sostanze nocive, la frammentazione di interi quartieri e rioni nonché il non raggiungimento dell'obiettivo in materia di sviluppo centripeto degli insediamenti.

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

concentrarsi sui problemi di capacità più gravi: il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità dà la priorità ai problemi di capacità dei livelli II e III, mentre i progetti di livello I entrano in linea di conto unicamente in un secondo momento⁷;

concentrarsi sui centri degli agglomerati: la priorità assoluta è riservata a una rete di strade nazionali funzionale nei centri degli agglomerati e tra i grandi agglomerati di Ginevra, Losanna, Berna e Zurigo. Di conseguenza, le presenti misure mirano anzitutto a eliminare i problemi di capacità più gravi sulla rete delle strade nazionali negli agglomerati;

riqualificazione urbana: dove le strade nazionali attraversano aree densamente popolate, è necessario – compatibilmente con i costi economico-politici che questo comporta – 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 sviluppo, possibilmente compatibile, del traffico motorizzato privato 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 traffico costante, una strada nazionale a quattro corsie venga ridotta a due corsie di marcia.

Valutazione sulla base di indicatori (2^a fase)

L'Ufficio federale delle strade ha sottoposto ad un'analisi sistematica e completa i progetti di ampliamento per l'eliminazione dei problemi di capacità e le loro possibili combinazioni. Gli indicatori di riferimento adottati in questa analisi 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 ai 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.

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).

⁷ Le uniche eccezioni sono costituite dai progetti parte integrante di un programma d'agglomerato (ad es. bypass di Lucerna).

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

Tabella 1: Panoramica degli indicatori considerati

Verifica dell'impatto sul traffico e valutazione di ulteriori aspetti (3^a fase)

Sui progetti che hanno ottenuto un buon punteggio è stata infine condotta un'analisi finalizzata a determinare la 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 attesi.

In fase di 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 programmato. Potenziameti di questo genere sono pertanto valutati con estreme riserve. Lo stesso dicasi per progetti di potenziamento che potrebbero entrare in concorrenza diretta con un'offerta di trasporto pubblico ben sviluppata.

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

Esattamente 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 assicu-

rare la necessaria armonizzazione con altri progetti come l'attuazione dei programmi d'agglomerato e l'ulteriore sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria nell'ambito del SIF2.

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

Il **modulo 1** comprende i progetti urgenti per l'eliminazione dei problemi di capacità più gravi che hanno ottenuto una valutazione positiva. Dal punto di vista programmatico, essi presentano già un buono stadio di avanzamento e saranno maturi entro i prossimi quattro anni.

Anche il **modulo 2** comprende progetti valutati positivamente e che devono essere realizzati con massima urgenza. La loro pianificazione e programmazione va progettata con priorità in modo che alcuni di essi possano essere definiti in maniera vincolante nell'ambito del prossimo messaggio sul programma. I progetti contemplati nei **moduli 1 e 2** comprendono quei progetti che, *secondo lo stato delle conoscenze attuali*, possono essere realizzati con i 5,5 miliardi disponibili.

Il **modulo 3** comprende progetti, la cui priorità è leggermente inferiore a quella dei progetti contemplati nei moduli 1 e 2, ma la cui qualità resta comunque buona. Anche questi progetti saranno ulteriormente attuati e sottoposti ad una nuova valutazione nell'ambito del prossimo messaggio sul programma. Il finanziamento dei progetti nel modulo 3 non rientra nei 5,5 miliardi disponibili. Tali progetti non potranno quindi beneficiare di finanziamenti.

Nel caso in cui dall'attuazione dei progetti contemplati al modulo 3 scaturiscano aspetti nuovi e positivi, nell'ambito di una nuova valutazione, i progetti del modulo 3 possono sostituire i progetti 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** vengono abbandonati e non più perseguiti.

Con il varo del presente primo programma, le Camere federali definiscono in maniera vincolante i progetti del modulo 1 e sbloccano i finanziamenti necessari per realizzarli. Le Camere federali stanziavano i finanziamenti necessari alla prosecuzione e alla pianificazione dei progetti dei moduli 2 e 3.

Quattro anni dopo la presentazione del primo programma, il Consiglio federale sottoporrà alle Camere federali il secondo programma unitamente al rapporto di attuazione.

1.4.3 Panoramica sulle misure di potenziamento 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 ai sensi della LFIT. In due casi il Consiglio federale è dell'avviso che sia assolutamente indispensabile il completamento dell'attuale rete delle strade nazionali con nuovi collegamenti.

Di seguito il Consiglio federale illustra il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità con l'assegnazione dei progetti ai moduli da 1 a 4 e i due completamenti di rete necessari. Nell'allegato 2 è riportata una motivazione dettagliata che spiega i criteri attraverso i quali è avvenuta la classificazione dei progetti per ogni area.

1.4.3.2 Programma per l'eliminazione dei problemi di capacità

Panoramica sull'assegnazione dei progetti

L'immagine 2 fornisce una panoramica sull'attribuzione dei progetti esaminati ai moduli 1, 2 e 3.

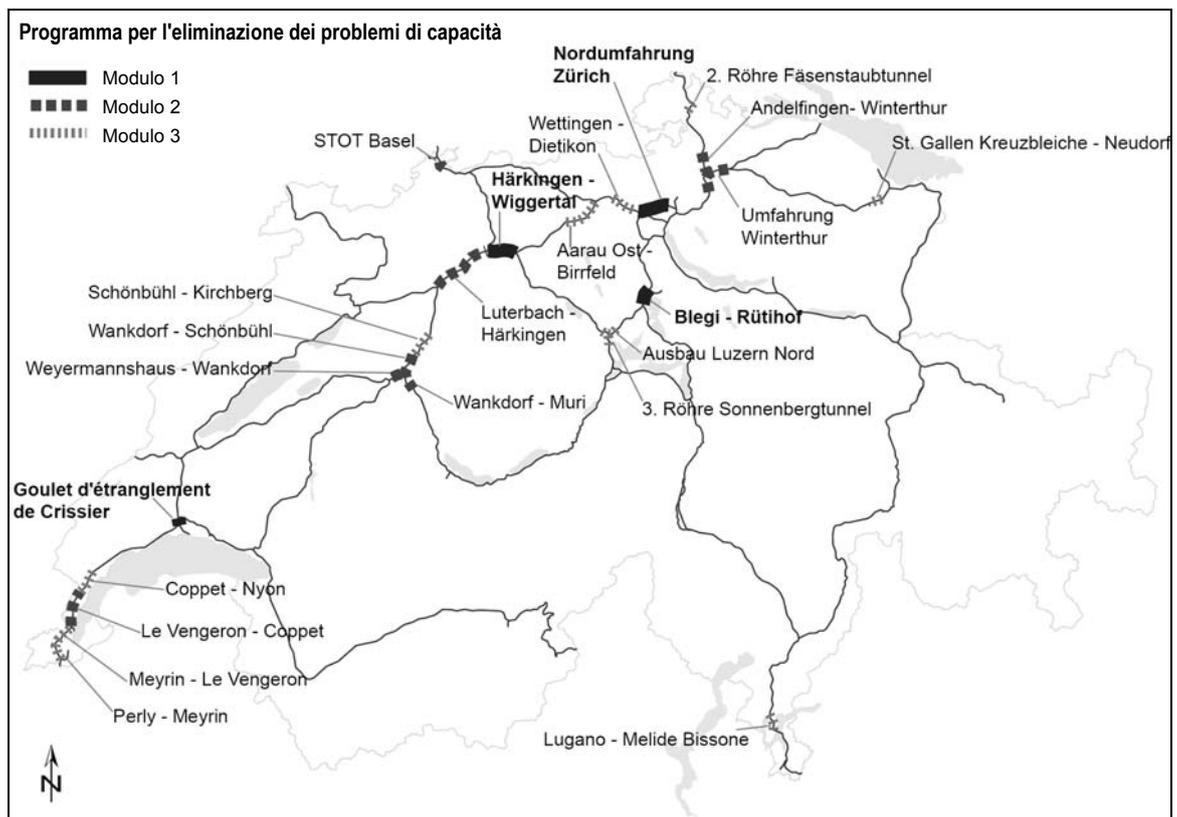


Immagine 2: Progetti dei moduli 1, 2 e 3

Secondo la presente proposta, i progetti del modulo 1 prevedono un volume d'investimento pari a circa 1580 milioni, quelli del modulo 2 di circa 3910 milioni. La pianificazione di altri progetti, per un importo da 5 a 6 miliardi, dovrà essere portata avanti (modulo 3). Sono invece definitivamente abbandonati i progetti del modulo 4 che corrispondono a un importo di circa 3,6 miliardi.

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

Fabbisogno finanziario effettivo (moduli 1 e 2)

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

| Programma per l'eliminazione dei problemi di capacità Fabbisogno finanziario effettivo | | Livello di criticità determinante | Modulo [in mio di CHF] | |
|---|---|--------------------------------------|---------------------------|-------|
| Cant. | Progetto | | 1 | 2 |
| GE | Le Vengeron - Coppet | III | | 175 |
| VD | Goulet d'étranglement de Crissier | II | 80 | |
| BE | Ampliamento a 8 corsie Weyermannshaus - Wankdorf *) | II | | 295 |
| BE | Ampliamento a 8 corsie Wankdorf - Schön- bühl *) | II | | 95 |
| BE | Ampliamento a 6 corsie Wankdorf - Muri con bypass est corto | III | | 1'090 |
| SO-AG | Luterbach - Härkingen | II | | 470 |
| SO-AG | Härkingen - Wiggertal | II | 165 | |
| ZH | Ampliamento a 6 corsie circonvallazione nord di Zurigo | III | 1'200 | |
| ZH | Ampliamento a 6 corsie circonvallazione di Winterthur | III | | 560 |
| ZH | Ampliamento a 4 corsie Andelfingen - Winter- thur nord | III | | 310 |
| BS-BL | STOT Basilea: Schwarzwaldtunnel - ramifica- zione Hagnau | III | | 915 |
| LU-ZG | Blegi - Rütihof | III | 135 | |
| | Totale per modulo (progetti) | | 1'580 | 3'910 |
| | Somma moduli 1 e 2 | | | 5'490 |

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

*) Rinuncia alla circonvallazione nord di Berna con galleria

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

| | Programma per l'eliminazione dei problemi di capacità Maggiore fabbisogno finanziario | Livello di criticità determinante | Modulo [in mio di CHF] | |
|-------|--|-----------------------------------|---------------------------|-----|
| Cant. | Progetto | | 3 | 4 |
| GE | Ampliamento a 6 corsie Etoile - Perly | II | | 380 |
| GE | Perly - Meyrin | II | 840 | |
| GE | Meyrin - Le Vengeron | II | 320 | |
| GE | Coppet - Nyon | II | 140 | |
| VD | Nyon - Morges West | I | | 500 |
| VD | Ampliamento a 6 corsie Villars-Ste-Croix - Cossonay | II | | 100 |
| VD | Ramificazione Villars-Ste-Croix - La Croix - Montreux | I | | --- |
| BE | Ampliamento a 6 corsie Schönbühl - Kirchberg | II | 200 | |
| BE | Muri - Rubigen | II | | 120 |
| SO-AG | Aarau ovest fino ad Aarau est | I | | 225 |
| SO-AG | Aarau est fino a Birrfeld | III | 330 | |
| SO-AG | Ampliamento a 8 corsie Birrfeld - Wettingen (inclusa 4a canna Baregg *) | III | | 500 |
| ZH | Ampliamento a 8 corsie Wettingen - Dietikon | III | 210 | |
| ZH | Ampliamento a 8 corsie Brüttseller Kreuz - Effretikon | I | | 205 |
| ZH | Zurigo sud - Thalwil - Wädenswil | II | | 380 |
| ZH | Wädenswil - Richterswil | I | | 170 |
| ZH | A3 Schindellegi - Pfäffikon SZ | II | | 100 |
| SG | S. Gallo Winkeln - Kreuzbleiche | II | **) | |
| SG | S. Gallo Kreuzbleiche - Neudorf (incl. Rosenberg tunnel) | III | 1'500 | |
| SG | S. Gallo Neudorf - ramificazione Meggenhus | I | | --- |
| BS-BL | Ampliamento a 8 Hagnau - Pratteln - ramificazione Liestal | II | | 420 |
| BS-BL | Ramificazione Liestal - Augst | II | ***) | |

| | | | | |
|-------|---|----|--------|--------|
| LU-ZG | Sistemazione Lucerna nord (Emmen nord – Buchrain) | II | 240 | |
| LU-ZG | 3a canna Sonnenbergtunnel / Bypass corto | I | 1500 | |
| LU-ZG | Buchrain - Rütihof | II | | 220 |
| SH | 2a canna Fäsenstaubtunnel | II | 305 | |
| SH | Sistemazione Sciaffusa sud con 2a canna Cholfirsttunnel | II | | 565 |
| TI | Lugano – Melide Bissone | II | 350 | |
| | | | 5'035 | |
| | | | - | |
| | Totale per modulo | | 5'935 | 3'580 |
| | | | 10'525 | 14'105 |
| | | | - | - |
| | Somma dei moduli a partire dal modulo 1 | | 11'425 | 15'005 |

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

- *) Presumibilmente non realizzabile entro i tempi del FI
- ***) Incluso nella valutazione nell'ambito del progetto studio San Gallo Kreuzbleiche - Neudorf
- ****) Le aggiunte di corsie stradali della lunghezza inferiore a chilometri sono realizzate al di fuori del fondo infrastrutturale, mediante il finanziamento speciale a favore del traffico stradale

1.4.3.3 Nuovi elementi della rete

Tra le misure per l'eliminazione dei problemi di capacità, alcuni progetti prevedono la realizzazione di nuovi collegamenti viari. Detti progetti hanno richiesto l'adeguamento del decreto federale concernente le strade nazionali (decreto concernente la rete) e non possono essere finanziati con il fondo infrastrutturale, ma con il finanziamento speciale a favore del traffico stradale. 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 di rete analizzati. Il Consiglio federale ritiene che tra i progetti assolutamente indispensabili figurino i completamenti della rete in corrispondenza dell'area Glattal – Winterthur e della circonvallazione di Morges. I restanti completamenti della rete esaminati saranno abbandonati o sostituiti con ampliamenti della rete delle strade nazionali, più economici e meno invasivi dal punto di vista dell'impatto ecologico.

| | Completamenti della rete | Livello di criticità determinante | Realizzazione necessaria | Abbandono |
|-------|---|-----------------------------------|--------------------------|-----------|
| Cant. | Progetto | | | |
| | | | [in milioni di CHF] | |
| GE | Attraversamento del lago di Ginevra *) | II | | |
| VD | Circonvallazione di Morges | III | 2'800 | |
| ZH | Heitersbergtunnel | III | | 1'400 |
| ZH | Circonvallazione nord esterna di Zurigo | III | | 5'300 |
| ZH | Autostrada del Glattal **) | III | 2600 | |
| ZH | Circonvallazione Sud-est Winterthur **) | III | | |
| ZH | Galleria cittadina di Zurigo | III | | 2'550 |
| SG | Bretella di S. Gallo***) | III | | |
| | | | | |
| | Totale | | 5'400 | |

Tabella 4: Completamenti della rete

- *) Attendere i risultati dello studio del Cantone.
- **) Il progetto è esaminato nell'ambito della ZMB Glattal - Winterthur Est.
- ***) Incluso nella valutazione nell'ambito dello studio di progetto San Gallo Kreuzbleiche - Neudorf.

Nell'area del 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 una decongestione durevole del tratto interessato, è strettamente indispensabile un nuovo elemento di rete. Diverse possibili soluzioni sono al vaglio, tra queste l'autostrada del Glattal o la realizzazione di un nuovo collegamento tra Kloten e Winterthur. Il percorso definitivo sarà stabilito nell'ambito di ulteriori studi (cfr. allegato A2-5).

In corrispondenza di Morges la conformazione del territorio è tale da rendere impensabile un ampliamento dell'attuale strada nazionale conforme alle norme. I problemi di capacità di cui attualmente risente e risentirà in futuro 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

Glattal a seguito della proposta di realizzazione della circonvallazione nord di Zurigo e del potenziamento della circonvallazione di Winterthur e del tratto Winterthur – Andelfingen, sarà destinata ad aggravarsi ulteriormente.

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 Schindellegi e Wädenswil e Zurigo. Restano irrisolti i problemi del livello di criticità I e quelli legati agli esodi stagionali.

1.4.4.2 Valutazione della sostenibilità: nel complesso ripercussioni positive

Analisi costi-benefici: programma valutato in maniera chiaramente positiva

Nel complesso, dal punto di vista economico, il programma registra un saldo positivo di 65 milioni 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 di circa 189 milioni all'anno⁸. 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.

Le ripercussioni ecologiche del programma rivestono invece un'importanza relativamente marginale. Tra i costi ambientali figurano maggiori emissioni di sostanze e di gas nocivi per l'atmosfera e per il clima e l'impermeabilizzazione del suolo (soil sealing). Tra i benefici si registra il minore inquinamento acustico cui è esposta la popolazione. Da queste opposte ripercussioni risultano spese annue pari a circa 11 milioni.

Nel complesso, il rapporto tra i costi e i benefici del programma risulta positivo: agli effetti monetizzabili nei settori della società, dell'economia⁹ e dell'ecologia, pari a circa 261 milioni, si contrappongono i costi dell'infrastruttura stimati a circa 196 milioni. Il presente programma presenta una rapporto costi-benefici pari a circa l'1,33. Detto altrimenti, ad ogni franco investito corrisponde a un beneficio economico netto di 1,33 franchi.

Ripercussioni non monetizzabili

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 da una rete delle strade nazionali più affidabile. Il programma sgrava inoltre le arterie urbane dal traffico motorizzato privato, creando i presupposti per il necessario ampliamento dei trasporti pubblici su strada e garan-

⁸ Espresso in costi di capitale annuo

⁹ Non si è tenuto conto delle spese per la realizzazione dei completamenti di corsia e per l'esercizio e la manutenzione delle ulteriori strade pubbliche

tendo altresì un accesso più agevole agli impianti urbani. D'altro canto, il programma migliora l'offerta per il traffico motorizzato privato.

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.

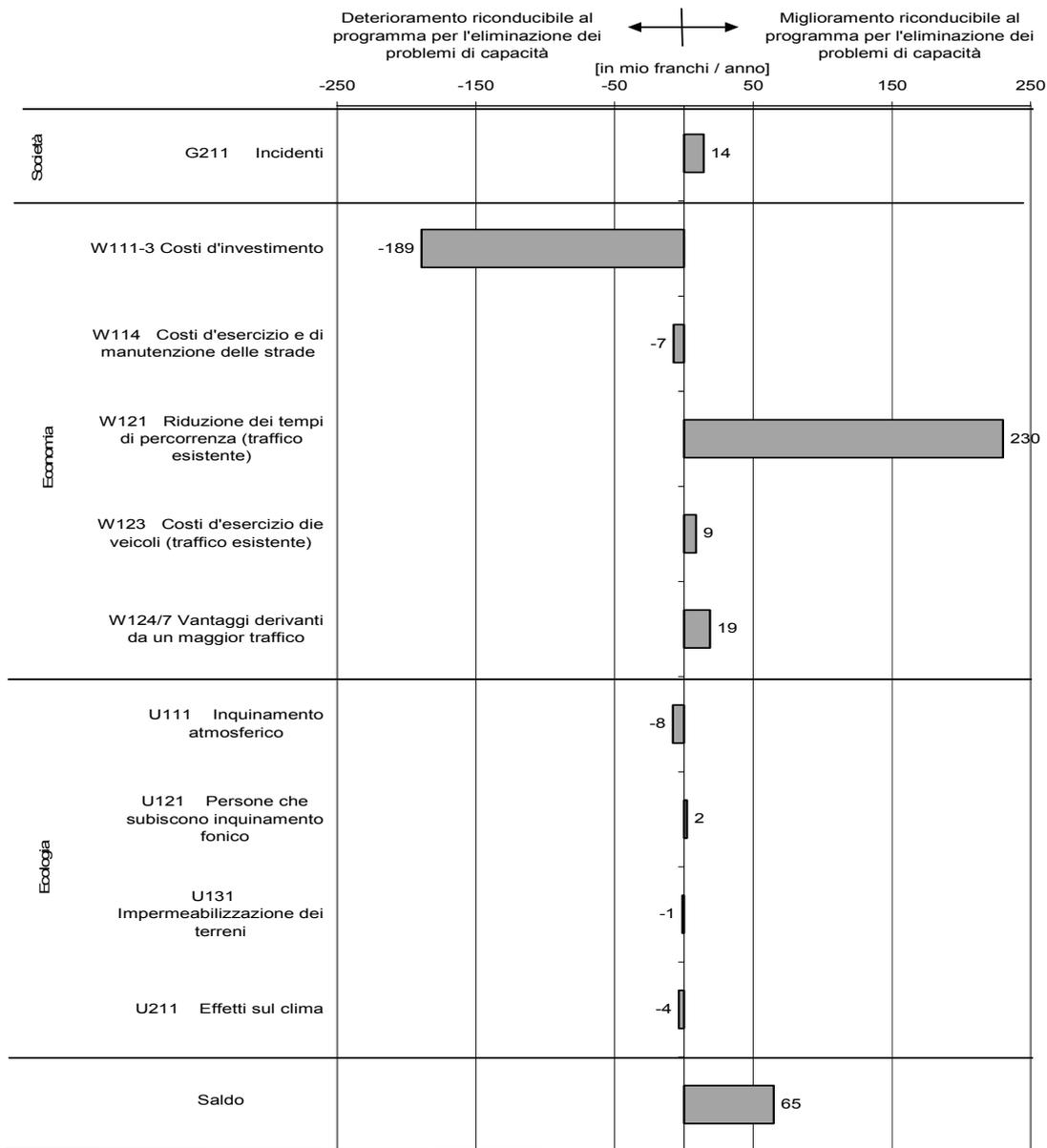


Immagine 4: Risultato dell'analisi costi benefici

Sintesi dei risultati della valutazione

Risvolti positivi e negativi dal punto di vista dell'ecologia

Non si può negare che, alla pari di ogni nuova infrastruttura, il Programma per l'eliminazione dei problemi di capacità provochi un certo impatto ambientale. Siccome però i progetti di ampliamento prevedono esclusivamente l'aggiunta di corsie

su strade nazionali esistenti, il loro impatto sull'ambiente è ridotto al minimo. Non si verificano sostanzialmente nuove frammentazioni tra gli spazi naturali o i paesaggi; tuttavia viene perso spazio vitale.

Le ulteriori conseguenze ambientali dovute al traffico restano circoscritte: il programma determina un ulteriore incremento delle prestazioni chilometriche e di conseguenza anche maggiori emissioni di sostanze inquinanti per l'atmosfera e di gas dannosi per il clima. Per contro, esso aiuta ad evitare code, garantendo un traffico più fluido che limita la formazione di emissioni nocive per l'atmosfera e di gas climalteranti. 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 locale a quella delle strade nazionali.

Risvolti positivi dal punto di vista economico

Dal punto di vista economico, la riduzione dei problemi di capacità sulle strade nazionali ha ripercussioni nettamente positive. L'ampliamento di capacità sulle strade nazionali riduce la formazione di code. Gli utenti della strada raggiungono le loro destinazioni in maniera più rapida ed affidabile. Le vie di accesso ai punti cruciali sono state migliorate. Tutto questo non farà che rafforzare nel complesso l'appetibilità 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 di strade supplementari.

Risvolti positivi dal punto di vista sociale

Il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità ha ripercussioni molto positive sul numero degli incidenti. Grazie alla sua attuazione, la rete stradale nazionale sarà in grado di smaltire un maggior traffico in tutta sicurezza. Questo permetterà di ridurre nel complesso il rischio di incidenti. Diminuiranno anche i casi particolarmente frequenti di incidenti durante incolonnamenti. Senza la realizzazione di nuovi elementi o di ampliamenti, il congestionamento delle strade nazionali sarebbe destinato ad aggravarsi ulteriormente. Il traffico si allontanerebbe sempre di più da questa rete viaria, preferendo le arterie delle reti locali dove il rischio di incidenti è più elevato. I costi così risparmiati derivanti dal numero di incidenti evitati permetterebbero di ottenere un vantaggio annuo quantificabile in 14 milioni franchi.

Anche sul piano dello sviluppo urbano, il programma promette effetti positivi. L'interesse verso le opere di potenziamento negli agglomerati contribuirà a rinforzare i centri. Per effetto dello spostamento del traffico sulle strade nazionali aumenterà l'abitabilità degli agglomerati. A Berna (Ostring) ad esempio gli adeguamenti della rete renderanno possibili anche riconversioni delle strade nazionali attuali ciò che contribuirà a valorizzare nettamente gli agglomerati.

Bilancio: il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità fornisce un contributo positivo allo sviluppo sostenibile

Nell'analisi economica dei costi-benefici, il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità presenta un risultato nettamente positivo. Anche tenendo conto degli ulteriori indicatori non monetizzabili, il programma coadiuva uno sviluppo sostenibile.

1.5 Finanziamento

1.5.1 Quadro finanziario

Dal 1° gennaio 2008, data dell'entrata in vigore della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), la costruzione, l'esercizio e la manutenzione delle strade nazionali nonché il finanziamento sono di competenza esclusiva della Confederazione. Solo il completamento della rete delle strade nazionali, decisa nel 1960, resta un compito svolto congiuntamente tra Confederazione e Cantoni¹⁰.

La Confederazione copre le spese per le infrastrutture stradali attraverso il finanziamento speciale a favore del traffico stradale (FSTS). FSTS comprende entrate a destinazione vincolata per un importo attuale di 3737 milioni (stato 2008) provenienti dalla metà dei ricavi netti dell'imposta sugli oli minerali (1470 mio), dal supplemento fiscale di 30 centesimi al litro applicato ai carburanti (1990 mio) e dai ricavi netti del contrassegno autostradale (277 mio).

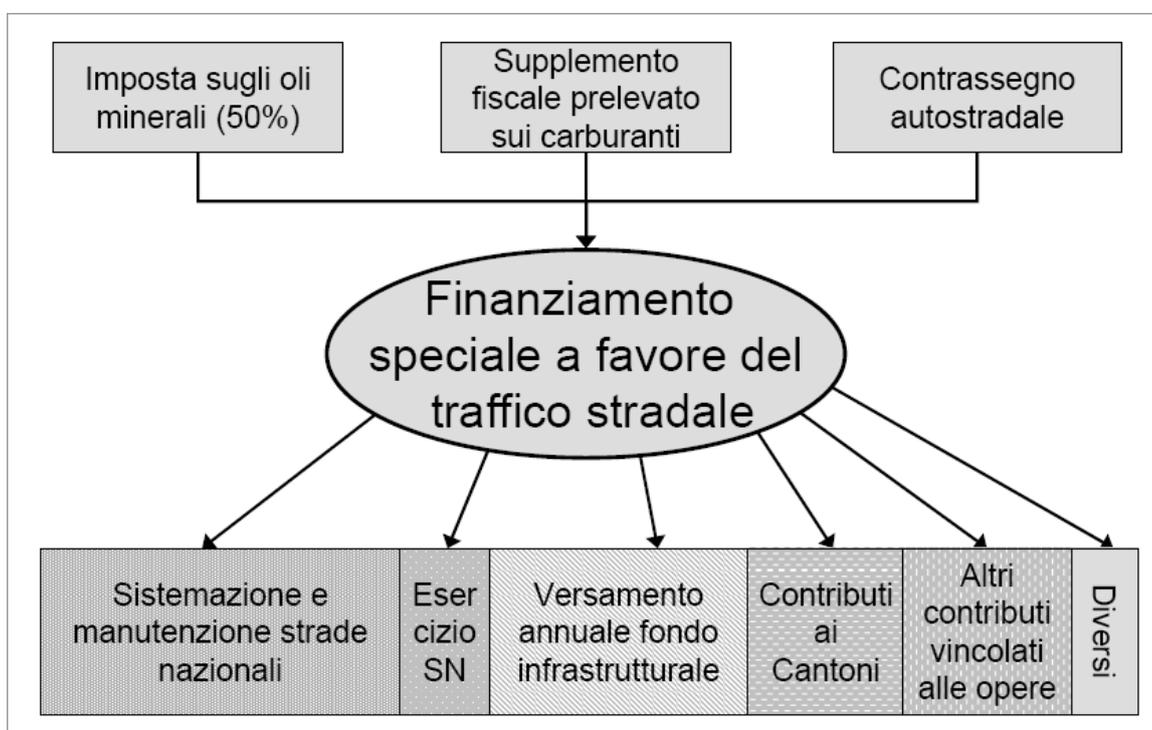


Illustrazione 5: Flusso dei fondi del FSTS

La Confederazione utilizza la maggior parte di questi fondi (stato 2008) per le spese correnti delle strade nazionali (circa 1480 mio). Circa 1175 milioni sono destinati alla sistemazione e alla manutenzione mentre 305 milioni circa alle spese di esercizio. 837 milioni confluiscono nel fondo infrastrutturale. Inoltre, con ulteriori 523 milioni circa, la Confederazione partecipa alle spese dei Cantoni per le strade cantonali, con contributi globali alle strade principali e contributi non direttamente vincolati alle opere. Ulteriori 555 milioni costituiscono contributi vincolati alle opere per

¹⁰ Il passaggio della responsabilità della rete delle strade nazionali alla Confederazione è compensato finanziariamente attraverso il bilancio globale NPC. Questo concerne tuttavia solo la rete delle strade nazionali attuale. La riclassificazione delle strade cantonali (adeguamento del decreto concernente la rete) genera spese supplementari per la Confederazione che devono essere compensate in modo particolare dai Cantoni.

il cofinanziamento del traffico merci combinato (223 mio) e la costruzione della NFTA (contributo del 25 per cento alla NFTA; 253 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 78 mio). I rimanenti 227 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 di quella fonica, 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 Finanziamento assicurato a breve termine e necessità d'intervento già a medio termine

Attualmente il sistema di finanziamento per le strade nazionali, con l'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata, il supplemento fiscale prelevato sui carburanti e i ricavi del contrassegno autostradale, consente di raggiungere l'obiettivo. Al momento le fonti d'entrata sono sufficienti. Gli investimenti nella costruzione, nell'esercizio e nella manutenzione delle strade nazionali sono coperti totalmente dalle entrate dell'imposta sugli oli minerali, del supplemento fiscale prelevato sui carburanti e del contrassegno autostradale. Questi proventi sono generati dall'acquisto di oli minerali, carburanti e del contrassegno autostradale. Detto sistema garantisce che i costi delle strade nazionali siano prevalentemente, risp. esclusivamente (per il contrassegno autostradale) sostenuti dagli utenti. Se confrontate a livello internazionale, le imposte sugli oli minerali sono relativamente basse in Svizzera.

A medio termine il FSTS non sarà tuttavia più in grado di assicurare il finanziamento delle spese necessarie. La rete delle strade nazionali sarà pronta entro il 2020 circa, ma già oggi si delineano carenze finanziarie. Le cause sono essenzialmente tre:

i nuovi compiti concernenti il traffico d'agglomerato previsti dal fondo infrastrutturale, i contributi alle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche e la destinazione vincolata in modo proporzionale dell'entrate dell'imposta sugli oli minerali provenienti dal traffico aereo (finanziamento speciale per il traffico aereo) (cifra 1.5.3.1);

l'ampliamento dei compiti nell'ambito delle strade nazionali (cifra 0);

il mancato adeguamento per più anni delle fonti d'entrata del FSTS al rincaro verificatosi sul fronte delle spese (cifra 0).

A queste cause si aggiungono inoltre i nuovi compiti che la Confederazione dovrà presumibilmente finanziare con mezzi del FSTS, ossia:

il finanziamento di eventuali completamenti della rete per l'eliminazione dei problemi di capacità delle strade nazionali (cifra 1.4.3.3);

il finanziamento di sistemazioni sui circa 400 chilometri di strade che la Confederazione riprende dai Cantoni in virtù dell'eventuale adeguamento del decreto federale concernente la rete delle strade nazionali (cfr. cifra 1.3.2.2);

il finanziamento (supplementare) di progetti ferroviari (cifra 0).

Indipendentemente da questa situazione, non è da escludere a lungo termine un *riassetto integrale* del finanziamento per l'infrastruttura stradale. Questo soprattutto in virtù della maggiore diffusione di veicoli più economici o azionati da altre fonti energetiche, che potrebbe ridurre gradualmente i contributi ancora redditizi dell'imposta sugli oli minerali. Una nuova regolamentazione del finanziamento potrebbe rendersi necessaria anche a causa delle conseguenze degli strumenti di gestione determinati dal clima politico o da quelli atti a incidere maggiormente sulla mobilità.

1.5.3 Motivazioni per il maggiore fabbisogno ordinario

Conformemente alle attuali simulazioni, a partire dal 2015 i mezzi del FSTS per la copertura delle attività d'investimento della Confederazione per l'infrastruttura stradale non saranno presumibilmente più sufficienti. I motivi sono molteplici.

1.5.3.1 Nuovi compiti del FSTS

Con la creazione del fondo infrastrutturale, le Camere federali hanno stanziato 6 miliardi (stato dei prezzi 2005, IVA esclusa) per il cofinanziamento di infrastrutture per i trasporti pubblici e il traffico privato negli agglomerati. A questi si aggiungono i contributi della Confederazione per il mantenimento del sostrato qualitativo delle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche per un ammontare di 0,8 miliardi (stato dei prezzi 2005). Tenendo conto del rincaro e dell'imposta sul valore aggiunto, nel corso della durata del fondo infrastrutturale, queste due rubriche gravano sul FSTS mediamente per circa 405 milioni l'anno. I contributi della Confederazione al traffico d'agglomerato e alle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche costituiscono nuovi compiti che globalmente incidono in modo importante e gravano 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 utilizzati a favore di questo tipo di traffico. Gli introiti del FSTS finora destinati ai compiti attuali si ridurranno così annualmente di oltre 40 milioni.

1.5.3.2 Compiti più estesi nell'ambito delle strade nazionali

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

Con il progressivo completamento delle strade nazionali la lunghezza della rete esistente è in costante aumento. A partire dal 1990 le strade nazionali si sono allungate di circa 260 chilometri. Altri 134 chilometri circa saranno completati nei prossimi dieci anni circa. Ciò corrisponde a un ampliamento della rete di circa il 27 per cento.

Immediatamente dopo la messa in funzione, le relative spese di esercizio dei nuovi tratti sono a carico della Confederazione. Dieci-quindi anni più tardi questi tratti necessiteranno dei primi importanti interventi di riparazione.

A ciò si aggiunge il progressivo invecchiamento dell'infrastruttura delle strade nazionali. Il 71 per cento delle strade nazionali ha oggi più di 30 anni. Lo sfruttamento dell'infrastruttura è notevolmente aumentato a causa dell'importante aumento del traffico, in concomitanza con il forte incremento del traffico pesante. Di conseguenza il risanamento totale delle infrastrutture esistenti non può più essere rinviato.

In questo contesto sono particolarmente importanti i complessi risanamenti di opere d'arte, quali gallerie e ponti, che comportano costi elevati.

Questo stato di cose può anche essere illustrato nel seguente modo: per il settore strade, la Confederazione investe attualmente ogni anno circa 1,5 miliardi in nuovi valori reali per il completamento della rete (FI) e l'ampliamento delle strade (FSTS). Conformemente agli standard internazionali, il relativo incremento del patrimonio investito causa anno dopo anno un aumento delle spese per il mantenimento del sostrato qualitativo che oscilla tra i 20 e i 25 milioni.

I costosi compiti d'esecuzione gravano sul credito destinato alla sistemazione

Dalla messa in funzione dei primi segmenti 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. Il loro finanziamento avviene attraverso il credito « sistemazione ». I costi elencati di seguito sono integrati nelle prospettive di spese di questa posizione del credito. .

L'ordinanza sulla protezione contro gli incidenti rilevanti disciplina la protezione della popolazione e dell'ambiente dalle conseguenze di incidenti rilevanti. Il suo campo d'applicazione comprende – tra l'altro – le vie di comunicazione.

L'ordinanza vincola il detentore di una via di comunicazione a prendere tutte le misure di sicurezza disponibili, secondo lo sviluppo della tecnica e sopportabili sotto il profilo economico, per ridurre i rischi. La Confederazione, nella sua funzione di proprietaria delle strade nazionali, è toccata da questa regolamentazione. Per il periodo 2010-2020, l'Ufficio federale delle strade stima i costi per l'applicazione dell'ordinanza sulla protezione contro gli incidenti rilevanti sulle strade nazionali a circa 1,25 miliardi.

L'ordinanza contro l'inquinamento fonico richiede il risanamento degli impianti eccessivamente rumorosi. Per le strade nazionali il termine per il risanamento scade nel 2015. La protezione delle aree d'insediamento dalle emissioni foniche eccessive è affidata anzitutto alla realizzazione di pavimentazioni stradali fonoassorbenti e all'attuazione di misure nell'area di propagazione (ad esempio pareti insonorizzate). L'Ufficio federale delle strade stima a 1,3 miliardi l'importo d'investimento necessario entro il 2015.

L'inquinamento dell'ambiente e delle aree d'insediamento con sostanze nocive e emissioni foniche e l'effetto di separazione costituiscono i grandi svantaggi del traffico stradale. La Confederazione intende ridurre in tempo utile questi svantaggi nel quadro delle possibilità finanziarie. *Le misure per la riduzione dell'effetto di separazione* causato dalle strade nazionali comportano impegni finanziari. Queste misure comprendono in particolare la ripetuta richiesta di coperture delle strade nazionali esistenti nei centri urbani e l'applicazione delle prescrizioni concernenti l'edificazione di ponti per la selvaggina. I costi per la realizzazione di corridoi per l'attraversamento della selvaggina ammontano ad almeno 150 milioni circa. A questi si aggiungono importanti spese per la riduzione degli effetti di separazione nelle aree urbane.

Dopo i gravi incidenti verificatisi nelle gallerie negli scorsi anni, i *requisiti di sicurezza per le installazioni tecniche all'interno delle gallerie* sono notevolmente aumentati. L'Ufficio federale delle strade ha fatto esaminare le 219 gallerie lungo le

strade nazionali per verificarne la conformità alle norme. A dispetto degli importanti risanamenti, attualmente meno del 50 per cento di queste gallerie soddisfano gli standard di sicurezza richiesti per quanto concerne la ventilazione interna, le vie di fuga, la segnalazione delle installazioni di sicurezza e l'approvvigionamento energetico. Negli anni a venire le installazioni di sicurezza delle gallerie interessate dovranno gradualmente essere adeguate agli standard odierni. L'Ufficio federale delle strade stima a circa 1,2 miliardi le spese necessarie, fino al 2020, per le necessarie sistemazioni delle gallerie.

Attualmente la protezione delle strade nazionali dai *pericoli naturali* presenta uno standard elevato. L'aumento della frequenza e della gravità degli eventi naturali quali piene, smottamenti, frane e valanghe obbligheranno tuttavia anche in futuro la Confederazione, in veste di proprietaria delle strade nazionali, ad affrontare importanti sfide. La protezione contro i pericoli naturali è viepiù importante perché spesso non esistono, neppure per i punti nevralgici della rete delle strade nazionali, alternative equivalenti lungo la rete nazionale o sulle rimanenti strade. Di conseguenza eventi come la frana di Gurtellen del 2006 possono mettere in pericolo per periodi prolungati l'approvvigionamento di intere regioni. Il danno macroeconomico di questi eventi è notevole. Tanto più importante è quindi una prevenzione efficace dei pericoli naturali lungo i tratti interessati. Nei prossimi anni occorrerà destinare a tale scopo circa 300 milioni.

Requisiti più elevati nella gestione del volume di traffico supplementare

Accanto ai problemi di capacità sulle strade nazionali, anche altri punti deboli mettono viepiù in pericolo la funzionalità della rete viaria, ossia in special modo 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 sulla rubrica « Sistemazione » del FSTS. A queste si aggiungono le aree di sosta per la 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 seguito 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 fiscale prelevato sui carburanti è invariato dal 1974.

Finora il maggiore consumo di carburanti era in grado di compensare le spese supplementari dovute al rincaro. L'evoluzione di detto consumo è tuttavia contraddistinta da un'inversione di tendenza: gli sforzi a favore della protezione del clima e gli elevati prezzi dei carburanti, in concomitanza con il progressivo sviluppo di nuove tecnologie di propulsione, favoriscono l'impiego di veicoli più economici. È pertanto possibile che la copertura delle spese supplementari per la sistemazione, l'esercizio e la manutenzione delle strade nazionali dovute al rincaro non possa più essere assicurata dalle maggiori entrate del FSTS.

1.5.4 Maggiore fabbisogno a causa di eventuali esigenze supplementari

1.5.4.1 Completamenti della rete per l'eliminazione dei problemi di capacità

Il Consiglio federale ritiene necessaria la realizzazione di nuove strade nazionali per eliminare i problemi di capacità sulla A1 nel Glattal e a Morges / Losanna. La realizzazione di questi nuovi elementi della rete presuppone l'adeguamento del decreto federale concernente la rete delle strade nazionali e lo stanziamento di ulteriori mezzi d'investimento per il FSTS pari a circa 5,4 miliardi.

1.5.4.2 Lavori di sistemazione sulle strade assegnate a una classe superiore

Nel quadro della verifica del decreto federale concernente la rete delle strade nazionali, nell'estate 2008 il Consiglio federale ha proposto di aggiungere alla rete delle strade nazionali quasi 400 chilometri di strade esistenti. Il Consiglio federale ha stimato le spese annuali per la sistemazione, l'esercizio e la manutenzione di queste strade a circa 350 milioni. Nel relativo progetto sottoposto a consultazione il Consiglio federale ha proposto di compensare integralmente queste spese supplementari riducendo i contributi non direttamente vincolati alle opere e i contributi globali della Confederazione alle strade principali.

In occasione della consultazione questa compensazione è stata ampiamente respinta. Ora il Consiglio federale propone tre varianti per il futuro:

Status quo: la Confederazione rinuncia al rilevamento di circa 400 chilometri di strade.

Compensazione parziale: la Confederazione rileva i quasi 400 chilometri di strade e rinuncia alla compensazione delle spese per la sistemazione delle strade riprese. Vengono invece compensate le spese per l'esercizio e la manutenzione.

Compensazione globale: manutenzione, esercizio e sistemazione sono compensati globalmente dai Cantoni, come proposto dal Consiglio federale nel rapporto posto in consultazione.

Le varianti « Status quo » e « Compensazione globale » non hanno alcuna ripercussione sul FSTS. La variante intermedia « Compensazione parziale » causerebbe nei prossimi 20 anni un onere addizionale pari a circa 4 miliardi a carico del FSTS; inoltre spetterebbe alla Confederazione decidere se e dove effettuare una sistemazione. Comunque aspettative in tal senso da parte dei Cantoni sono già oggi prevedibili.

1.5.4.3 Mantenimento dei contributi al finanziamento di progetti ferroviari

Il fondo FTP, istituito nel 1998, assicura il finanziamento dei grandi progetti ferroviari. Esso è alimentato in parte da fondi del FSTS (quarto NFTA). Finora era prevista la cessazione di tutti i contributi del FSTS entro il 2023.

Per finanziare altri progetti nell'ambito dello SIF2, attualmente si sta discutendo se sostenere anche in futuro i progetti ferroviari con i fondi del FSTS. Un contributo permanente di circa 300 milioni l'anno fino al 2027 inciderebbe sul FSTS per circa 3 miliardi supplementari fino al 2027.

1.5.5 Maggiore fabbisogno finanziario globale

1.5.5.1 Evoluzione delle entrate del FSTS

Secondo il Consiglio federale l'evoluzione delle entrate del FSTS, tenuto conto delle prevedibili condizioni quadro di cui alla cifra 1.5.3.3, può presentare due scenari possibili: una stabilizzazione delle entrate al livello attuale (scenario « stabilizzazione ») e un calo degli introiti dovuto alla diminuzione del consumo di carburanti (scenario « inversione di tendenza »).

Con lo scenario « stabilizzazione » i versamenti nel FSTS provenienti dalle imposte sugli oli minerali e dal contrassegno autostradale aumenterebbero leggermente e si attesterebbero a circa 3,8 miliardi annui. Con lo scenario « inversione di tendenza » i versamenti passerebbero da 3,737 miliardi nel 2008 a circa 3,3 miliardi nel 2027.

Secondo il Consiglio federale lo scenario « stabilizzazione » è, nell'ottica odierna, quello più probabile, soprattutto se si tiene conto dell'elevato consumo di carburanti da parte degli automobilisti esteri in Svizzera. Se, contrariamente alle aspettative, la situazione dovesse evolvere in direzione « inversione di tendenza », la situazione descritta si accentuerebbe ulteriormente.

1.5.5.2 Prevedibile fabbisogno di mezzi finanziari

Sul fronte delle uscite occorre tenere conto delle spese del fondo infrastrutturale, delle spese ordinarie per la sistemazione, l'esercizio e la manutenzione delle strade nazionali, dei contributi della Confederazione ai Cantoni e di altre spese.

Spese del fondo infrastrutturale

I versamenti nel fondo infrastrutturale incidono sul FSTS e, in base agli attuali investimenti vincolati, sono destinati ad aumentare passando dagli 837 milioni nel 2008 a circa 1490 milioni nel 2027. Questa stima tiene conto dell'aumento del versamento di 50 milioni nel 2010, di 100 milioni nel 2011 e di 200 milioni nel 2012 deciso dal Consiglio federale nel processo budgetario 2008, nonché dell'incremento annuo dell'1,5 per cento dei versamenti a partire dal 2013 per coprire il rincaro e l'imposta sul valore aggiunto. Sul FSTS incide inoltre il versamento iniziale di 2600 milioni nel fondo infrastrutturale, effettuato nel 2008.

Spese rimanenti

Secondo le attuali stime dell'Ufficio federale delle strade, tra il 2008 e il 2027, le spese ordinarie¹¹ per *la sistemazione, la manutenzione e l'esercizio delle strade nazionali* passeranno da 1480 milioni a circa 2100 milioni. 400 milioni di queste spese supplementari sono da ricondurre al rincaro dell'1,5 per cento previsto su base annua. I motivi del rimanente aumento delle spese, stimato a circa 220 milioni, rispettivamente in media a circa 11,6 milioni all'anno, sono stati esposti in modo dettagliato alla cifra 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 523 milioni nel 2008 a circa 595 milioni nel 2027.

Tenuto conto degli impegni assunti sinora, le *rimanenti spese direttamente vincolate alle opere* diminuiranno da circa 555 a circa 25 milioni. Ciò è essenzialmente da

¹¹ esclusi gli investimenti in completamenti della rete

ricondere alla completa cessazione, a partire dal 2023, dei contributi alla costruzione della NFTA (il 25 per cento delle spese) che attualmente ammontano a 253 milioni, nonché alla progressiva cancellazione dei contributi all'indennità per il traffico combinato¹².

Le rimanenti spese per la ricerca e l'amministrazione, i contributi della Confederazione per la protezione di ambiente e paesaggio, per la tutela delle bellezze naturali e del patrimonio culturale e per la protezione delle rimanenti strade dai pericoli della natura aumenteranno dagli attuali 227 a circa 330 milioni, soprattutto a causa del rincaro. Non sono compresi in questa cifra eventuali mezzi finanziari supplementari per la protezione contro le piene (il 30 per cento di queste spese è finanziato attraverso l'imposta sugli oli minerali).

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 A1 nel Glattal e nella regione di Morges / Losanna. Qualora tali completamenti venissero realizzati, queste spese, a partire dal 2013 circa, risulterebbero relativamente modeste (importi modesti per pianificazione, progettazione e l'acquisizione di terreni nonché primi interventi edili) e dal 2019 al 2027 aumenterebbero progressivamente a oltre 600 milioni annui.

Possibili spese per la sistemazione di strade eventualmente riqualificate

Se la Confederazione aggiunge i quasi 400 chilometri di strade esistenti alla rete delle strade nazionali e finanzia la sistemazione di queste strade, a partire dal 2012 circa incideranno 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 del SIF2

Un eventuale mantenimento dei contributi provenienti dal FSTS per il finanziamento di altri progetti ferroviari nell'ambito del SIF2 graverebbe sul FSTS per un importo massimo di 300 milioni annui. Con la progressiva riduzione dei contributi al finanziamento della NFTA nel 2015, queste spese supplementari ammonterebbero all'inizio a circa 20 milioni e, a partire dal 2021 circa, raggiungerebbero l'importo attualmente in discussione di 300 milioni¹³.

1.5.5.3 Confronto tra entrate e uscite

La seguente illustrazione 6 mette a confronto le spese previste, risp. discusse delle entrate previste per il FSTS.

¹² Evoluzione escluso il mantenimento dei contributi provenienti dal FSTS al finanziamento di ulteriori progetti ferroviari discusso alla cifra 1.5.4.3.

¹³ Oltre alla continuazione della parte NFTA, il finanziamento del SIF2 prevede anche altri elementi. Per un investimento di 12 miliardi, è previsto, accanto all'introduzione di una tassa ferroviaria, il mantenimento di un per mille all'imposta sul valore aggiunto e l'impiego delle entrate della TTPCP. Con un volume d'investimento di 20 miliardi, vanno ancora aggiunte ulteriori fonti di finanziamento. Al momento, si prevede di impiegare una parte della quota cantonale della TTPCP e di aumentare l'IVA dello 0,1 %.

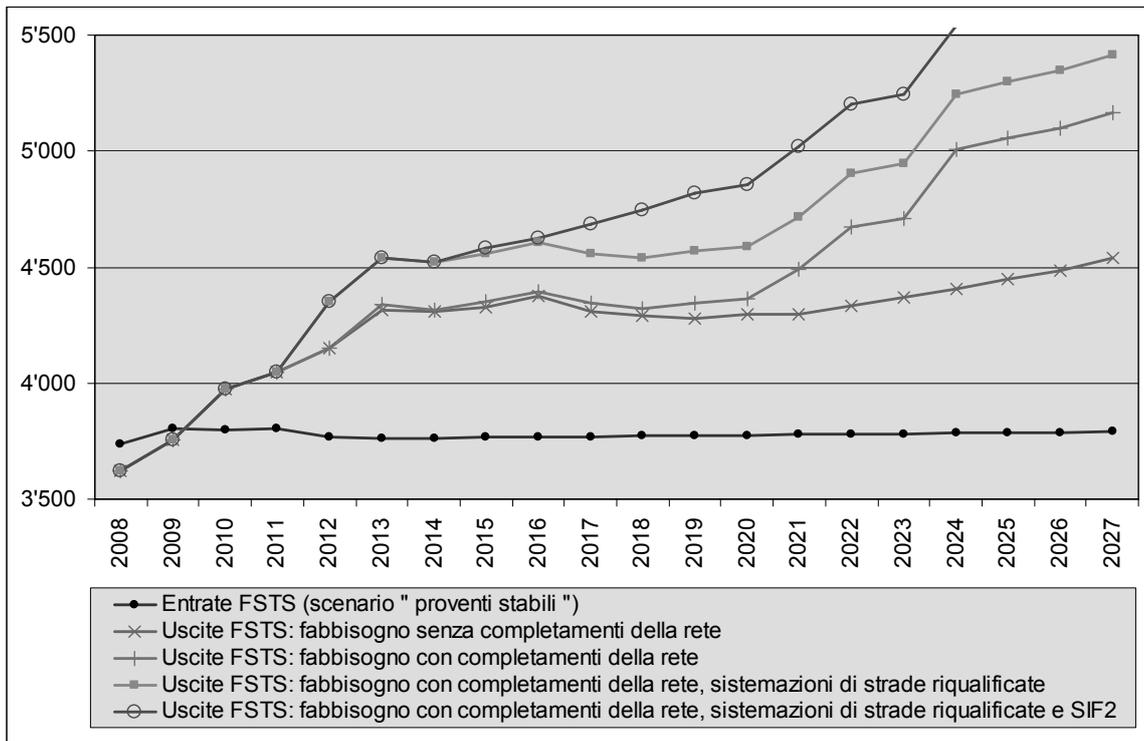


Illustrazione 6: Confronto delle spese conformemente al fabbisogno ordinario, con e senza le esigenze supplementari in discussione, con le entrate del FSTS secondo lo scenario « stabilizzazione »

Il grafico dimostra che già a partire dal 2010 le entrate del FSTS non potrebbero più bastare per coprire le spese ordinarie. 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 180 milioni nel 2010 a circa 560 milioni nel 2015. Entro il 2027 il deficit di copertura del FSTS raggiungerà 750 milioni all'anno.

Le altre curve illustrano l'evoluzione dei rimanenti oneri a carico del FSTS provenienti da un eventuale finanziamento dei due completamenti della rete, in discussione, nel Glattal e lungo la circonvallazione di Morges / Losanna, della sistemazione delle strade esistenti eventualmente assegnate alla rete delle strade nazionali e dal mantenimento dei contributi per il finanziamento di progetti ferroviari.

L'illustrazione 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, integrazione di strade esistenti nella rete delle strade nazionali e senza il mantenimento dei contributi per il finanziamento di progetti ferroviari. Il grafico dimostra che solamente per la copertura delle spese ordinarie, a partire dal 2015, il FSTS presenterà un saldo negativo.

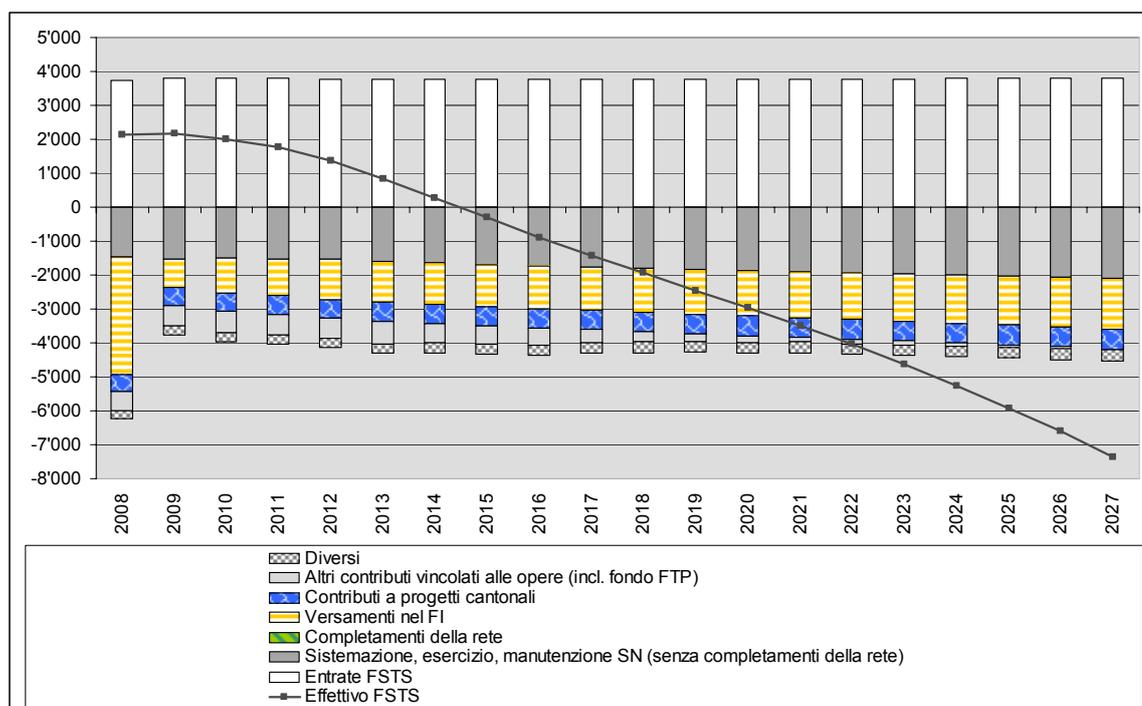


Illustrazione 7: Andamento del FSTS conformemente al probabile fabbisogno. Senza contromisure il FSTS presenterà un saldo negativo dal 2015.

1.5.6 Finanziamento del maggiore fabbisogno finanziario

Qui di seguito sono illustrate le possibili varianti per finanziare il maggior fabbisogno finanziario. Attualmente, viene preso in considerazione anzitutto il rincaro del supplemento fiscale prelevato sui carburanti; l'ultimo aumento di questa tassa, 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 all'anno.

L'entità dell'aumento dipende dallo scenario del fabbisogno. Solamente per coprire il *fabbisogno ordinario* (paragrafo 1.5.3) è necessario un aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali di 7 centesimi al litro a partire dal 2013.

Per realizzare anche i due *completamenti della rete*, di cui si discute, nel Glattal e lungo la circonvallazione di Morges / Losanna, occorrerebbe un aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali complessivamente di 10-11 centesimi al litro. Se la Confederazione si assume inoltre le spese per la sistemazione dei quasi 400 chilometri di strade esistenti, che verrebbero eventualmente integrati nella rete delle strade nazionali, il supplemento fiscale sugli oli minerali dovrebbe essere incrementato in totale di 13-14 centesimi al litro. Se venissero mantenuti anche i contributi del FSTS per il finanziamento dei progetti ferroviari, il supplemento fiscale sugli oli minerali dovrebbe subire un rincaro complessivo di circa 16-18 centesimi al litro.

Per quanto concerne il FSTS vanno tenute inoltre in considerazione una riduzione delle entrate cagionata dall'aumento del supplemento fiscale 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 impiego più parsimonioso della benzina. Per compensare questa contrazione è necessario un ulteriore aumento di 2-4 centesimi al

litro del supplemento fiscale sugli oli minerali¹⁴. 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.

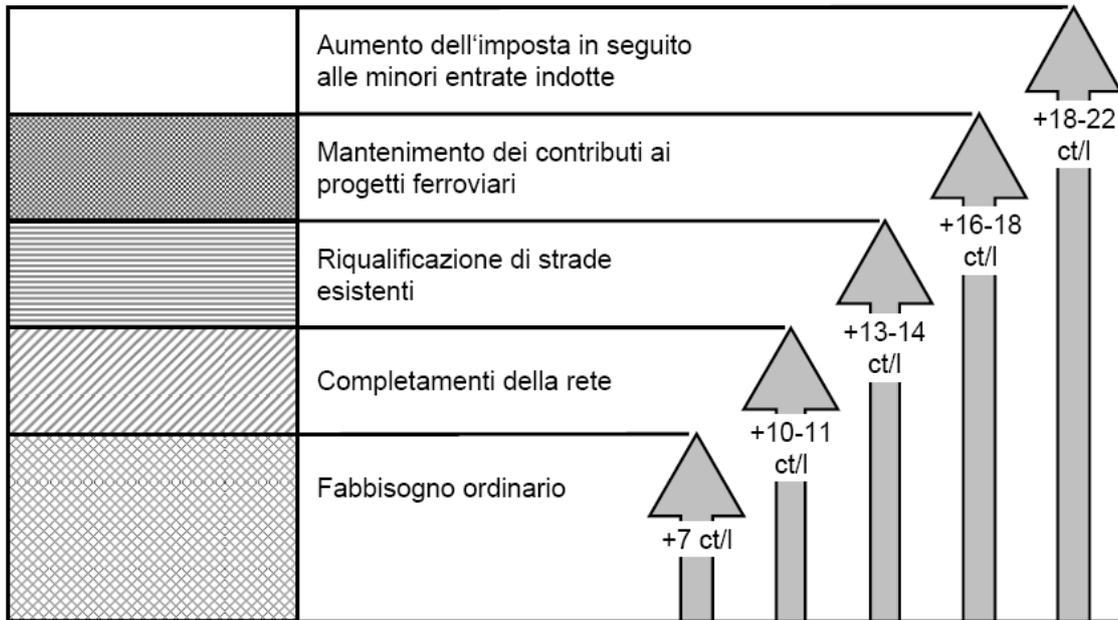


Illustrazione 8: Necessario aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali prelevato sui carburanti, in centesimi al litro, per la copertura del maggiore fabbisogno finanziario.

Un eventuale aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali non può essere considerato separatamente dalla tassa CO₂ sui carburanti, pure attualmente in discussione dal Consiglio federale nel quadro della consultazione. Entrambe le tasse hanno un effetto regolatore sul consumo di carburanti e non possono pertanto essere applicate in modo cumulativo. Se venisse introdotto un aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali, la tassa CO₂ dovrebbe essere ridotta in egual misura. Questa sostituzione non entra comunque in linea di conto nella variante « Passi vincolanti verso la neutralità climatica » che prevede una tassa di garanzia di 9 centesimi per litro di carburante. Per adempiere alla propria funzione, essa dovrebbe essere prelevata in ogni caso.

1.5.7 Prospettive finanziarie del fondo infrastrutturale

Attraverso il fondo infrastrutturale la Confederazione finanzia il completamento della rete delle strade nazionali approvata nel 1960, le misure per l'eliminazione dei

¹⁴ Secondo il rapporto in consultazione nel quadro della revisione della legge sul CO₂, bisogna attendersi con una tassa sul CO₂ di 15 centesimi al litro una perdita di entrate per il FSTS di circa 130 - 255 milioni. Il Consiglio federale analizzerà nel dettaglio, in base a uno studio scientifico, gli effetti dell'aumento dell'imposta sugli oli minerali sui proventi della stessa. La domanda dovrebbe essere particolarmente elastica soprattutto nei confronti di chi oltrepassa regolarmente il confine per fare il pieno, viste le fluttuazioni dei tassi di cambio e/o della variazione dell'imposizione fiscale del carburante.

problemi di capacità sulle strade nazionali e i contributi al traffico d'agglomerato e alle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche.

Queste spese sono finanziate mediante il versamento iniziale di 2600 milioni dal FSTS al fondo e i versamenti annui provenienti dal FSTS. I previsti prelievi dal FSTS sono descritti alla cifra 1.5.5.3. Conformemente all'articolo 9 capoverso 1 della LFIT, il fondo non può indebitarsi. Le spese devono essere impostate in modo tale che il fondo presenti sempre un saldo positivo.

Tra 2008 al 2014 i mezzi già stanziati per il completamento della rete delle strade nazionali e i 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 per il *completamento delle strade nazionali*. A partire dal 2016 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 360 milioni l'anno per la durata del fondo, tenuto conto del rincaro e dell'imposta sul valore aggiunto. Fino al 2015 i fondi per il traffico d'agglomerato serviranno integralmente al finanziamento di progetti urgenti nell'ambito del traffico d'agglomerato. Nella fase iniziale il fabbisogno per il finanziamento di questi progetti supera anche in modo marcato i mezzi mediamente disponibili di 360 milioni annui: nel 2008 sono stati stanziati 430 milioni per i programmi urgenti per il traffico d'agglomerato. Nel 2009 si tratterà di 470 milioni e nel 2013 di circa 460 milioni. Di conseguenza, fino al 2015, il fondo infrastrutturale non metterà a disposizione alcun mezzo per i contributi ai programmi per il traffico d'agglomerato. Solo a partire dal 2017 i fondi per il traffico d'agglomerato potranno essere completamente destinati alla realizzazione dei programmi per il traffico d'agglomerato.

Tra il 2011 e il 2014 i mezzi per l'*eliminazione dei problemi di capacità* verranno progressivamente aumentati da 75 a 200 milioni. Questi fondi 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 presso Zugo, l'ampliamento presso Crissier (Losanna) e l'ampliamento della circonvallazione di Zurigo. 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 circa per i progetti atti ad eliminare i problemi di capacità.

L'evoluzione delle spese nell'ambito dei mezzi per i contributi alle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche è stabile. A seguito del rincaro queste spese passeranno da 40 milioni nel 2008 a circa 56 milioni nel 2027.

L'illustrazione 9 illustra l'attuale simulazione dei mezzi disponibili annualmente e della liquidità del fondo tra il 2008 e il 2027. Nel grafico l'incremento della liquidità del fondo alla fine della durata rappresenta l'inevitabile insicurezza della simulazione in riferimento al rincaro.

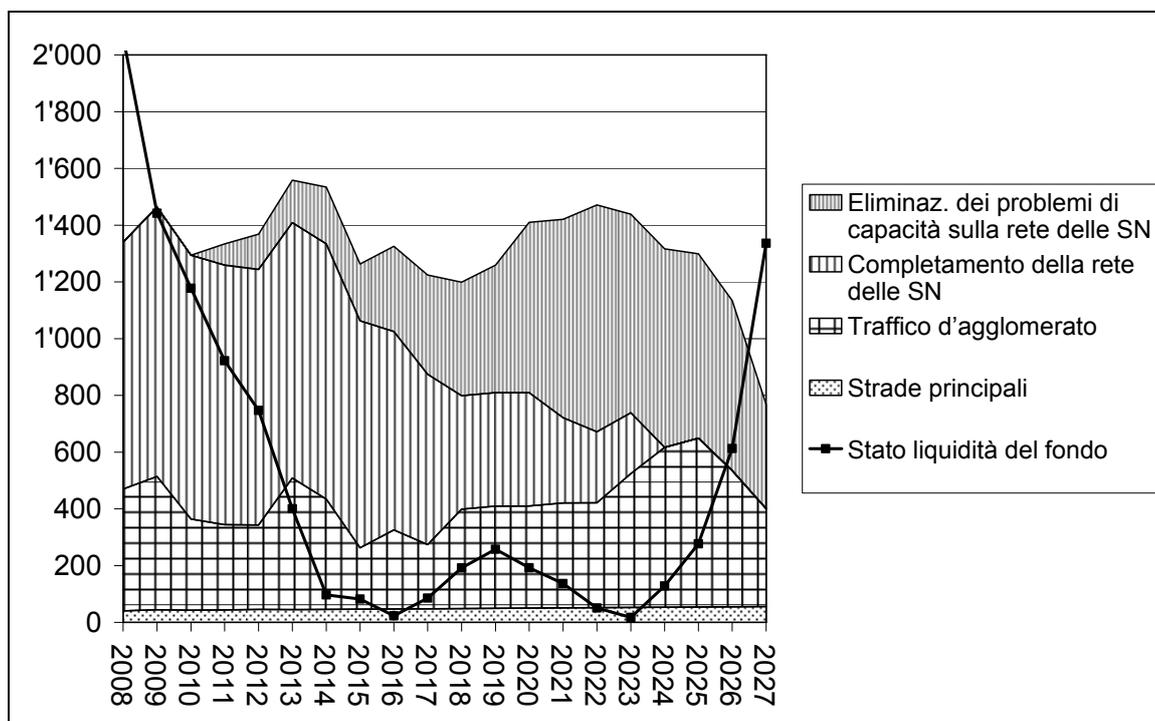


Illustrazione 9: Simulazione del fondo infrastrutturale 2008 - 2027

2 Spiegazioni sul decreto federale

2.1 Aspetti generali

Il progetto in consultazione ha per oggetto il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità nell'ambito della LFIT. Esso si sofferma inoltre su due completamenti della rete per l'eliminazione dei problemi di capacità e sulle procedure per assicurare nel lungo periodo i finanziamenti necessari all'esercizio, alla manutenzione e alla sistemazione delle strade nazionali.

I costi per la costruzione, la manutenzione e l'esercizio delle strade nazionali sono sostanzialmente coperti con il finanziamento speciale a favore del traffico stradale (FSTS) (art. 86 cpv. 3 lett. a Costituzione federale). Nell'ambito del FSTS è stato creato un fondo infrastrutturale (FI) allo scopo di creare i presupposti necessari per risolvere i problemi attuali del traffico. La LFIT stabilisce i settori che 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 posti dai tratti della rete delle strade nazionali che presentano sovraccarichi tali da ostacolare in modo durevole la funzionalità dell'insieme della rete. La LFIT non contiene alcuna disposizione su come eliminare suddetti problemi di capacità. Basandosi però sul messaggio concernente la LFIT e sui dibattiti parlamentari¹⁵, emerge chiaro quali misure per l'eliminazione dei problemi di capacità devono essere finanziate ricorrendo al fondo infrastrutturale. Ai sensi della LFIT sono considerate misure per

¹⁵ «UF 2006 N 1345»

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 una seconda galleria.

In relazione al finanziamento mediante il fondo infrastrutturale occorre chiarire la questione sul finanziamento dei costi sostenuti fino all'avvio di un progetto generale, sui costi di progettazione, nonché la questione della combinazione tra progetti di 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 di opere edilizie per l'eliminazione dei problemi di capacità è finanziata dal fondo infrastrutturale e comprende una serie di lavori preliminari quali ad esempio studi di fattibilità, studi su possibili varianti o la progettazione. La LFIT non contiene regolamentazioni esplicite sul finanziamento dei costi risultanti da questi lavori preliminari strettamente connessi con l'eliminazione dei problemi di capacità veri e propri. Il Consiglio federale è dell'avviso che i relativi costi per l'ulteriore elaborazione dei progetti dei moduli da 1 a 3 debbano essere anch'essi finanziati dal fondo infrastrutturale, anche se non saranno realizzati (progetti del modulo 3).

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

La Confederazione si impegna ad assolvere in maniera efficiente i propri compiti e a gestire oculatamente i fondi a sua disposizione. È pertanto possibile che la realizzazione di progetti per l'eliminazione dei problemi di capacità sia legata a provvedimenti per il mantenimento del sostrato qualitativo, come per esempio il risanamento del manto stradale o la sostituzione dei guardrail centrali. In tal caso i costi per l'eliminazione dei problemi di capacità e il mantenimento del sostrato qualitativo saranno separati. I costi derivanti dal mantenimento del sostrato qualitativo sono generalmente finanziati dal FSTS.

Completamenti della rete

In alcuni casi l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali con l'aggiunta di nuove corsie può non essere concretamente attuabile a causa della mancanza di spazi oppure perché, con provvedimenti di diversa natura come per esempio la costruzione di una nuova strada, è possibile raggiungere l'obiettivo. In questi casi possono essere opportuni completamenti della rete, ovvero ampliamenti della rete stradale attuale che, di norma, necessitano di un adeguamento del decreto federale concernente la rete delle strade nazionali (RS 725.113.11). Sebbene siano finalizzati all'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali, non possono essere finanziati con i mezzi del fondo infrastrutturale.

2.2

Decreto federale concernente il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e la liberazione del credito necessario

Conformemente all'articolo 6 capoverso 2 della 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. L'articolo 6 capoverso 2 LFIT non precisa se l'Assemblea federale debba deliberare in via definitiva in merito ai problemi di capacità da eliminare due anni dopo l'entrata in vigore della LFIT o se è invece possibile suddividere il programma in diversi periodi.

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 20 o 25 anni successivi e quali provvedimenti infrastrutturali saranno più adatti per eliminarli. Nell'ambito delle consultazioni parlamentari concernenti la LFIT è stato ricordato che la procedura prevede diverse fasi¹⁶. Il programma sarà pertanto suddiviso in più periodi, il che permetterà di ottenere una pianificazione continua.

Articolo 1

L'articolo 1 del decreto federale concernente il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e la liberazione del credito necessario indica i progetti da realizzare nell'ambito del primo periodo e sblocca i crediti necessari. Vengono liberati anche i fondi per la pianificazione e la progettazione dei progetti dai moduli 2 e 3.

La tabella evidenzia anche le strade nazionali e i Cantoni interessati dal progetto e indica anche l'entità del credito residuo bloccato (3745 mia).

Ogni quattro anni, il Consiglio federale riferirà all'Assemblea federale lo stato di avanzamento del programma e richiederà la realizzazione di altri progetti per l'eliminazione dei problemi di capacità, nonché lo sblocco dei crediti necessari fino al raggiungimento di un importo pari a 5,5 miliardi – esclusi i rincari e l'imposta sul valore aggiunto. I progetti che verranno presi in considerazione sono indicati nel paragrafo 1.3.3 della presente documentazione.

Articolo 2

Essendo un semplice decreto federale, la decisione sul finanziamento non è sottoposta a referendum.

¹⁶ FU 2006 S 230

3 Ripercussioni del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità

Con il presente progetto in consultazione, il Consiglio federale pone in discussione il decreto federale concernente il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e la liberazione del credito necessario. Le spiegazioni circa i due completamenti della rete posti in discussione (Glattal e circonvallazione di Morges / Losanna nonché sviluppo del FSTS) non sono oggetto del presente decreto. Di conseguenza, gli elementi esposti al capitolo 3 si limitano alle ripercussioni del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità.

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Con il varo della LFIT, le Camere federali hanno già riservato i finanziamenti necessari alla realizzazione di corsie supplementari sulla rete esistente delle strade nazionali pari a 5,5 miliardi (livello dei prezzi del 2005). Con il presente programma si intende dare la priorità all'aggiunta di corsie volte ad eliminare i problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali garantendo così un impiego efficiente dei mezzi finanziari a disposizione.

Dopo la messa in funzione delle corsie supplementari, la Confederazione dovrà sostenere, a partire dal 2015 circa, ulteriori costi per il loro esercizio e la loro manutenzione. Inizialmente, si prevedono costi d'esercizio da 1 a 2 milioni annui. A partire dal 2022 circa, a seguito dei lavori di manutenzione necessari, questo importo aumenterà costantemente, passando da circa 10 milioni a circa 30 milioni all'anno nel 2027. Il finanziamento di queste spese supplementari avverrà mediante il FSTS.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

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

Da un lato, i Cantoni e i Comuni sul cui territorio sarà realizzato un progetto sono chiamati a mobilitare del personale per il loro coinvolgimento nella fase di pianificazione e di realizzazione del progetto.

Dall'altro, sia i Cantoni, che le città che i Comuni traggono ampiamente profitto da una rete delle strade nazionali efficiente: le strade di grande transito nelle città e nei comuni sono decongestionate dal traffico motorizzato privato e l'abitabilità della zona aumenta. I progetti migliorano inoltre l'accessibilità ai centri, aumentandone l'appetibilità.

Per Cantoni e 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 locali. Lo stesso vale se la realizzazione del programma richiede la sostituzione o lo smantellamento di strade nazionali esistenti. Un caso che rientra in questa fattispecie è quello della A6 nell'area Berna Ostring.

3.3 Ripercussioni per l'economia nazionale

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 di capacità più gravi su una lunghezza complessiva di circa 80 km. 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 affidabile, il che si riflette positivamente sulla Svizzera e sulla sua immagine di piazza economica appetibile 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 nell'ordine di almeno un miliardo di franchi all'anno¹⁷. Nel complesso, i benefici del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità superano nettamente i costi ad esso connessi (cfr. paragrafo 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: la decongestione sulla rete stradale urbana e un'eventuale concorrenza diretta (per i trasporti pubblici) dovuta all'ampliamento delle strade nazionali.

Attraverso l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete viaria nazionale, la rete stradale urbana viene decongestionata dal traffico motorizzato privato 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 ampliamento del trasporto pubblico stradale 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 dello offerte stradali di trasporto pubblico – concorrono al rafforzamento del trasporto pubblico.

Resta aperta la questione della concorrenza diretta: 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 delle orari di punta del mattino e della sera. Durante questi periodi si verificheranno meno code sulle strade nazionali. Non è da escludere che, per effetto di questi miglioramenti dell'offerta, 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.

¹⁷ Fonte: Infrac/USTRA: Staukosten im Strasseverkehr. Schlussbericht, Berna, 31 dicembre 1998

3.5 Ripercussioni sull'ordinamento territoriale e sull'ambiente

3.5.1 Ordinamento territoriale

Dal punto di vista dell'ordinamento territoriale, la realizzazione di nuove strade nazionali o l'ampliamento delle stesse presentano 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 dei poli regionali, 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 lunghezza del tratto da ampliare 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 per legge. I progetti si basano pertanto su procedure afferenti ai trasporti globali e coordinate con la politica ambientale e di ordinamento del territorio che assicurano che ogni infrastruttura da edificare costituisca la migliore opzione possibile.

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 delle tratte d'accesso agli agglomerati.

3.5.2 Ambiente

Con i suoi potenziamenti delle strade nazionali, il programma proposto sull'eliminazione dei problemi di capacità presenta per sua natura diverse ripercussioni sull'ambiente (cfr. paragrafo 1.4.4.2).

Impermeabilizzazione della superficie del suolo e frammentazione dei paesaggi costituiscono ulteriori impatti ambientali derivanti dal programma. Giacché i potenziamenti sono realizzati lungo le strade nazionali esistenti, l'impatto è di norma poco rilevante.

A seguito dell'aumento del volume di traffico aumentano anche le emissioni di sostanze inquinanti per l'atmosfera e di CO₂. Nel contempo però la riduzione di code sulle strade nazionali e sulle reti del traffico urbano si riflettono positivamente sulle emissioni di sostanze inquinanti per l'atmosfera.

Nel complesso – come pronosticato – il programma determina un ulteriore inquinamento ambientale in alcuni settori, causato in parte dall'infrastruttura e in parte dagli effetti del traffico derivanti dalla realizzazione di nuove strade o potenziamenti.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è stato annunciato nelle direttive della politica governativa del messaggio concernente il programma di legislatura 2007 – 2011¹⁸.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e conformità alla legge

Il decreto federale concernente il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e la liberazione del credito necessario si fonda sull'articolo 6 capoversi 2-3 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 stanziamento dei fondi 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 alle spese

Il decreto federale concernente il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità nella rete delle strade nazionali e sullo stanziamento dei crediti non sottostà al freno alle spese. I fondi richiesti per lo stanziamento sono attinti dal credito per l'eliminazione dei problemi di capacità nella rete delle strade nazionali (articolo 1 capoverso 2 lettera 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.

5.5 Conformità alla legge sui sussidi

Il presente progetto non è toccato dalla legge sui sussidi¹⁹. Giusta questo progetto, la Confederazione non versa né aiuti finanziari, né indennizzi.

¹⁸ FF 2008 761 820

¹⁹ RS 616.1

Allegato 1: Decreto federale concernente la prima tappa di finanziamento del programma per l'eliminazione dei problemi di ca- pacità della rete delle strade nazionali e stanziamen- to dei crediti

L'Assemblea federale della Confederazione svizzera,

visto l'articolo 6 capoversi 2 e 3 della legge del 6 ottobre 2006 concernente il fondo infrastrutturale e²⁰

visto il messaggio del Consiglio federale del ...²¹,

decreta:

Art. 1

Dal credito bloccato per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali (art. 1 cpv. 2 lett. b del decreto federale del 4 ottobre 2006 concernente il credito complessivo per il fondo infrastrutturale) sono liberati 1755 milioni per i seguenti progetti e per la prosecuzione dei progetti futuri (livello dei prezzi del 2005, rincaro e IVA esclusi):

| Problemi di capacità (Strade nazionali / Cantone / Progetto) | Investimenti in milioni di franchi | | |
|--|------------------------------------|----------|----------------|
| | Sbloccati | Bloccati | Credito totale |
| N9 / VD / Goulet d'étranglement de Crissier | 80 | | |
| N1 / SO-AG / Ampliamento a 6 corsie del tratto Härkingen - Wiggertal | 165 | | |
| N1 / ZH / Ampliamento a 6 corsie della circonvallazione nord di Zurigo | 1200 | | |
| N4 / LU-ZG / Ampliamento a 6 corsie del tratto Blegi - Rütihof | 135 | | |
| Prosecuzione di altri progetti concernenti problemi di capacità | 175 | | |
| Totale dei crediti sbloccati | 1755 | | |
| Credito restante bloccato | | 3745 | |
| Totale dei crediti | | | 5500 |

Art. 2

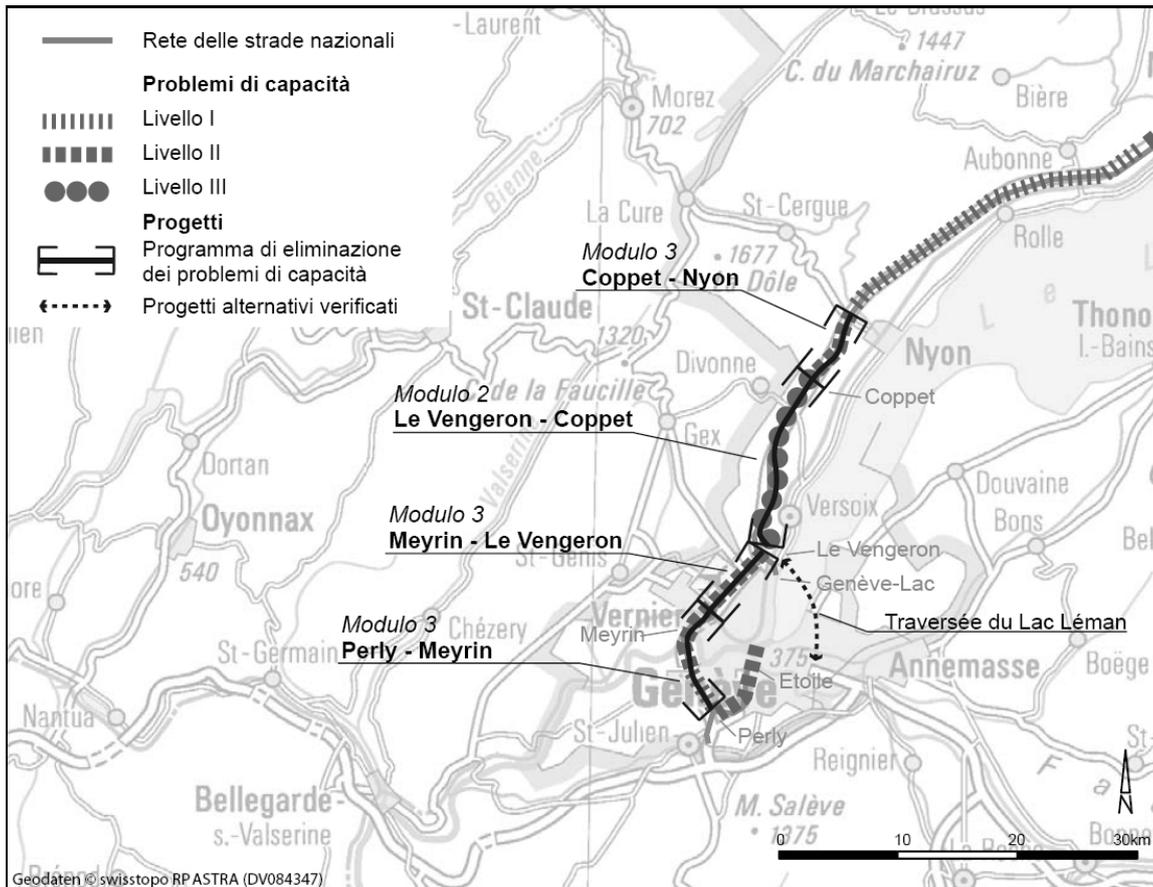
Il presente decreto non è assoggettato a referendum.

²⁰ RS 725.13

²¹ FF...

Allegato 2: Misure di potenziamento per area

A2-1 Area di Ginevra



A Ginevra il sistema dei trasporti ha ormai raggiunto i limiti massimi della sua capacità. In generale, anche sulle strade nazionali la situazione si presenta particolarmente drammatica. I problemi maggiori si registrano 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.

In materia di gestione del traffico, il Cantone di Ginevra intende puntare in primo luogo sullo sviluppo dei trasporti pubblici e del traffico lento. Il potenziamento delle strade nazionali riveste invece priorità secondaria. Pertanto, nella 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 le località Cornavin, Eaux-Vives e Annemasse. La Confederazione partecipa ai costi di questo progetto con una quota del 50 per cento nell'ambito dei programmi 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.

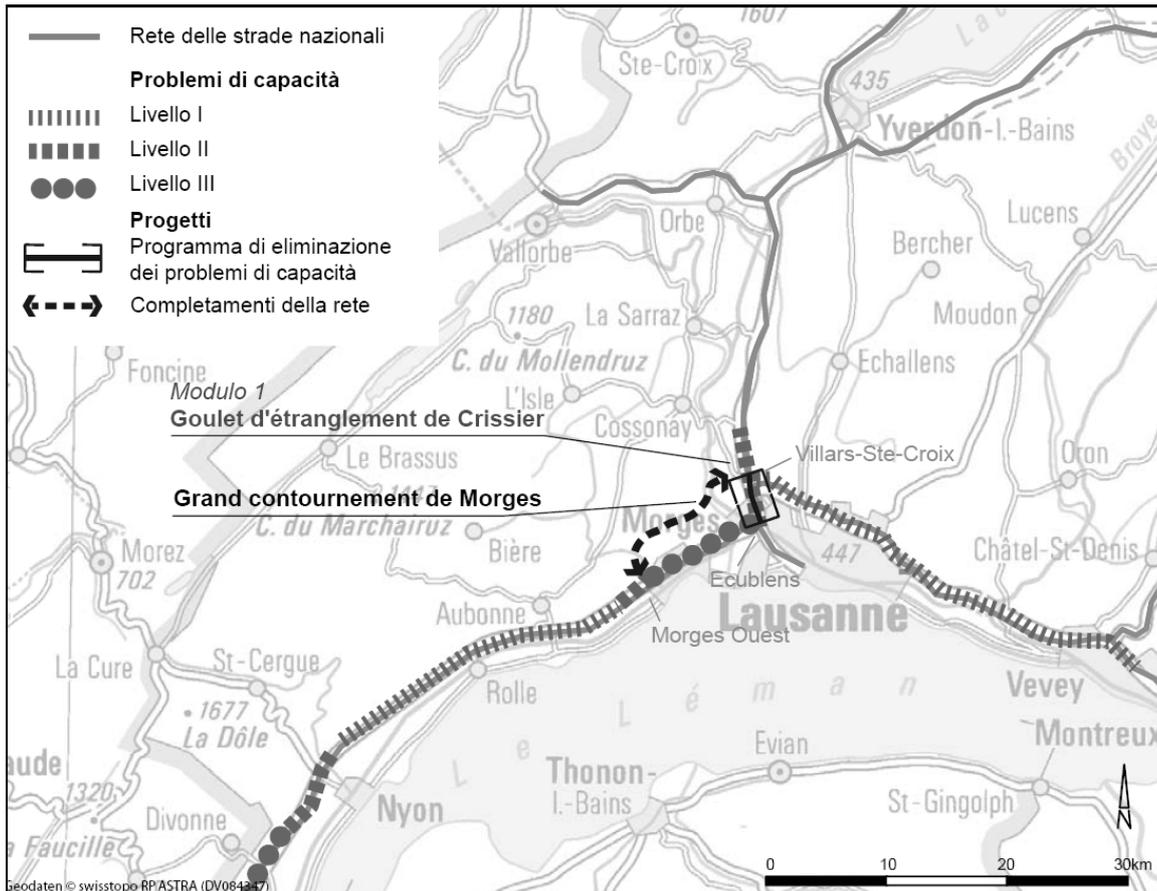
Il Cantone di Ginevra esamina inoltre l'opportunità di un nuova via di attraversamento del lago di Ginevra. Questa soluzione rappresenterebbe un'alternativa al potenziamento della strada nazionale che aggira la città di Ginevra. Se l'esame dovesse fornire risultati sufficientemente soddisfacenti, anche 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.

A Ginevra la promozione dei trasporti pubblici e del traffico riveste un ruolo prioritario. Inoltre il Cantone è in attesa dei risultati degli studi sulla nuova via di attraversamento del lago. Per questi motivi il Consiglio federale è restio all'ampliamento delle strade nazionali nell'area di Ginevra. L'unica eccezione è rappresentata dall'allargamento a 6 corsie della strada nazionale tra Le Vengeron e Coppet. Su questo tratto in direzione Nyon, attualmente di quattro corsie, confluiscono le due strade nazionali a quattro corsie, ciascuna provenienti da Meyrin (A1) 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). Pertanto, l'ampliamento del tratto in questione è assegnato al modulo 2. Nell'ambito dell'attuazione del progetto si deve definire se e in quale misura il potenziamento abbia conseguenze sulla rete minore.

Ulteriori misure di potenziamento delle strade nazionali entrerebbero in conflitto con le intenzioni di promozione dei trasporti pubblici e del traffico lento. Inoltre, la sistemazione 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 dal settore urbano (circa 1160 mio).

La circonvallazione di Ginevra necessita tuttavia di interventi. Pertanto, non appena saranno disponibili i risultati dello studio del Cantone sulla possibilità realizzare una via di attraversamento del lago, il Consiglio federale intende portare avanti la pianificazione di un'eventuale sistemazione della strada nazionale tra Le Vengeron e Perly (modulo 3). Sempre tenendo in considerazione l'eventuale via di attraversamento del lago, il Consiglio federale non desidera abbandonare l'opzione per il potenziamento del tratto Coppet – Nyon (modulo 3) che è stata valutata positivamente. È stato invece abbandonato definitivamente l'ampliamento a 6 corsie del tratto tra Etoile e Perly (modulo 4).

A2-2 Area di Losanna



Il problema del traffico nell'area di Losanna ha raggiunto livelli molto critici. Le vie di accesso da nord e da ovest Cossonay - Villars-Ste-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 al giorno e presenta pertanto un livello di criticità III.

Nell'ambito del programma Sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria (SIF) e del programma d'agglomerato per Losanna, l'offerta dei trasporti pubblici subirà un miglioramento soprattutto nella regione a ovest di Losanna, grazie al quarto binario tra Losanna e Renens, la stazione per la ferrovia regionale (S-Bahn) di Prilly-Malley e il tram Losanna-Renens. Queste misure determineranno un certo decongestionamento del nodo autostradale Crissier-Ecublens.

I corrispondenza di Morges, la conformazione del territorio rende praticamente impossibile un ampliamento della strada nazionale esistente conforme alle norme. Una soluzione sostenibile e a basso impatto urbanistico agli attuali e futuri problemi 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. Per quanto riguarda la scelta dei tempi di attuazione del progetto è

altresì necessario contemplare gli effetti di decongestionamento derivanti dall'ampliamento dell'offerta di trasporti pubblici, grazie alla realizzazione di un terzo binario tra Losanna e Ginevra, attualmente in fase di discussione.

Per alleviare la situazione del traffico attualmente molto intenso sul tratto Morges Ovest - Ecublens, durante i lavori di manutenzione dei prossimi anni 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 sgravare la situazione di traffico intensa nel corso di tutta la giornata.

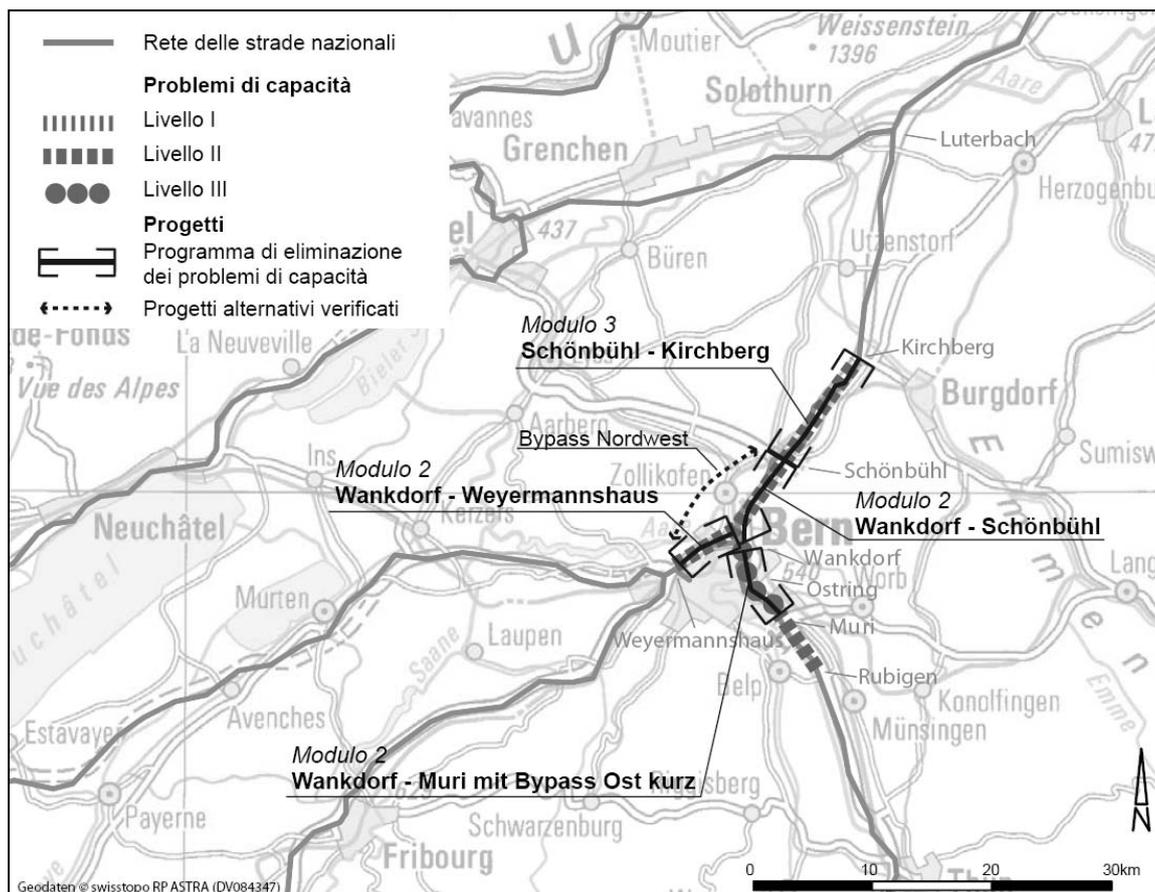
Per alleggerire i problemi sul tratto in corrispondenza della diramazione Ecublens e Villars-Ste-Croix è necessario prevedere con la massima priorità una separazione dei flussi veicolari critici (restringimento di Crissier; modulo 1). Questo progetto ha ottenuto una valutazione molto buona (classe A).

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 dal Canton Vaud per alleggerire i collegamenti stradali cittadini e rendere possibile lo sviluppo di un insediamento abitativo esistente.

Nonostante la loro incontestabile impellenza, 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, il potenziamento delle tratte di accesso verso Losanna avrebbe ripercussioni negative sul tratto molto trafficato tra Morges Ovest e Ecublens.

L'ampliamento della strada nazionale tra Nyon e Aubonne è stato escluso del tutto da un esame più approfondito. Anzitutto questo tratto presenta un basso livello di criticità (I). Inoltre, il suo potenziamento avrebbe ripercussioni indesiderate sui tratti delle strade nazionali nei centri di Losanna e di Ginevra ed entrerebbe in concorrenza con i mezzi pubblici. Nessuna di queste due eventualità rientra nelle prospettive della politica d'agglomerato della Confederazione, né è auspicabile ai fini di un alleggerimento dei problemi del traffico.

A2-3 Area di Berna



Nell'area di Berna, le strade nazionali hanno raggiunto un livello di sovraccarico elevato e molto elevato. La congestione risulta particolarmente elevata sulla A6 tra la ramificazione di Wankdorf e il raccordo di Muri con una stima di traffico di 95 000 veicoli al giorno (livello di criticità III). La A1 è fortemente sovraccarica tra Weyermannshaus e la ramificazione Schönbühl (115 000 veicoli al giorno) e tra la diramazione Schönbühl e Kirchberg (80 000 veicoli al giorno) con un livello di criticità II.

Il programma d'agglomerato di Berna contempla ingenti investimenti per i trasporti pubblici. La cadenza delle corse della ferrovia regionale celere (S-Bahn) lungo i corridoi principali in direzione Münchenbuchsee, Münsingen, Belp e Köniz verrà intensificata con corse 15 minuti. Il nodo ferroviario di Berna è interessato da altri investimenti di notevole entità tuttora in fase di pianificazione. La rete tranviaria sarà oggetto di un importante ampliamento con l'asse sud-nord Ostermundigen-Köniz.

Tuttavia, nell'ottica attuale, queste misure non bastano a garantire un decongestionamento sostenibile delle strade nazionali. Pertanto il Cantone di Berna ha studiato possibili soluzioni sul fronte del traffico stradale, tenendo in considerazione l'ampliamento dell'offerta sul piano dei trasporti pubblici. In parziale conformità con i risultati di questi studi, il Consiglio federale avanza le seguenti proposte:

Ampliamento a 6 corsie della A6 tra la diramazione del Wankdorf e Muri. Nella zona del raccordo Ostring, la strada nazionale esistente deve essere sostituita da un nuovo bypass. I costi di questo intervento ammontano a 450 milioni e superano quelli che sarebbero necessari per l'ampliamento della strada nazionale esistente.

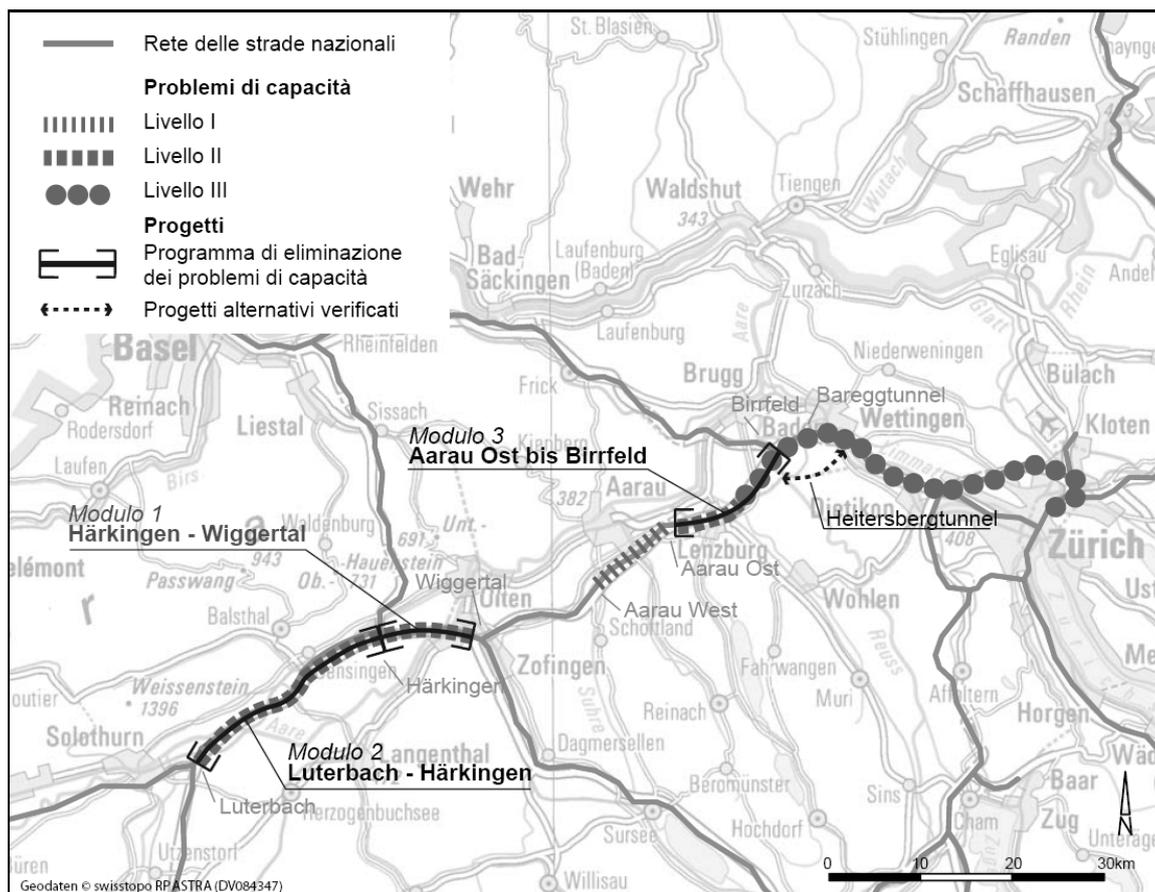
Tuttavia, questa soluzione consentirebbe di valorizzare notevolmente l'area di insediamento attualmente penalizzata dal tracciato della A6. La sistemazione della A6 con il bypass è assegnata al modulo 2. I motivi di tale classificazione sono l'elevato sovraccarico (livello di criticità da II a III), i vantaggi per il traffico urbano di Berna e l'accennata valorizzazione urbana della zona in prossimità del raccordo Ostring.

L'eliminazione dei problemi di capacità tra Weyermannshaus e la ramificazione ha luogo mediante un ampliamento a 8 corsie della strada nazionale esistente (modulo 2). Con questa decisione, il Consiglio federale si allontana dalle richieste del Cantone di Berna che mirava a eliminare l'insufficienza 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 ambientale che, a loro avviso, comporterebbe un secondo viadotto sulla Felsenau. Dal punto di vista del Consiglio federale i costi d'investimento di 2390 milioni per la costruzione della galleria sono assolutamente sproporzionati rispetto ai 400 milioni necessari alla modifica della strada nazionale esistente. Nonostante questa sostanziale differenza di costi, la situazione ambientale non migliorerebbe se si rinunciasse alla modifica della strada nazionale: il viadotto già esistente sulla Felsenau resterebbe comunque in funzione, lasciando inalterato il livello di emissioni del traffico. Inoltre, l'ambiente e gli insediamenti abitativi risentirebbero negativamente delle infrastrutture di raccordo per la 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 del bypass scaturiscono anche da riflessioni di carattere idrogeologico: la soluzione favorita dal Cantone e dalla città, che prevede la perforazione del terreno al di sotto dell'Aare, potrebbe avere conseguenze negative sullo sviluppo delle falde acquifere.

Per il momento il Consiglio federale intende rinviare l'allargamento a 6 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 del progetto, sarà necessario verificare con accuratezza se le misure di potenziamento dei trasporti pubblici menzionate siano effettivamente in grado di alleggerire sufficientemente i problemi del tratto in questione.

Si è invece rinunciato definitivamente all'allargamento a 6 corsie tra Muri e Rubigen (bassi benefici) e tra Kirchberg e Luterbach (insufficienza di capacità non acuta).

A2-4 A1 nell'area di Soletta - Argovia



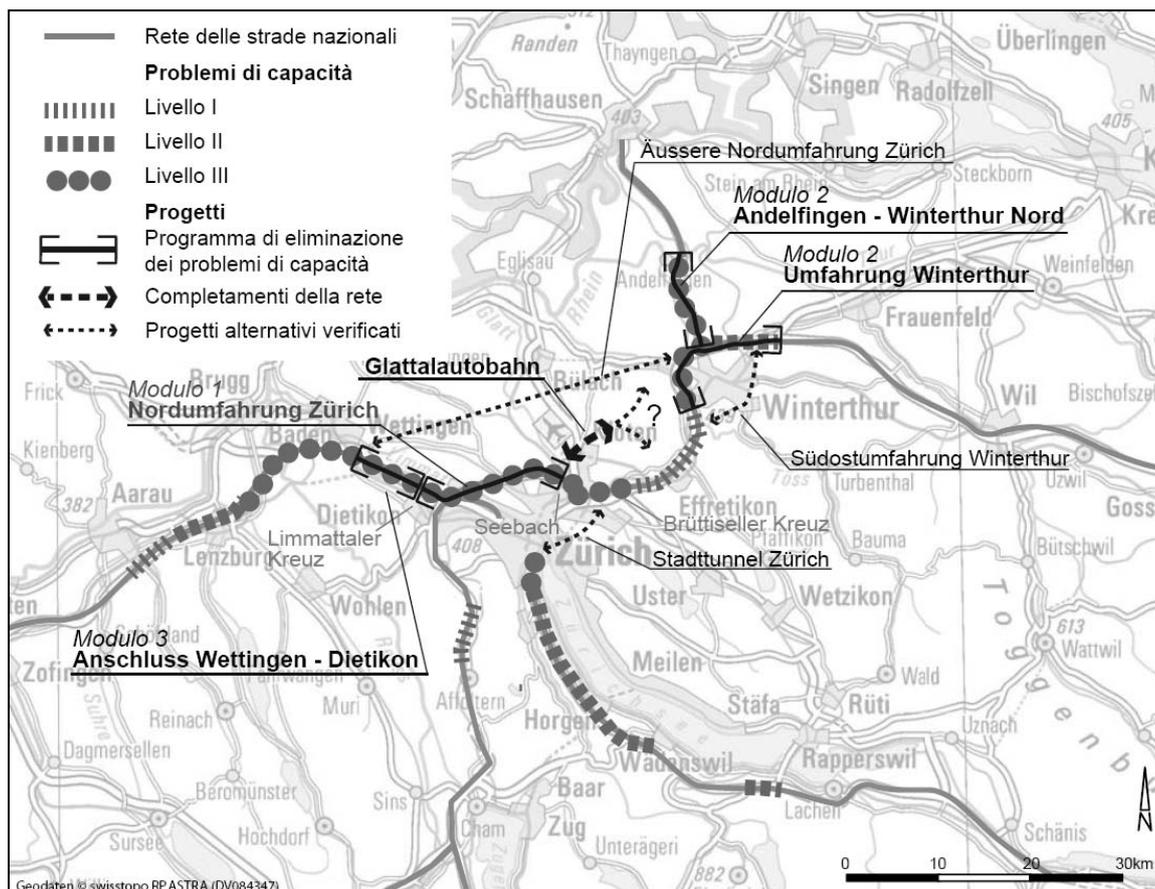
Nell'ambito dei programmi d'agglomerato sono previsti diversi interventi di potenziamento della ferrovia regionale celere (S-Bahn) sull'asse Bienne-Soletta-Olten, lungo i corridoi della ferrovia Wynental-Suhrental-Bahn (WSB), nel Wiggertal e sull'asse di Mutschellen. Tuttavia, l'A1 nella zona Aargau – Soletta presenta un sovraccarico di traffico elevato / molto elevato. Secondo le previsioni, il traffico di veicoli in un giorno ferialo tra Luterbach e il Wiggertal si aggirerà 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. Inoltre, sul tratto tra Härkingen e il Wiggertal le strade nazionali centrali si sovrappongono agli assi nord-sud e ovest-est.

Per questo il Consiglio federale propone di ampliare a 6 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 il Consiglio federale l'ha assegnato al modulo 1. L'ampliamento tra Luterbach e Härkingen è stato invece assegnato 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 di Baregg. Sebbene la realizzazione della terza canna abbia attenuato i problemi, le proiezioni per l'anno 2020 stimano un sensibile peggioramento con un carico veicolare giornaliero di 130 000 unità.

Un ennesimo 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 un ampliamento del tratto Birrfeld - Wettingen (modulo 4). Il Consiglio federale è altresì ostile a considerare un potenziamento 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 carico pronosticato senza dover ricorrere ad un nuovo potenziamento del Barreg.

A2-5 Area Zurigo - Winterthur



A livello nazionale, il sovraccarico delle strade nazionali nella zona Wettingen-Zurigo-Brüttsellen (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 elevato. Entrambi i tratti denotano un livello di criticità III. Le strade nazionali necessitano di urgenti interventi nonostante l'ottima infrastruttura dei trasporti pubblici e gli ingenti investimenti nei trasporti pubblici nell'ambito della linea diametrica (Durchmesserlinie) e della quarta estensione parziale della ferrovia regionale celere (S-Bahn) di Zurigo. Per sopperire ai problemi di capacità, il Consiglio federale avanza le seguenti proposte:

Di notevole importanza è l'ampliamento della circonvallazione nord di Zurigo da Dietikon a Seebach con la realizzazione della terza canna della galleria del Gubrist. Su questo tratto la congestione è molto elevata. 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 A1 nella regione del Glattal, caratterizzato da numerosi manufatti, un'alta presenza di raccordi e stradali 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 di un nuovo elemento della rete stradale. Le possibili soluzioni come l'autostrada del Glattal o un nuovo collegamento viario tra Kloten e Winterthur sono tuttora oggetto di discussione. Il tracciato sarà stabilito definitivamente nel quadro di ulteriori studi. La realizzazione del progetto è urgente e richiede l'adattamento del decreto concer-

nente la rete e la regolamentazione dei finanziamenti ad esso connessa. L'adattamento 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 6 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 in termini di coerenza di rete. Infatti, il tratto di due corsie manifesta un sovraccarico ingente (livello di criticità III). 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 6 corsie della circonvallazione di Winterthur e a 4 corsie tra Andelfingen e Winterthur nord non dovrebbero presentare interdipendenze con la costruzione dell'autostrada del Glattal. Se quest'ultima non potrà essere realizzata, sarà necessario valutare nuovamente in modo approfondito le ripercussioni di entrambe le misure. In particolare, andrà esaminato se e in che misura questi potenziamenti comporteranno un ulteriore carico della strada nazionale nel Glattal.

L'ampliamento a otto corsie della A1 nella vallata del 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 nel Glattal, dove la situazione del traffico è molto più critica rispetto alla vallata del Limmattal.

Si è invece rinunciato definitivamente sia all'ampliamento a 6 corsie del tratto sulla A3 tra Zurigo Sud e Wädenswil, tra Wädenswil e Richterswil e tra Schindellegi e Pfäffikon (SZ), sia all'allargamento a 8 corsie del tratto tra il crocicchio di Brüttisellen e Effretikon (A1). I progetti di modifica della A3 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 ampliamento della ferrovia regionale celere (S-Bahn). Sul tratto della A1 i problemi sono meno gravi di quanto previsto.

Sono stati abbandonati definitivamente anche i progetti riguardanti la galleria cittadina 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 trattasi di nuovi elementi di rete che non manifestano le potenzialità atte a risolvere i problemi di capacità, o che sono state scartati a favore di alternative più economiche.

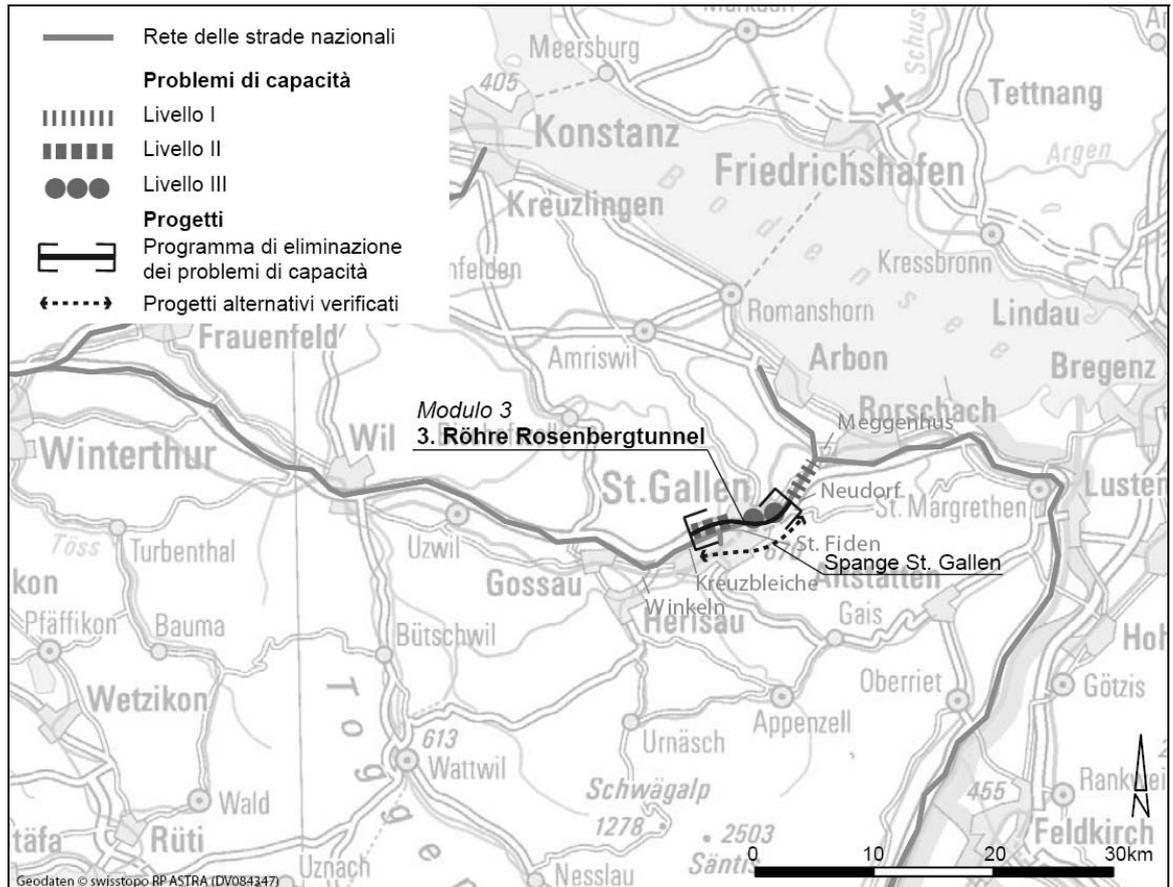
La galleria urbana di Zurigo ha principalmente lo scopo di facilitare al traffico di origine e di destinazione e a quello interno il raggiungimento della città, e abbrevia il viaggio di chi proviene dalla Svizzera orientale verso la A3/A4 in direzione Grigioni e Zugo/Lucerna. Grazie al guadagno sul tempo 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. Tuttavia, una galleria

urbana contribuirebbe solo in minima parte all'alleggerimento delle strade nazionali esistenti. Anzi, essa determinerebbe un carico supplementare sulla A1 e, per ragioni legate alla capacità, potrebbe essere collegata alla A1 solo dopo la risoluzione del congestionamento lungo strada nazionale del Glattal.

I vantaggi derivanti dalla circonvallazione nord esterna di Zurigo non compensano gli elevati investimenti di 5300 milioni e non sono in sintonia con gli obiettivi di pianificazione del territorio e dell'ambiente. 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 al potenziamento della circonvallazione di Winterthur. In seguito alle derivanti tendenze alla dispersione abitativa, al maggiore fabbisogno di superficie e all'impatto sul paesaggio e sul luogo 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 all'ampliamento dell'attuale circonvallazione di Winterthur.

A2-6 Area di San Gallo



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. Per la realizzazione di interventi di miglioramento mancano le necessarie capacità sulla rete secondaria destinata ad assorbire il volume di traffico durante la fase dei lavori.

Il Canton San Gallo propone come soluzione 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 un bypass costituito da una galleria a due corsie dallo svolgimento parallelo alla strada nazionale esistente. Sulla base dei calcoli a disposizione, anche i costi di questa soluzione si aggirano sui 1300 milioni. Mancando i raccordi aggiuntivi, questa soluzione risulterebbe più vantaggiosa 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.

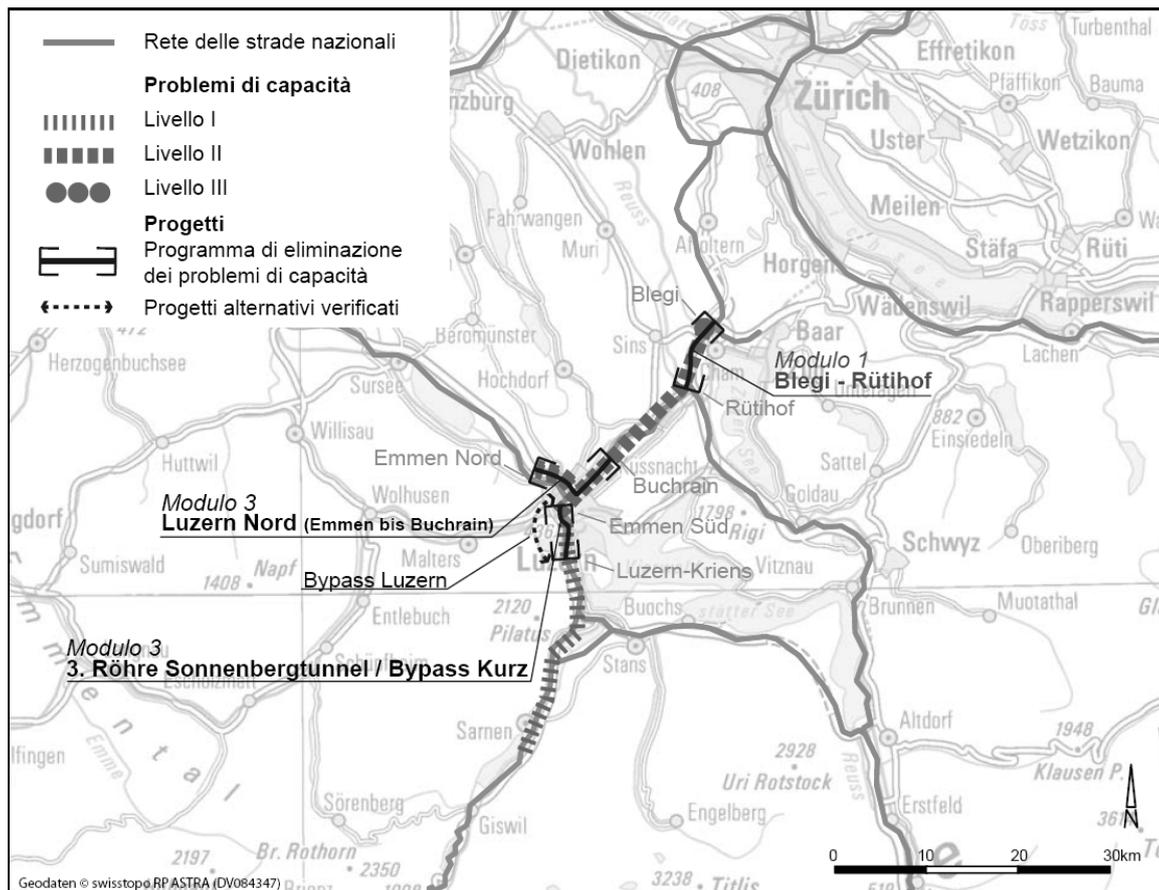
Dal punto di vista attuale, nessuna delle due proposte in discussione sembra essere del tutto convincente. Considerando l'urgenza di intervento su tutto il resto del territorio nazionale e la limitata disponibilità di mezzi finanziari, l'entità dei costi di investimento di 1500 milioni si rivela eccessiva.

Inoltre, i trasporti pubblici nell'area di San Gallo presentano eccellenti potenzialità di sviluppo, realizzabili anzitutto portando le corse della ferrovia celere regionale (S-Bahn) ad una cadenza di un quarto d'ora.

Nel quadro di una pianificazione successiva rimane da verificare se i miglioramenti apportati ai trasporti pubblici 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, il potenziamento della strada nazionale nella regione di San Gallo è assegnato al modulo 3.

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

A2-8 Area di Lucerna - Zugo



Nella regione di Lucerna e Zugo il carico veicolare sarà su alcuni tratti elevato. Il problema sarà accentuato con il completamento e la messa in servizio della A4 tra la circonvallazione ovest di Zurigo e il resto della A4 nel Canton Zugo. Sul tratto cittadino della A2 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 (Sonnenbergtunnel), 100 000 (Reussporttunnel) e 80 000 unità al giorno (tratto Rotsee - Buchrain).

A Lucerna sussistono tuttavia gravi problemi di ridondanza. In caso di incidenti o blocchi stradali sulla strada nazionale, la rete stradale urbana, già di per sé saturata, non sarebbe nelle condizioni di assorbire il carico di traffico supplementare con conseguenze negative per tutto il traffico urbano.

Nel quadro del programma di agglomerato, il Cantone punta ad un decongestionamento duraturo della rete stradale urbana dal traffico motorizzato privato. Il potenziamento della strada nazionale dovrebbe creare le opportune condizioni. Il decongestionamento della rete stradale urbana è un presupposto importante per la prevista incentivazione dei trasporti pubblici su strada di Lucerna. Per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla A2, il Canton Lucerna ha condotto diverse analisi in collaborazione con l'Ufficio federale delle strade. Il Consiglio federale avanza le seguenti proposte per la zona Lucerna - Zugo:

A brevissimo termine, ampliamento a 6 corsie della A4 tra Blegi e Rütihof nel Canton Zugo, dove confluirà il traffico della A4 e della A14 tra Lucerna e Zugo non appena sarà completata e messa in servizio la A4 nel Kronauer Amt. Il tratto presenterà un livello di carico veicolare da elevato a molto elevato. Il potenziamento della

A4 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. Il potenziamento viene pertanto assegnato al modulo 1.

Al modulo 3 sono assegnati il potenziamento della A2 a Lucerna Nord e della A14 tra Emmen Nord e Buchrain (livello di criticità II, valutazione media).

La realizzazione del « bypass corto », fortemente auspicato 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 del costo di 1500 milioni risolverebbe una situazione da livello di criticità I, ovvero piuttosto bassa su scala nazionale. Anche l'Ufficio federale delle strade ha valutato negativamente il progetto « bypass corto ». Inoltre, nel quadro del programma di agglomerato, sono previsti ingenti investimenti sul fronte dei trasporti pubblici. La cadenza delle corse della ferrovia regionale celere (S-Bahn) verrà intensificata con corse ogni quarto d'ora sui collegamenti per la stazione centrale e sull'asse Lucerna-Lontarn-Zugo.

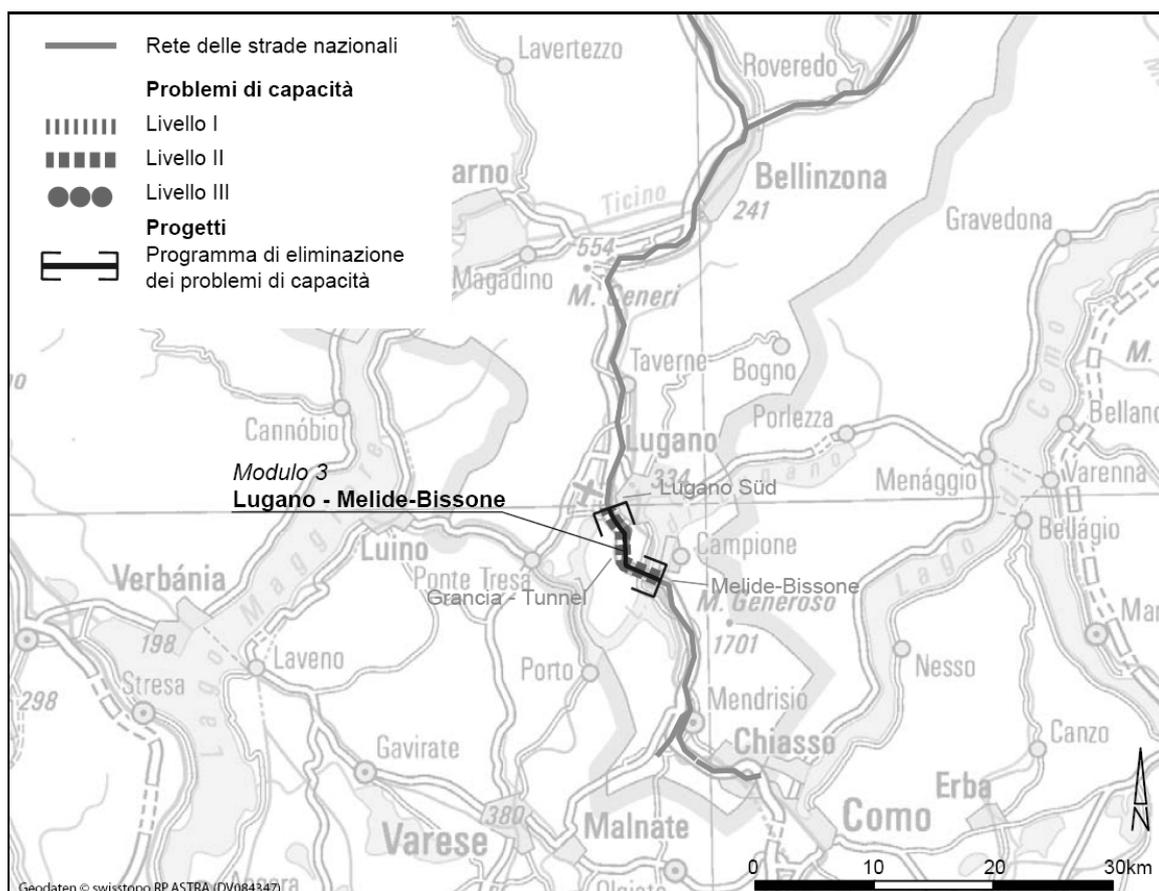
Per queste ragioni, il progetto « bypass corto » non può essere assegnato al modulo 2. Il tratto di strada nazionale in questione necessita tuttavia di interventi, dovuti allo spazio ridotto a disposizione nelle gallerie di Reussport e Sonnenberg (senza corsie di emergenza), alla mancanza di alternative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

Alternative di più facile realizzazione come una terza canna del Sonnenbergtunnel 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 manutenzione e di risanamento strutturale. Il progetto di risanamento della galleria di 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 sui tratti delle strade nazionali contigue. Il progetto di potenziamento viene pertanto rinviato e assegnato al modulo 4, in conformità ai principi del Consiglio federale per il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità, paragrafo 1.4.2.2. Il livello di congestione su questo tratto è comunque elevato (livello di criticità II) e il progetto di potenziamento è stato valutato positivamente.

Area del Ticino



Nel Ticino si prevedono problemi di capacità del livello di criticità II sul tratto Lugano – Melide-Bissone. Inoltre, la rete stradale subordinata, 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 6 corsie (modulo 3), usufruendo di tutte le possibili sinergie con le necessarie misure di manutenzione. Il solo potenziamento della strada nazionale tra Lugano e Melide-Bissone senza la sua integrazione con misure di manutenzione ha ottenuto una valutazione negativa dall'Ufficio federale delle strade.