



Rapporto esplicativo per la procedura di consultazione concernente la creazione di un fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA), il risanamento fi- nanziario e il Programma di sviluppo strategico delle strade nazionali (PROSTRA SN)

del 26 febbraio 2014

Compendio

Per risolvere i difetti strutturali dell'attuale Finanziamento speciale per il traffico stradale (FSTS), ma anche per finanziare in modo più coerente i settori strada e rotaia, si intende istituire un nuovo fondo a livello costituzionale, denominato Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA), mantenendo, seppur con alcune modifiche, il FSTS nella sua forma attuale.

Un altro problema associato al FSTS è la carenza di copertura finanziaria che interessa tutti i compiti e le spese legati alla circolazione stradale. Per rimediare si propone di intervenire sia sul fronte delle uscite sia su quello delle entrate.

Infine, la mozione 12.3329 del 19 marzo 2012 presentata dalla Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale chiede l'elaborazione di un Programma di sviluppo strategico analogo a quello del settore ferroviario, ma ritagliato sulle strade nazionali, che in futuro consenta al Parlamento di deliberare su opere di ampliamento strutturale e aumento della capacità (potenziamento della rete). Si punta in questo modo a favorire la realizzazione di un piano integrato dei trasporti, comprensivo quindi di tutte le modalità di trasporto e opportunamente coordinato con la pianificazione del sistema insediativo.

Premessa

La disponibilità di infrastrutture efficienti nel settore dei trasporti è particolarmente importante per l'economia svizzera. Secondo diversi modelli di calcolo, il forte incremento di traffico registrato in passato continuerà anche negli anni a venire, interessando tanto le strade (soprattutto quelle nazionali) quanto le ferrovie.

Con gli anni, la rete delle strade nazionali si è allungata ed è ovviamente invecchiata; al tempo stesso sono aumentate in modo pronunciato le sollecitazioni indotte dal traffico e le esigenze poste all'infrastruttura. I lavori relativi a esercizio, manutenzione e adeguamenti della rete richiederanno quindi maggiori risorse finanziarie. Oltre al completamento della rete, che prevede una serie di tratti stradali di difficile e costosa realizzazione, dovranno essere finanziate anche misure di potenziamento (ampliamento strutturale e aumento della capacità). I problemi di congestione si concentrano soprattutto negli agglomerati: è qui, infatti, che si registra la percentuale più alta di ingorghi, sia sulle strade nazionali, sia sul resto della rete stradale; ed è dunque qui che occorre intervenire con maggiore urgenza.

Per poter garantire il finanziamento di compiti e spese connessi al traffico stradale, nel FSTS vengono messi a disposizione mezzi finanziari a destinazione vincolata: il 50 per cento del gettito dell'imposta sugli oli minerali, i proventi del supplemento fiscale sugli oli minerali gravante sui carburanti (esclusi i carburanti per l'aviazione) e il gettito della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali. Con questi mezzi vengono finanziate le spese per le strade nazionali, ma anche i contributi destinati a misure di promozione del traffico combinato e del trasporto di veicoli a motore accompagnati e a misure di miglioramento dell'infrastruttura dei

trasporti nelle città e negli agglomerati, nonché ai costi delle strade principali e ai provvedimenti di protezione dell'ambiente e del paesaggio.

Negli ultimi anni, questo meccanismo nel complesso ha dato buona prova di sé. La destinazione vincolata dei proventi, sancita dalla Costituzione, assicura infatti che gran parte delle tasse sul traffico derivanti dal settore stradale venga investita nell'infrastruttura stradale. Soprattutto l'approccio di basare il finanziamento sul contributo degli utenti si ritiene valido anche per il futuro. Stando all'attuale pianificazione finanziaria, tuttavia, con ogni probabilità le riserve oggi disponibili nel FSTS saranno praticamente esaurite alla fine del 2017. Da questa data, il fabbisogno finanziario per adempiere i compiti non sarà più coperto integralmente. Lo sbilancio è riconducibile a più fattori concomitanti:

- le tariffe dell'imposta sugli oli minerali (imposta di base) e del supplemento fiscale sugli oli minerali, rimaste invariate rispettivamente dal 1993 e dal 1974, non riescono più a tenere il passo con il rincaro registrato sul fronte delle uscite;*
- il fabbisogno finanziario per compiti e spese legati alla circolazione stradale è aumentato anche in termini reali (ossia aggiornati al rincaro);*
- il gettito dell'imposta sugli oli minerali e del supplemento fiscale sugli oli minerali diminuisce perché aumenta la produzione – del tutto auspicata e promossa anche a livello politico – di veicoli a consumo sempre più ridotto di carburante e con tecnologie di propulsione alternative.*

Dal 1° gennaio 2008, data in cui è stato creato il Fondo infrastrutturale, il finanziamento delle strade nazionali è ripartito su due «casse». Questo sistema si è tuttavia dimostrato lacunoso sia in termini di gestione e controllo dei mezzi sia in termini di trasparenza. Il fondo infrastrutturale ha inoltre una durata limitata, il che non risulta adeguato alla natura delle attività legate alle strade nazionali e ai provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati, finanziati appunto con tale fondo.

Nel quadro del decreto federale del 20 giugno 2013¹ concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria, l'Assemblea federale ha istituito un nuovo sistema di finanziamento per l'esercizio, il mantenimento della qualità e la costruzione dell'infrastruttura ferroviaria. Elemento centrale di questo sistema è un fondo per l'infrastruttura ferroviaria a durata indeterminata, alimentato da diverse entrate. Manca ora uno strumento equivalente per l'infrastruttura stradale nazionale.

Contenuto del progetto

Il Consiglio federale è consapevole dell'importanza che un'infrastruttura dei trasporti affidabile, funzionante, efficiente, all'avanguardia e sostenibile riveste per la prosperità economica e il benessere sociale del Paese. Per non mettere a repentaglio questi privilegi, occorre coordinare la pianificazione del sistema insediativo

¹ Il progetto FABI è stato approvato dal voto popolare del 9 febbraio 2014.

con l'evoluzione del traffico, da un lato, e i vari sistemi di trasporto, dall'altro, nonché continuare a sviluppare le infrastrutture dei trasporti. Bisognerà quindi adottare le misure necessarie per mantenere il sostrato qualitativo (mantenimento qualitativo) della rete delle strade nazionali (rientranti nella sfera di competenza del Consiglio federale), portare avanti il completamento della rete e risolvere gli attuali problemi di sovraccarico. Affinché il sistema dei trasporti possa funzionare nel suo insieme, è inoltre essenziale continuare a migliorare l'infrastruttura dei trasporti negli agglomerati. Il presente progetto intende creare le strutture necessarie a raggiungere questi scopi e garantire i mezzi finanziari nel medio periodo.

Creazione di un fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA)

Per finanziare l'infrastruttura delle strade nazionali e garantire i contributi per i provvedimenti volti a migliorare i trasporti nelle città e negli agglomerati, viene creato, a livello costituzionale, un fondo a tempo indeterminato, analogo al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FinFer) e denominato Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA), nel quale confluiranno direttamente le nuove entrate e quelle attuali. I contributi per i provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati continueranno quindi a essere finanziati, a durata indeterminata, attraverso un fondo.

L'obiettivo consiste nell'aumentare la sicurezza di pianificazione e realizzazione sul lungo periodo e migliorare la trasparenza. Il nuovo fondo rappresenta una misura strutturale destinata a ottimizzare la gestione delle risorse e la tracciabilità dei flussi finanziari e non ha alcuna incidenza sul deficit di finanziamento.

Come coprire il disavanzo che si prospetta

Per rimediare allo sbilancio di finanziamento sono previste misure sia sul fronte delle entrate che su quello delle uscite.

Sul fronte delle entrate, si propone innanzitutto di aumentare il supplemento fiscale sugli oli minerali allo scopo di garantire il finanziamento futuro dei compiti e delle spese in programma. Un'altra misura è quella di vincolare la destinazione delle entrate provenienti dall'imposta sugli autoveicoli, facendole confluire nel FOSTRA. Per la combinazione di queste misure, vengono proposte due varianti possibili:

- variante principale: aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali a 45 centesimi per litro (+15 centesimi/litro) e assegnazione al fondo di massimo due terzi dell'imposta sugli autoveicoli;
- variante secondaria: aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali a 42 centesimi per litro (+12 centesimi/litro) e assegnazione al fondo della totalità o di parte dell'imposta sugli autoveicoli.

Un'ulteriore misura prevede – ma non prima del 2020 – l'introduzione di una tassa forfetaria sul crescente parco di veicoli a propulsione alternativa, in modo che anche questi possano contribuire al finanziamento dell'infrastruttura stradale. Infine, si propone di compensare periodicamente il rincaro sul fronte delle entrate.

Quanto alle uscite, urge innanzitutto migliorare l'efficienza delle strade nazionali, realizzare risparmi nonché differire, protrarre e limitare le spese.

Programma di sviluppo strategico delle strade nazionali

Il Consiglio federale intende adottare un approccio mirato per mantenere e migliorare la funzionalità della rete delle strade nazionali. Gli interventi di ampliamento strutturale e di aumento della capacità (potenziamento) necessari a tal fine rientrano nel quadro del programma di sviluppo strategico, in base al quale le Camere federali hanno la facoltà di esprimersi periodicamente sulle misure proposte.

Continuazione dei programmi d'agglomerato

I programmi d'agglomerato si sono rivelati essere un valido strumento per coordinare lo sviluppo insediativo con i trasporti nel loro complesso e per mantenere un sistema dei trasporti ben funzionante negli agglomerati attraverso un impiego efficiente ed efficace dei mezzi a disposizione. L'afflusso di risorse finanziarie garantito con la creazione del nuovo fondo è essenziale in vista di un'ottimizzazione di tale sistema, comprensivo delle strade nazionali e delle infrastrutture ferroviarie. Il nuovo fondo assicura la disponibilità delle risorse necessarie anche in futuro.

Indice

1 Premessa	12
1.1 Evoluzione del traffico	12
1.1.1 In generale	12
1.1.2 Evoluzione del traffico sulle strade nazionali	14
1.1.3 Evoluzione del traffico nelle città e negli agglomerati	16
1.2 Finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti	17
1.2.1 Quadro generale	17
1.2.2 Finanziamento dell'infrastruttura stradale	18
1.2.3 Finanziamento dei trasporti pubblici	20
1.3 Finanziamento speciale per il traffico stradale (FSTS) e Fondo infrastrutturale (FI)	21
1.3.1 FSTS	21
1.3.2 Fondo infrastrutturale	23
1.3.3 FSTS: entrate	24
1.3.4 FSTS: compiti e spese	26
1.3.4.1 Compiti connessi alle strade nazionali	26
1.3.4.2 Provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati (FI)	32
1.3.4.3 Altri compiti del FSTS	32
1.3.5 FSTS: evoluzione	34
1.4 Evoluzione finanziaria: disavanzo a fine 2017 / inizio 2018	35
1.5 Difetti dell'attuale struttura di finanziamento	36
1.6 Conclusioni e interventi necessari	38
2 Punti essenziali del progetto	38
2.1 Panoramica del progetto	38
2.2 Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA)	39
2.2.1 Panoramica	39
2.2.2 Il FOSTRA in dettaglio	39
2.3 Risanamento finanziario	44
2.3.1 Stima dell'evoluzione delle entrate	44
2.3.2 Stima della futura evoluzione delle uscite	46
2.3.2.1 Strade nazionali	46
2.3.2.2 Risorse finanziarie necessarie per migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati	52
2.3.2.3 Risorse finanziarie necessarie per le «altre uscite»	52
2.3.3 Proiezione FSTS 2012–2030 e 2031–2040	53
2.3.4 Misure di risanamento finanziario adottate sul fronte delle uscite	55
2.3.4.1 Strade nazionali	55
2.3.4.2 Contributi per provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati	56
2.3.4.3 Contributi non direttamente vincolati alle opere	56
2.3.5 Misure di risanamento finanziario adottate sul fronte delle entrate	57
2.3.5.1 Aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali	57
2.3.5.2 Indicizzazione	58

2.3.5.3	Destinazione vincolata dell'imposta speciale di consumo sulle automobili e le loro parti costitutive	59
2.3.5.4	Introduzione di una tassa forfetaria per le automobili a propulsione ed energia alternativa	60
2.3.5.5	Riepilogo delle misure da adottare sul fronte delle entrate e delle uscite (variante principale)	61
2.3.5.6	Riepilogo delle misure per la variante secondaria	65
2.4	Programma di sviluppo strategico delle strade nazionali (PROSTRA SN)	70
2.4.1	Premessa	70
2.4.2	Prospettiva sul lungo termine come base per la definizione del programma di sviluppo strategico	70
2.4.3	Approccio globale di potenziamento	72
2.4.4	Portata del PROSTRA strade nazionali	74
2.4.5	Fase di realizzazione 2030	77
2.4.6	Fase di realizzazione 2040 (prima panoramica)	78
2.5	Programmi d'agglomerato	79
2.5.1	Strumenti per una politica coerente in materia di trasporti e sviluppo territoriale	79
2.5.2	Garantire la continuità dei programmi d'agglomerato	81
2.6	Motivazione e valutazione della soluzione proposta	82
2.7	Altre possibili soluzioni analizzate e scartate	83
2.7.1	Abolizione del FSTS e ulteriore semplificazione del sistema di finanziamento	83
2.7.2	Rinuncia a ulteriori entrate supplementari connessa con maggiori tagli alle uscite	85
2.7.3	Tasse di utilizzo	87
2.7.4	«Public-private partnership» (PPP)	87
2.8	Attuazione	88
2.8.1	Attuazione nella pratica	88
2.8.2	Responsabilità	88
2.9	Stralcio di interventi parlamentari	89
3	Commenti ai singoli articoli	89
3.1	Decreto federale concernente la creazione di un fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato	89
3.2	Legge federale concernente il fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato	92
3.3	Modifica di altri atti normativi	98
3.3.1	Legge federale del 22 marzo 1985 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali	98
3.3.2	Legge del 19 dicembre 1997 sul traffico pesante	101
3.3.3	Legge federale del 21 giugno 1996 sull'imposizione degli oli minerali	102
3.3.4	Legge federale dell'8 marzo 1960 sulle strade nazionali	103
4	Ripercussioni	103
4.1	Ripercussioni per la Confederazione	104

4.1.1 Ripercussioni finanziarie	104
4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	104
4.1.3 Altre ripercussioni	105
4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	105
4.3 Ripercussioni per l'economia e la società	106
4.4 Ripercussioni per l'ambiente	108
5 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie nazionali del Consiglio federale	108
5.1 Rapporto con il programma di legislatura	108
5.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale	109
6 Aspetti giuridici	109
6.1 Costituzionalità e legalità	109
6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	109
6.3 Forma dell'atto	110
6.4 Subordinazione al freno alle spese	110
6.5 Conformità alla legge sui sussidi	111
6.6 Delega di competenze legislative	111
6.7 Protezione dei dati	111
Allegato I FSTS nel dettaglio per l'esercizio 2012	112
Allegato II Lo sviluppo delle strade nazionali: cenni storici	114
Allegato III Consumo specifico di carburante normalizzato delle automobili di nuova immatricolazione	116
Allegato IV Evoluzione delle entrate nel FSTS	117
Allegato V Dettagli relativi alle misure proposte sul fronte delle entrate ai fini del risanamento finanziario	118
Allegato VI Finanziamento e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria, FAIF	119
Allegato VII Piano settoriale dei trasporti	121
Allegato VIII Budget delle economie domestiche e spese per la mobilità	123
Allegato IX Variante scartata - Abolizione del FSTS e ulteriore semplificazione del sistema di finanziamento	125
Allegato X Glossario	128

Indice delle abbreviazioni

AFD	Amministrazione federale delle dogane
ALS	Accordi di libero scambio del 22 luglio 1972 tra la Svizzera e la CCE (RS 0.632.401)
ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
Decreto federale credito complessivo FI	Decreto federale del 4 ottobre 2006 concernente il credito complessivo per il fondo infrastrutturale (FF 2007 7705)
Decreto federale FAIF	Decreto federale del 20 giugno 2013 concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (controprogetto diretto all'iniziativa popolare «Per i trasporti pubblici») Il progetto FABI è stato approvato dal voto popolare del 9 febbraio 2014.
FI	Fondo infrastrutturale
FInFer	Fondo per l'infrastruttura ferroviaria
FOSTRA	Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato
FSTS	Attuale Finanziamento speciale per il traffico stradale
FSTS _{nuovo}	Futuro Finanziamento speciale per il traffico stradale, dopo l'attuazione della nuova architettura finanziaria (finanziamento dei compiti rimanenti, escluse strade nazionali, e contributi per i provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati)
LFC	Legge federale sulle finanze della Confederazione (RS 611.0)
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 (RS 725.13)
LFOSTRA	Legge federale concernente il fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato
LIOM	Legge federale del 21 giugno 1996 sull'imposizione degli oli minerali (RS 641.61)
LPAC	Legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (RS 814.20)
LSN	Legge federale dell'8 marzo 1960 sulle strade nazionali (RS 725.11)
LTPP	Legge federale del 19 dicembre 1997 concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (RS 641.81)

LUMin	Legge federale del 22 marzo 1985 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali (RS 725.116.2)
Messaggio FAIF	Messaggio del 18 gennaio 2012 concernente l'iniziativa popolare «Per i trasporti pubblici» e il controprogetto diretto (Decreto federale concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria, FAIF), (FF 2012 1283) <i>Nota:</i> nella votazione popolare del 24 novembre 2013 i cittadini svizzeri hanno respinto l'aumento, da 40 a 100 franchi, della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali (ovvero il prezzo del contrassegno autostradale) e l'introduzione di un contrassegno bimestrale al prezzo di 40 franchi. Così facendo, hanno respinto anche il progetto di estendere (di ca. 400 km) la rete delle strade nazionali e di integrarvi due nuovi elementi viari. Nel presente rapporto esplicativo non si è pertanto tenuto conto degli introiti che sarebbero stati ricavati aumentando il prezzo del contrassegno né, di conseguenza, le spese connesse all'estensione della rete e all'integrazione dei due nuovi elementi viari.
Messaggio NEB	Messaggio del 18 gennaio 2012 sull'adeguamento del decreto federale concernente la rete delle strade nazionali e sul suo finanziamento (FF 2012 543)
Norme SIA	Norme della Società svizzera degli ingegneri e degli architetti
NPC	Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni
OIF	Ordinanza del 15 dicembre 1986 contro l'inquinamento fonico (RS 814.41)
OPIR	Ordinanza del 27 febbraio 1991 sulla protezione contro gli incidenti rilevanti (RS 814.012)
OSN	Ordinanza del 7 novembre 2007 sulle strade nazionali (RS 725.111)
OUMin	Ordinanza del 7 novembre 2007 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata nel traffico stradale (RS 725.116.21)
PPP	Public Private Partnership
Primo messaggio PEB	Messaggio dell'11 novembre 2009 concernente il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e lo sblocco dei crediti necessari (FF 2009 7301)
Secondo messaggio PEB	Messaggio concernente il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e lo sblocco dei crediti necessari (procedura di consultazione

	svoltasi dal 10 aprile al 7 agosto 2013)
SIA	Società svizzera degli ingegneri e degli architetti
«SQ Sens.»	Scenario dei calcoli concernenti le entrate future, divergente dallo Scenario Status quo della strategia energetica 2050 in termini di anno di riferimento e previsioni sul turismo del pieno.
TERN	Rete stradale transeuropea (Trans-European Road Network)
TMP	Traffico motorizzato privato
TP	Trasporti pubblici
TTPCP	Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni
UFE	Ufficio federale dell'energia
UFT	Ufficio federale dei trasporti
UST	Ufficio federale di statistica
USTRA	Ufficio federale delle strade

Rapporto esplicativo

1 Premessa

In un contesto di concorrenza globale, la disponibilità di infrastrutture efficienti nel settore dei trasporti è un fattore essenziale per mantenere e aumentare l'attrattività del sistema-paese e delle singole regioni che lo compongono. Nel confronto internazionale, la Svizzera dispone oggi di un'infrastruttura dei trasporti ramificata e con un buon livello di manutenzione. Le sue reti di trasporto, efficienti e funzionali allo sviluppo urbano, oltre che improntate al coordinamento intermodale di tutti i mezzi di trasporto, assicurano ottimi collegamenti e, rispettando i criteri di uno sviluppo sostenibile, favoriscono la coesione territoriale del Paese. Consentono inoltre a tutte le regioni e a tutti i Cantoni di preservare la loro attrattività per la popolazione e le imprese e di partecipare allo sviluppo economico della Svizzera. Sistemi di trasporto di buona qualità concorrono in misura rilevante a estendere il bacino di reclutamento del mercato del lavoro e, di riflesso, a incrementare l'offerta di manodopera qualificata. I lavoratori, a loro volta, hanno la possibilità di scegliere tra un ventaglio più ampio di offerte di lavoro.

Particolarmente importanti per l'economia svizzera sono le strade nazionali. Esse assorbono buona parte del traffico merci e viaggiatori. Preservare ora e in futuro l'efficienza della rete delle strade nazionali significa garantire le basi della prosperità economica e del benessere sociale del nostro Paese, nonché mantenere alta la competitività sulla scena internazionale. In numerosi punti, inoltre, la rete svizzera delle strade nazionali è allacciata alla rete stradale transeuropea (TERN), che collega le più importanti aree economiche del Continente.

Non va infine dimenticato che oltre l'80 per cento dell'attività economica si concentra in uno spazio ristretto, ovvero negli agglomerati, i quali, in futuro, vedranno crescere la loro importanza in qualità di poli demografici e motori dell'economia. Solo una politica infrastrutturale che assicuri il coordinamento intermodale dei trasporti e sia funzionale alla pianificazione del contesto insediativo potrà rispondere adeguatamente a questa evoluzione.

1.1 Evoluzione del traffico

1.1.1 In generale

Il forte incremento del traffico mette sempre più alla prova l'infrastruttura e, non da ultimo, il suo finanziamento. Dal 1970, il livello delle prestazioni nel settore del traffico viaggiatori è complessivamente raddoppiato. Attualmente, l'infrastruttura stradale assorbe circa l'84 per cento del traffico viaggiatori in Svizzera.

Ripartizione modale nel traffico viaggiatori 2011²

Categorie persone-chilometri	Quota percentuale (arrotondata)
Traffico motorizzato privato (TMP)	74
Traffico su rotaia (ferrovia e filovia)	16
Traffico lento	7
Trasporti pubblici su strada	3

Nel 2011, il livello delle prestazioni nel settore del traffico viaggiatori è stato pari a circa 121,6 miliardi di persone-chilometri³.

Tra il 1980 e il 2011 è stato rilevato un aumento del 90 per cento complessivo delle prestazioni di trasporto nel settore del traffico merci; tale aumento ha interessato sia il trasporto su strada sia quello su rotaia: il primo ha registrato un incremento del 155 per cento, il secondo del 31 per cento. La ripartizione modale ha dunque subito un forte squilibrio a favore del trasporto su strada: la quota del trasporto su rotaia, infatti, è passata dal 53 per cento nel 1980 a solo il 37 per cento nel 2011.

Secondo diversi modelli di calcolo⁴, tra il 2010 e il 2030 le prestazioni di trasporto relative al traffico merci su strada e su rotaia aumenteranno di circa il 25 per cento in termini di persone-chilometri. Per quanto riguarda i trasporti pubblici (TP), si stima un aumento del 50 per cento, mentre il traffico motorizzato privato (TMP) dovrebbe crescere del 19 per cento. A tal proposito, va ricordato che il valore assoluto del TMP è pur sempre triplo rispetto a quello dei TP. Se si considera la ripartizione modale, fino al 2030 i trasporti pubblici guadagneranno quattro punti percentuali rispetto al 2010, passando cioè al 25 per cento. Il traffico motorizzato privato, invece, crescerà a dismisura sulle strade nazionali. Stando ai modelli menzionati, anche le prestazioni di trasporto del traffico merci (in termini di tonnellate-chilometro) aumenteranno in modo più che proporzionale (ca. + 45%) tra il 2010 e il 2030. La crescita esponenziale riguarderà soprattutto il traffico merci su rotaia, che farà così slittare la ripartizione modale verso questo comparto.

Si stima che, sia nel settore del traffico viaggiatori che in quello del traffico merci, tutti i sistemi di trasporto registreranno i tassi di crescita maggiori negli agglomerati. A doversi fare fronte saranno non soltanto le infrastrutture dei trasporti nazionali, ma anche quelle regionali e locali. Il traffico motorizzato privato sulle strade nazionali, ma anche il traffico complessivo negli agglomerati, cresceranno in termini più che proporzionali rispetto al traffico sulle altre strade e nelle regioni rurali.

² USTRA, «Evoluzione del traffico e disponibilità delle strade nazionali», rapporto annuale, 2012.

³ USTRA, «Evoluzione del traffico e disponibilità delle strade nazionali», rapporto annuale, 2012.

⁴ ARE, «Adeguamenti alle prospettive del traffico viaggiatori e del traffico merci in Svizzera fino al 2030», 2012 (in tedesco).

1.1.2 Evoluzione del traffico sulle strade nazionali

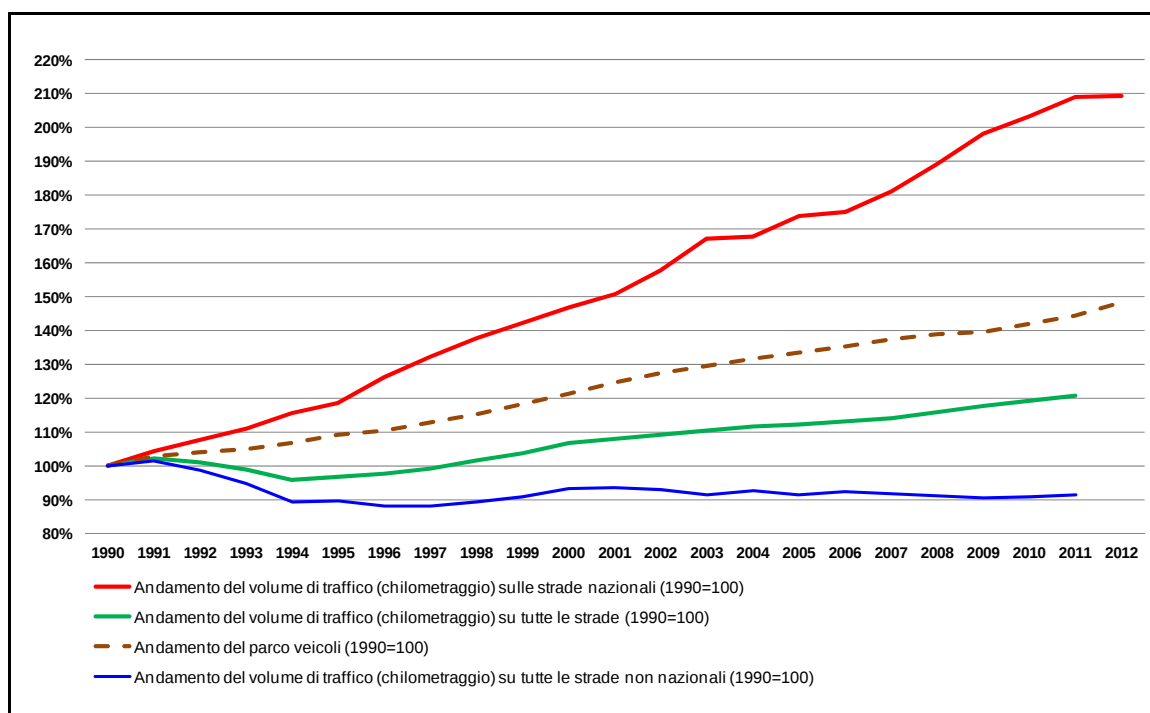
Importanza delle strade nazionali⁵

Le strade nazionali sono divenute un elemento importante del sistema di trasporto svizzero (strada e ferrovia). Sebbene rappresentino solo il 2,5 per cento dell'intera rete stradale, nel 2011 le strade nazionali hanno assorbito il 43 per cento del traffico viaggiatori e un buon 67 per cento del traffico merci pesante sul totale del trasporto motorizzato su strada. Si calcola che anche in futuro il traffico sulle strade nazionali continuerà a crescere in modo significativo.

Paragonando l'evoluzione nel lungo periodo delle prestazioni di trasporto sulle strade nazionali a quella sulle altre strade, si constata come, negli ultimi 20 anni, il traffico sia costantemente aumentato in modo più marcato sulle strade nazionali che su tutto il resto della rete stradale svizzera. Se tra il 1990 e il 2011 i chilometri percorsi sull'intera rete stradale sono aumentati di un buon 20 per cento, quelli sulle strade nazionali sono infatti più che raddoppiati (+ 109%).

Figura 2

Confronto tra l'evoluzione nel lungo periodo del traffico sulle strade nazionali e altri parametri correlati⁶



L'evoluzione illustrata riguardante le strade nazionali e le altre strade è riconducibile, non da ultimo, all'efficacia della politica condotta in materia di circolazione stradale. Essa punta, da un lato, a contenere il traffico attraverso misure di pianificazione urbana e a trasferirlo su mezzi di trasporto più sostenibili per abitati e ambiente, e, dall'altro, a far convergere il traffico motorizzato nelle strade nazionali, in

⁵ USTRA, «Evoluzione del traffico e disponibilità delle strade nazionali», rapporto annuale, 2012.

⁶ USTRA, «Evoluzione del traffico e disponibilità delle strade nazionali», rapporto annuale, 2012.

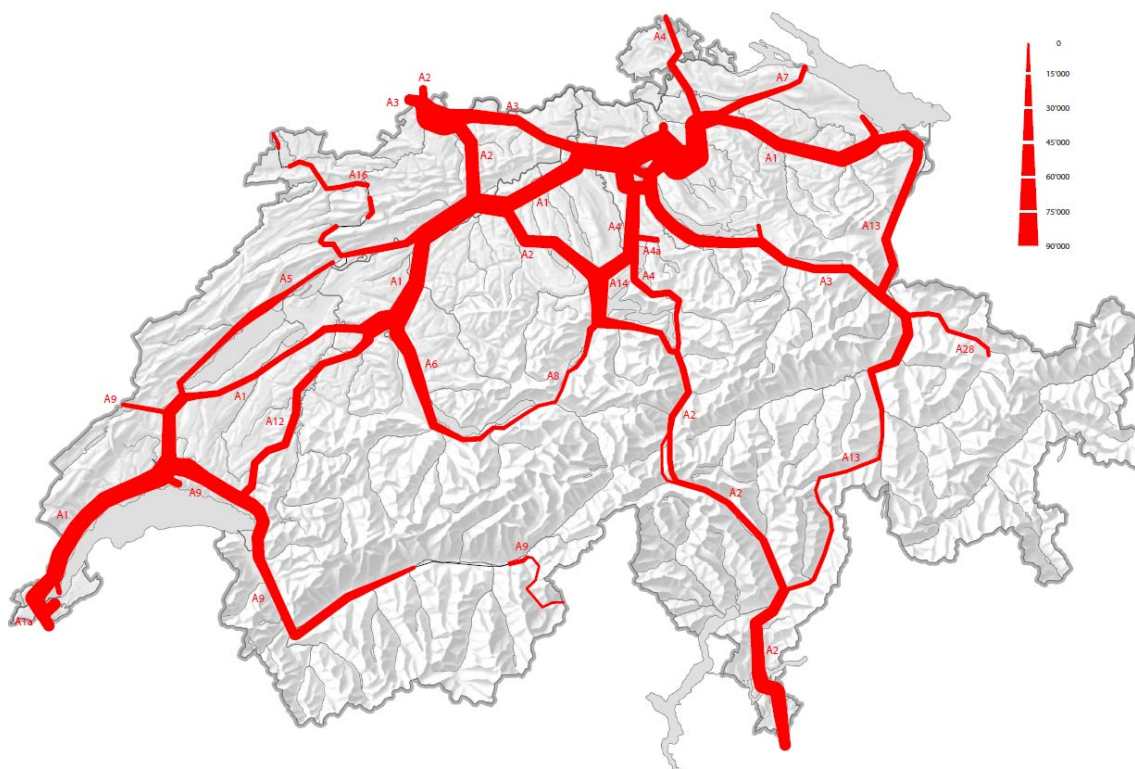
modo da ridurre le emissioni di rumore, l'inquinamento e la sicurezza della circolazione e a decongestionare così la rete stradale subordinata. Gli attuali problemi di capacità sulle strade nazionali dimostrano tuttavia che, senza contromisure efficaci per decongestionare le città e gli agglomerati, questa politica in materia di circolazione stradale ha un futuro alquanto breve.

Importanza delle strade nazionali per le città e gli agglomerati

Circa tre quarti della popolazione svizzera vive oggi nelle città e negli agglomerati. Per le infrastrutture dei trasporti di queste aree, dunque, la futura evoluzione del traffico rappresenterà una sfida importante (cfr. n. 1.1.3). Attualmente, le strade nazionali assorbono buona parte del traffico interno, di destinazione e di origine delle città e degli agglomerati e concorrono in misura determinante a decongestionare le reti stradali cittadine. Ne consegue che i sistemi di trasporto in queste aree reagiscono in modo estremamente sensibile a eventuali problemi sulla vicina rete di strade nazionali. In tutto il Paese, le strade nazionali fungono da circonvallazioni per il traffico locale. La cartina riportata nella figura 3 indica l'elevato grado di congestionamento della rete delle strade nazionali, in particolare in prossimità delle città e degli agglomerati, in considerazione anche della descritta evoluzione del traffico.

Figura 3

Flussi di traffico sulle strade nazionali nel 2012 – Traffico giornaliero medio (totale del traffico in entrambe le direzioni nell'arco di 24 ore)⁷



⁷ USTRA, «Evoluzione del traffico e disponibilità delle strade nazionali», rapporto annuale, 2012.

Limiti di capacità

Oggi, su numerosi tratti di strada nazionale circolano quotidianamente oltre 100 000 veicoli. A causa dell'incremento del traffico registrato negli ultimi anni sulla rete delle strade nazionali, sovrapporzionale rispetto a quello registrato sul resto della rete stradale, le strade nazionali stanno raggiungendo i limiti di saturazione durante le ore di punta e nei punti nevralgici, il che potrebbe tradursi in problemi di funzionamento su ampia scala. Visto questo continuo intensificarsi del traffico sulle strade nazionali, in atto ormai da diversi anni, è probabile che anche in futuro sarà la rete delle strade nazionali ad assorbire la maggior parte dell'ulteriore incremento previsto (cfr. n. 1.1.1), con conseguenze particolarmente negative se si considera il già elevato grado di congestionamento di tale rete.

Il continuo aumento del traffico comporta inevitabilmente un incremento del fabbisogno finanziario per l'esercizio, la manutenzione e l'adeguamento delle strade nazionali nonché per i necessari lavori di potenziamento della rete.

1.1.3 Evoluzione del traffico nelle città e negli agglomerati

Buona parte della popolazione svizzera vive nelle città e negli agglomerati. Nelle aree urbane, inoltre, che coprono complessivamente una superficie di circa 9000 chilometri quadrati occupando un quinto del territorio svizzero, trovano lavoro quattro persone su cinque. Considerato che le città e gli agglomerati sono motori economici di importanza fondamentale, il traffico sulle strade nazionali e sulla rete stradale subordinata nonché sulla rete ferroviaria è molto più intenso all'interno degli agglomerati, e non sorprende dunque che proprio negli agglomerati si registri- no i problemi maggiori. L'85-90 per cento degli ingorghi in Svizzera si verifica oggi negli agglomerati, dove convergono le reti di trasporto locale, regionale e nazionale. Disfunzioni della rete delle strade nazionali si ripercuotono pertanto sulle reti di trasporto nelle città e negli agglomerati e, viceversa, problemi di viabilità negli agglomerati incidono sulle reti di trasporto sovraordinate.

Anche in futuro, i tassi di crescita economica e demografica nelle aree urbane saranno superiori alla media. Gli scenari più recenti dell'UST⁸ in materia di evoluzione demografica nei Cantoni tra il 2010 e il 2035 ipotizzano un aumento degli abitanti negli agglomerati molto più marcato di quanto previsto sinora. Per questo appare sempre più probabile che, in futuro, i problemi legati alla viabilità si concentreranno in misura anche maggiore in tali aree. L'attuale volume del traffico e il suo sviluppo futuro metteranno a dura prova l'infrastruttura dei trasporti nazionale, regionale e locale nelle città e negli agglomerati. La sovrapposizione delle varie reti e delle diverse modalità di trasporto fa sì che le interdipendenze siano inevitabili, e che si accentuino in caso di disfunzioni.

⁸ Ufficio federale di statistica (UST), «Scenari dell'evoluzione della popolazione dei Cantoni dal 2010 al 2035», 2011.

1.2 Finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti

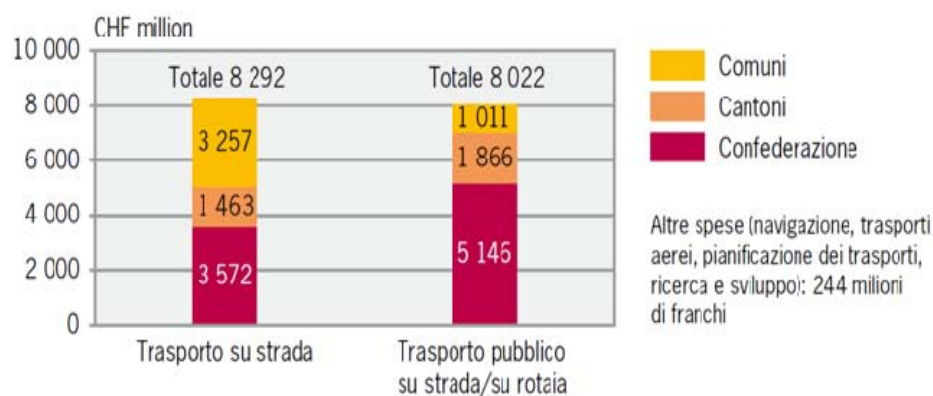
1.2.1 Quadro generale

Spesa pubblica

Confederazione, Cantoni e Comuni partecipano al finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti e dell'offerta di mobilità. Rapportato ai costi, il sostegno finanziario varia in funzione del sistema di trasporto e del livello istituzionale. Nel 2010, la spesa pubblica per i trasporti è stata di circa 16,6 miliardi di franchi, ovvero l'11 per cento della spesa pubblica complessiva: 8,3 miliardi sono stati spesi per la circolazione stradale (per una rete stradale complessiva di circa 71 000⁹ chilometri) e 8,3 miliardi per i trasporti pubblici (che si avvalgono di una rete ferroviaria di circa 5000 chilometri e una rete di trasporti pubblici su strada di quasi 19 000 chilometri)¹⁰.

Figura 4

Spesa pubblica per i trasporti nel 2010¹¹



Fonte: Amministrazione federale delle finanze

© UST

Finanziamento federale

Per ragioni storiche, il finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti è strutturato in modo piuttosto complesso. Distinzioni nette non sono possibili né in riferimento alle entrate/uscite né tantomeno tra i tre livelli istituzionali. Di seguito una panoramica sul sistema di finanziamento dei trasporti a livello federale.

Il Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP) serve a finanziare quattro progetti: la Nuova ferrovia transalpina (NFTA), la Ferrovia 2000, il raccordo della Svizzera orientale e della Svizzera occidentale alla rete europea ad alta velocità (raccordi RAV) e il risanamento fonico della ferrovia. L'esercizio, la manutenzione e gli ampliamenti di minore entità dell'infrastruttura ferroviaria sono finanziati con i fondi del bilancio ordinario della Confederazione. Conformemente al decreto

⁹ Di questi, 1800 km sono costituiti da strade nazionali, 18 000 km da strade cantonali e 51 000 km da strade comunali.

¹⁰ UST, «Mobilità e trasporti 2013», 2013 (in tedesco e francese).

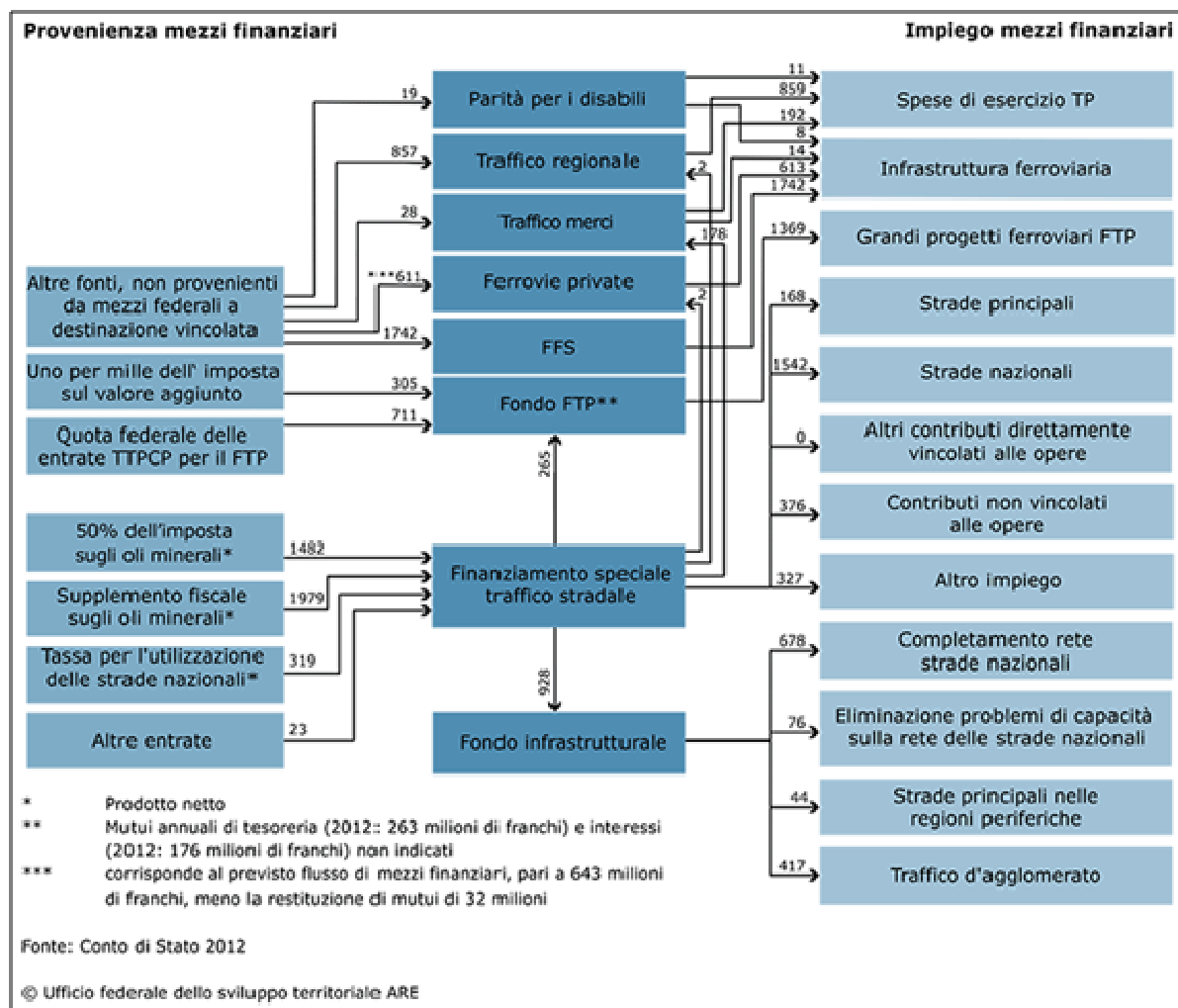
¹¹ UST, «Mobilità e trasporti 2013», 2013 (in tedesco e francese).

dell'Assemblea federale del giugno 2013¹² e al voto popolare del 9 febbraio 2014, in futuro, il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria poggerà su nuove basi: il Fondo FTP sarà infatti sostituito dal Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FInFer). In questo modo, l'esercizio, la manutenzione e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria saranno finanziati con le risorse di un unico fondo.

Per il settore stradale, la Confederazione dispone di due fondi: il «Finanziamento speciale per il traffico stradale (FSTS)» e il «Fondo infrastrutturale (FI)», che nel presente rapporto sono oggetto di un'illustrazione dettagliata (cfr. n. 1.3).

Figura 5

Panoramica del finanziamento federale dei trasporti (dati in milioni di franchi per il 2012)¹³



1.2.2 Finanziamento dell'infrastruttura stradale

A livello federale il finanziamento di compiti e spese connessi alla circolazione stradale è garantito dal «Finanziamento speciale per il traffico stradale (FSTS)». Il

¹² Decreto federale del 20 giugno 2013 concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (controprogetto diretto all'iniziativa popolare «Per i trasporti pubblici»), FF 2013 4003.

¹³ www.are.admin.ch

«Fondo infrastrutturale (FI)» (cfr. n. 1.3) è scorporato dal conto della Confederazione e collegato al FSTS per il fatto che i versamenti a suo favore sono addebitati al predetto FSTS.

Il finanziamento dell'infrastruttura stradale cantonale varia da Cantone a Cantone. Alcuni Cantoni dispongono, alla stregua della Confederazione, di fondi propri o di finanziamenti speciali, alimentati con entrate a destinazione vincolata. Le risorse per il finanziamento dell'infrastruttura stradale cantonale derivano tutte o in parte dalla tassa cantonale sui veicoli a motore, dai contributi della Confederazione provenienti dal FSTS e dal FI, dalla quota dei proventi della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) che spetta ai Cantoni o ancora da fondi del bilancio generale cantonale.

I Comuni, dal canto loro, finanziano l'infrastruttura stradale prevalentemente con fondi propri del bilancio generale e, in parte, con contributi versati dal Cantone. Dalla Confederazione ricevono contributi provenienti dal FI finalizzati al miglioramento dell'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati.

Conto stradale e conto dei trasporti

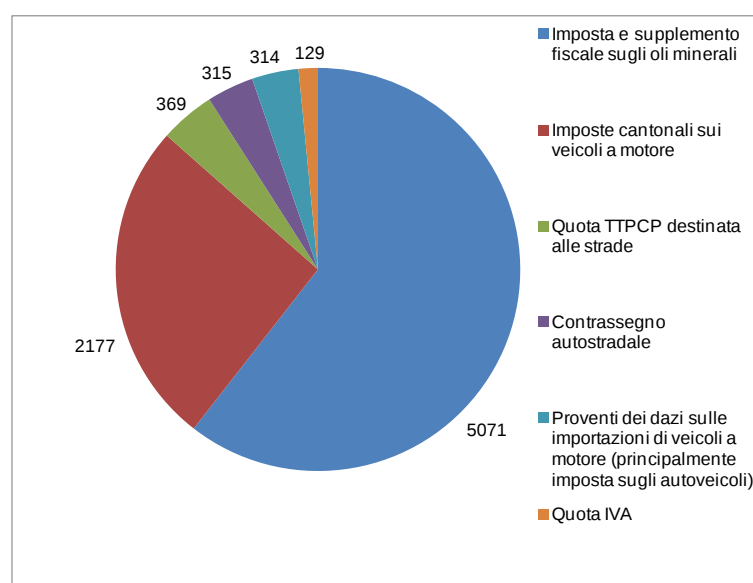
Il conto stradale¹⁴ è un confronto statistico tra i ricavi computabili che i poteri pubblici (Confederazione, Cantoni e Comuni) realizzano sulla base del traffico motorizzato e i costi corrispondenti. Fornisce indicazioni sul grado di copertura dei costi dell'infrastruttura stradale. È dunque, in primis, un conto infrastrutturale e prende in considerazione solo una parte degli introiti della TTPCP. Nel conto stradale non figurano i costi esterni (p. es. per danni all'ambiente e alla salute) e i costi d'esercizio per i veicoli. Le spese imputabili per l'infrastruttura stradale e per il suo esercizio sono coperte nella misura del 115 per cento dai proventi del traffico motorizzato. Complessivamente, nel conto stradale del 2010 erano iscritti 8,4 miliardi di franchi di entrate computabili a fronte di 7,3 miliardi di franchi di spese imputabili, per un'eccedenza pari a 1,1 miliardi. Il conto stradale non fornisce tuttavia indicazioni sulla misura in cui i ricavi sono effettivamente impiegati per il finanziamento dei costi della strada. In esso è computato ad esempio l'intero prodotto dell'imposta sugli oli minerali sebbene la Costituzione federale preveda che solo la metà di tale imposta (imposta di base) sia impiegata per compiti connessi alla circolazione stradale.

Nel conto dei trasporti¹⁵ rientrano anche i costi esterni legati all'ambiente e a incidenti, che, per la circolazione stradale, nel 2005 sono stati pari a circa 7,5 miliardi di franchi. I costi esterni non coperti si riducono a 6,6 miliardi se si tiene conto della quota della TTPCP non destinata all'infrastruttura stradale. Pur considerando i costi esterni, tuttavia, la strada vanta un grado di copertura dei costi di circa il 90 per cento.

¹⁴ UST, «Conto stradale 2010», 2012, cfr. anche art. 36 cpv. 1 della legge federale del 22 marzo 1985 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali (LUMin; RS 725.116.2).

¹⁵ UST, «Conto dei trasporti 2005», 2009 (in tedesco e francese); non sono disponibili dati più recenti.

Entrate provenienti dal traffico stradale secondo il conto stradale (in milioni di franchi per il 2010)



1.2.3 Finanziamento dei trasporti pubblici

La spesa pubblica per cofinanziare i TP è coperta principalmente con i fondi generali della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni, con la quota dei proventi della TTPCP spettante alla Confederazione e con mezzi provenienti dal FSTS.

Conto ferroviario

Analogo al conto stradale, il conto ferroviario¹⁶ illustra l'andamento dei costi e dei ricavi della ferrovia. Dal conto d'esercizio (conti delle imprese di trasporto) 2010 risulta un grado di copertura dei costi del 103 per cento. Nel conto in questione sono contemplati anche i contributi pubblici. Il conto economico (senza contributi pubblici e con il costo degli interessi sulle eccedenze dei deficit cumulati¹⁷) evidenzia un grado di copertura dei costi del 39,5 per cento. Anche il conto ferroviario è al netto dei costi esterni.

Nel conto dei trasporti¹⁸ figurano invece anche i costi esterni. Tenuto conto di tali costi e delle prestazioni di interesse pubblico, il grado di copertura dei costi del trasporto ferroviario è pari a circa il 93 per cento. Non considerando le prestazioni di interesse pubblico, il grado di copertura scende al 66 per cento.

¹⁶ UST, «Conto ferroviario 2010», 2011.

¹⁷ Per i deficit cumulati e i finanziamenti speciali (Fondo per i grandi progetti ferroviari [Fondo FTP], rifinanziamento della Cassa pensioni FFS)

¹⁸ UST, «Conto dei trasporti 2005», 2009 (in tedesco e francese); non sono disponibili dati più recenti.

1.3 Finanziamento speciale per il traffico stradale (FSTS) e Fondo infrastrutturale (FI)

1.3.1 FSTS

La Confederazione finanzia le strade attraverso le imposte sui carburanti a destinazione vincolata e la tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali. A livello federale, il FSTS contrappone ai proventi a destinazione vincolata i compiti e le spese connessi alla circolazione stradale (art. 86 Cost.). Entrate ed uscite del FSTS sono contabilizzate nel conto della Confederazione e pertanto vincolate al freno all'indebitamento. Le differenze registrate annualmente tra le entrate e le uscite aumentano o riducono gli accantonamenti (riserve di bilancio) costituiti con i mezzi a destinazione vincolata del FSTS. Il FSTS è un «conto ombra», non essendo né un conto speciale ai sensi dell'articolo 5 della legge federale del 7 ottobre 2005¹⁹ sulle finanze della Confederazione (LFC) né tantomeno un fondo speciale con contabilità propria a norma dell'articolo 52 LFC.

Ai sensi dell'articolo 86 capoverso 3 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.) sono considerati proventi a destinazione vincolata:

- il 50 per cento del gettito dell'imposta sugli oli minerali sui carburanti (esclusa l'imposta sugli oli minerali sui carburanti per l'aviazione);
- il 100 per cento del gettito del supplemento fiscale sugli oli minerali sui carburanti (escluso il supplemento fiscale sugli oli minerali sui carburanti per l'aviazione);
- il 100 per cento del gettito della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali.

Il restante 50 per cento del gettito dell'imposta sugli oli minerali confluisce nel bilancio generale della Confederazione sotto forma di tassa sempre dovuta.

Per compiti e spese connessi alla circolazione stradale ai sensi dell'articolo 86 capoverso 3 Cost. che beneficiano del finanziamento si intendono:

- a. la costruzione, la manutenzione e l'esercizio delle strade nazionali;
- b. i provvedimenti volti a promuovere il traffico combinato e il trasporto di veicoli a motore accompagnati;
- b^{bis} i provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati;
- c. i contributi ai costi delle strade principali;
- d. i contributi a opere di protezione contro le forze della natura e a provvedimenti di protezione dell'ambiente e del paesaggio resi necessari dal traffico stradale;
- e. i contributi generali alle spese cantonali per le strade aperte ai veicoli a motore;
- f. i contributi ai Cantoni privi di strade nazionali.

Secondo l'articolo 86 capoverso 3 lettera b Cost. e l'articolo 196 numero 3 capoverso 2 lettera c Cost. (Disposizioni transitorie) i fondi a destinazione vincolata prove-

¹⁹ RS 611.0

nienti dall'imposta sugli oli minerali servono a coprire il 25 per cento delle spese globali per le linee di base della NFTA («quota NFTA»).

Con il FSTS non sono dunque finanziate unicamente le strade nazionali di competenza della Confederazione, bensì anche spese e compiti connessi alla circolazione stradale²⁰.

Negli ultimi decenni il meccanismo di finanziamento federale, con entrate a destinazione d'uso vincolata, ha dato buona prova di sé. Soprattutto l'approccio basato sul contributo degli utenti è ritenuto valido anche in un'ottica futura. La destinazione d'uso vincolata, sancita nella Costituzione, garantisce che buona parte dei proventi delle tasse sul traffico stradale confluisca nell'infrastruttura stradale. Poiché le spese devono essere coperte con entrate a destinazione vincolata, questo meccanismo consente altresì di disporre oggi di un'infrastruttura di strade nazionali completamente finanziata con fondi propri al momento della sua realizzazione: ciò significa che sulle finanze federali non grava l'onere di investimenti già realizzati, ma finanziati con il capitale di terzi e, dunque, degli interessi passivi e degli ammortamenti che ne conseguirebbero²¹. Si tratta di una soluzione diversa da quella che si riscontra all'estero, dove i costi infrastrutturali sono spesso finanziati con il capitale di terzi in una prima fase, e con fondi propri solo durante il periodo di utilizzo dell'infrastruttura.

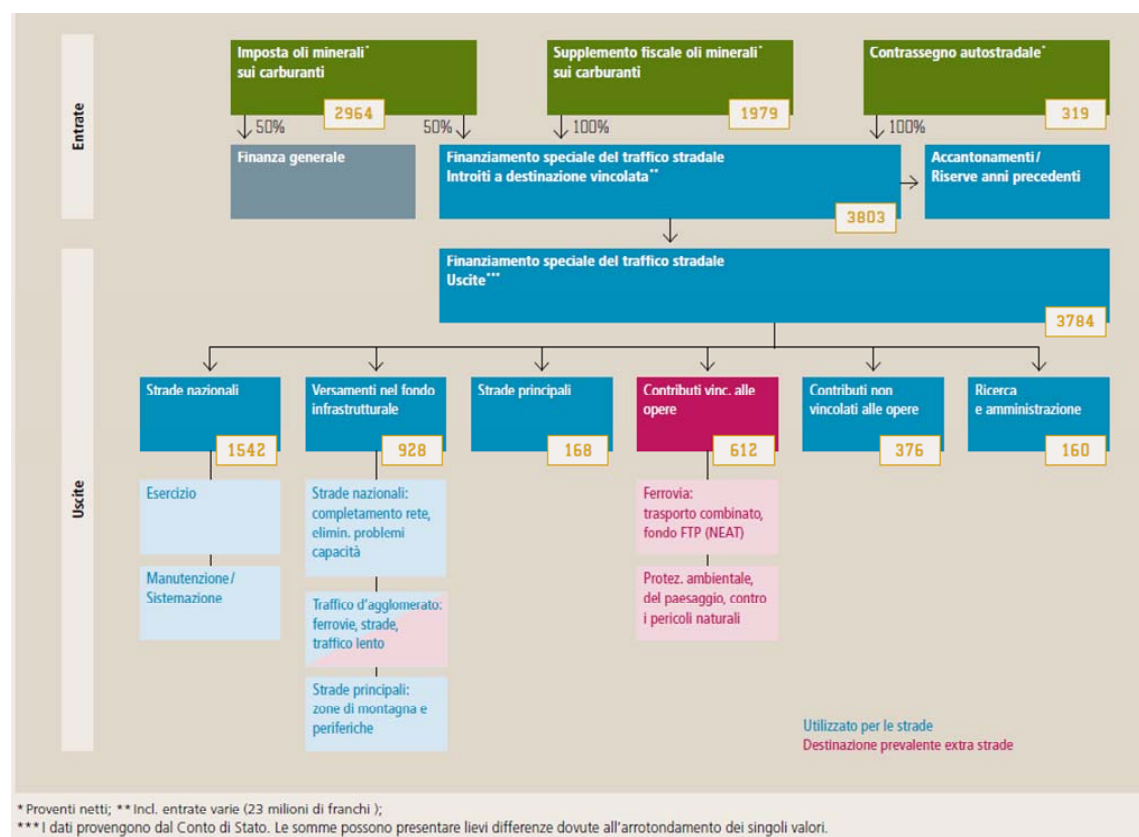
Considerati gli oggetti d'imposta (imposta sugli oli minerali e supplemento fiscale sui carburanti), tuttavia, a medio-lungo termine, questo meccanismo di finanziamento non costituirà più una via percorribile. La riduzione del consumo specifico di carburante del parco veicoli e la tendenza sempre più marcata a prediligere veicoli alimentati con fonti energetiche alternative ai carburanti fossili comporteranno verosimilmente una riduzione delle entrate (cfr. n. 2.3.1). Questa evoluzione, auspicata e promossa sia sul fronte della politica ambientale che di quella energetica, si ripercuote tuttavia negativamente sul finanziamento dei compiti e delle spese connessi alla circolazione stradale.

L'architettura dell'attuale sistema di finanziamento, inoltre, presenta alcuni difetti, in particolare per quanto riguarda la gestione delle risorse finanziarie e la trasparenza (cfr. n. 1.5).

²⁰ Inizialmente i mezzi a destinazione vincolata erano destinati in particolare a finanziare le strade nazionali e i contributi ai costi dei Cantoni in ambito stradale. Con il passare del tempo, il loro impiego è stato progressivamente esteso ad altri compiti (cfr. anche il messaggio FAIF, allegato 1, tabella 14).

²¹ Questa affermazione vale a prescindere dal fatto che i modelli di calcolo prevedano, in parte, un'attivazione iniziale e il successivo ammortamento.

Flussi finanziari nel 2012 (in milioni di franchi)



Nel 2012, le uscite del FSTS sono ammontate a 3784 milioni di franchi, collocandosi così leggermente al di sotto delle entrate, pari a 3803 milioni. Gli accantonamenti del FSTS sono dunque aumentati di 19 milioni di franchi, per raggiungere a fine 2012 un importo di 2078 milioni (per maggiori dettagli, cfr. allegato I).

1.3.2 Fondo infrastrutturale

Il FI è stato introdotto nel 2008 con la legge federale del 6 ottobre 2006²² 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 (LFIT). Trascorsi i 20 anni fissati per la sua durata, il fondo verrà sciolto; se necessario, il termine potrà tuttavia essere prorogato di cinque anni.

Il FI è alimentato con mezzi del FSTS. Il decreto federale del 4 ottobre 2006²³ concernente il credito complessivo per il fondo infrastrutturale stanziava complessivamente 20,8 miliardi di franchi (livello dei prezzi 2005, esclusi il rincaro e l'imposta sul valore aggiunto) ripartendoli tra i vari compiti come segue:

- completamento della rete di strade nazionali (8,5 miliardi di franchi);
- eliminazione di insufficienze di capacità sulla rete delle strade nazionali (5,5 miliardi di franchi);

²² RS 725.13

²³ FF 2007 7705

- contributi per i provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati (6,0 miliardi di franchi);
- contributi per il mantenimento del sostrato qualitativo delle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche (0,8 miliardi di franchi).

Con l'istituzione del Fondo infrastrutturale, il finanziamento delle strade nazionali è stato ripartito tra due conti.

Il Fondo infrastrutturale è un fondo giuridicamente non autonomo con bilancio e contabilità propri. I versamenti dal FSTS nel FI sono contabilizzati nel consuntivo come uscite e addebitati al FSTS e, come ogni altra uscita della Confederazione, gravano sul bilancio federale. Ne consegue che ogni attribuzione di mezzi finanziari dal FSTS al FI ha un'incidenza sul freno all'indebitamento al momento della contabilizzazione del versamento. Inoltre, ogni aumento dei versamenti nel FI grava sul FSTS e può pertanto entrare in concorrenza con gli altri compiti finanziati con questo fondo. I versamenti (annui) al fondo infrastrutturale sono stabiliti in modo che per i compiti finanziati dal fondo e gli altri compiti previsti nell'articolo 86 capoverso 3 Cost. siano disponibili mezzi sufficienti (art. 2 cpv. 3 LFIT).

1.3.3 FSTS: entrate

Imposta sugli oli minerali e supplemento fiscale sugli oli minerali gravante i carburanti

Attualmente, il FSTS è alimentato nella misura del 90 per cento con il gettito dell'imposta sugli oli minerali (imposta di base) e del supplemento fiscale sugli oli minerali gravante i carburanti. In altre parole, il livello delle entrate del FSTS dipende dalle tariffe d'imposta applicate e dalla vendita di carburante (cfr. allegati III e IV).

Le tariffe d'imposta sono disciplinate nella legge federale del 21 giugno 1996²⁴ sull'imposizione degli oli minerali (LIOm). L'imposta sugli oli minerali (imposta di base) è oggi di 43,12 centesimi per litro di benzina e di 45,87 centesimi per litro di diesel. Si tratta, in sostanza, delle tariffe entrate in vigore nel 1993. Il supplemento fiscale è pari a 30 centesimi al litro sia per la benzina che per il diesel, ed è rimasto invariato dal 1974. L'imposta e il supplemento fiscale sulla benzina e sul diesel non sono dunque collegati al prezzo di tali carburanti. In altre parole, le continue variazioni del prezzo alla pompa non sono riconducibili ad adeguamenti delle tariffe dell'imposta sugli oli minerali o del supplemento fiscale.

²⁴ RS 641.61

Figura 8

Imposizione fiscale di benzina e diesel al 30 giugno 2013²⁵

Aliquote di dazio su carburanti in centesimi al litro	Benzina 95 ROZ	Olio diesel
Imposta sugli oli minerali (imposta di base)	43,120	45,870
Supplemento fiscale sugli oli minerali	30,000	30,000
8,0% IVA sul prezzo medio di vendita	13,185	13,926
Ulteriori tasse/contributi (Carbura ²⁶)	0,415	1,515
Totale imposizione (imposte e tasse)	86,720	91,311
<i>Prezzo medio di vendita incl. IVA (giugno 2013)</i>	<i>178,000</i>	<i>188,00</i>
<i>Quota di imposizione totale sul prezzo medio di vendita (in %)</i>	<i>48,7</i>	<i>48,6</i>

Le tariffe d'imposta entrate in vigore rispettivamente nel 1974 e nel 1993 non sono mai state adeguate all'andamento generale del rincaro. Per il FSTS il rincaro è di importanza decisiva poiché incide sulle uscite e, di conseguenza, sull'importo del finanziamento necessario a coprirle.

Figura 9

Confronto aliquote di dazio attuali e adeguate al rincaro al 30 giugno 2013

Imposta	Aliquote di dazio su carburanti in centesimi al litro Aliquote attuali	Aliquote di dazio su carburanti in centesimi al litro Aliquote adeguate al rincaro	Differenza in centesimi al litro
Imposta sugli oli minerali: benzina	43,120	49,994	6,874
Imposta sugli oli minerali: diesel	45,870	53,183	7,313
Supplemento fiscale sugli oli minerali	30,000	65,684	35,684

Dall'ultimo aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali, nel 1974, il livello generale dei prezzi al consumo²⁷ è aumentato di circa il 118,9 per cento. Tenuto conto del rincaro, 30 centesimi di supplemento fiscale corrispondono oggi in termini reali a 13,7 centesimi.

Tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali (contrassegno autostradale)

Nel 1985 la Svizzera ha introdotto l'obbligo del contrassegno autostradale per l'utilizzazione delle strade nazionali di prima e seconda classe con veicoli a motori e rimorchi (fino a 3,5 tonnellate di peso totale ciascuno²⁸) (art. 86 cpv. 2 Cost.). Da allora, l'acquisto del contrassegno autorizza i conducenti a circolare per la durata dell'anno civile sulle strade nazionali assoggettate alla tassa. Quando è stato introdotto, il contrassegno costava 30 franchi. Nel 1995 il prezzo è stato adeguato al rincaro e aumentato a 40 franchi.

Nella votazione popolare del 24 novembre 2013 i cittadini svizzeri hanno respinto l'aumento del prezzo del contrassegno autostradale da 40 a 100 franchi e l'introduzione di un contrassegno bimestrale al prezzo di 40 franchi. Così facendo, hanno respinto anche il progetto di estendere (di ca. 400 km) la rete delle strade nazionali e di integrarvi due nuovi elementi viari.

²⁵ Amministrazione federale delle dogane (AFD)

²⁶ Tassa per finanziare la gestione delle scorte obbligatorie.

²⁷ Indice nazionale dei prezzi al consumo (IPC)

²⁸ L'obbligo del contrassegno vale anche per veicoli a motore e rimorchi, di peso superiore a 3,5 tonnellate, che non sottostanno alla tassa sul traffico pesante (p. es. veicoli di lavoro).

1.3.4 FSTS: compiti e spese

Garantire a lungo termine la funzionalità, la sicurezza, la viabilità e la compatibilità delle strade nazionali è un compito estremamente complesso, in quanto occorre tenere conto di innumerevoli fattori. Solo avendo a disposizione i mezzi finanziari necessari sarà possibile anche in futuro farvi fronte in modo efficiente. Per informazioni dettagliate, in particolare sul fabbisogno finanziario, si rinvia al numero 2.3.2.

1.3.4.1 Compiti connessi alle strade nazionali

Fanno parte delle strade nazionali, oltre al corpo stradale, tutti gli impianti necessari a una adeguata configurazione tecnica delle medesime. Si tratta in particolare di manufatti (ad es. ponti), raccordi, piazze di stazionamento, segnali e attrezzature per l'esercizio e la manutenzione delle strade (art. 6 LSN). A queste si aggiungono i dispositivi per il controllo dei pesi e per altri controlli del traffico nonché impianti di monitoraggio del traffico e delle condizioni stradali e meteorologiche, comprese le necessarie banche dati o le dotazioni della gestione del traffico per dirigere, rilevare e influenzare il traffico, quali centrali di gestione e sistemi di rilevamento, comprese le necessarie banche dati. Le parti costitutive delle strade nazionali sono elencate in modo dettagliato nell'articolo 2 dell'ordinanza del 7 novembre 2007²⁹ sulle strade nazionali (OSN). L'allegato II del presente rapporto fornisce una visione d'insieme dell'evoluzione della rete delle strade nazionali fino ai nostri giorni.

Esercizio

Scopo dell'esercizio è assicurare che siano realizzati tutti i lavori e tutte le misure necessarie a garantire la sicurezza delle strade nazionali e la loro viabilità. Se viene trascurato, ne risultano compromesse l'agibilità e la sicurezza delle strade, con tutti i danni e i costi che ciò comporta. In termini di finanziamento, dunque, l'esercizio ha la massima priorità. Per esercizio delle strade nazionali si intendono la *manutenzione «corrente» (manutenzione ordinaria)*, la *manutenzione «edile» (strutturale, di piccola entità) esente da progettazione*, la *gestione del traffico* e la *protezione contro i danni*.

Per *manutenzione corrente (manutenzione ordinaria)* si intendono le misure volte a garantire l'operatività delle strade nazionali, ad esempio il servizio invernale, la pulizia delle strade e la manutenzione degli impianti tecnici. Nella *manutenzione strutturale (di piccola entità) esente da progettazione* rientrano gli interventi di mantenimento qualitativo (riparazioni), realizzabili senza grandi pianificazioni e con risorse finanziarie contenute. La *gestione del traffico* ingloba misure e lavori necessari a garantire una circolazione fluida e sicura. Vi rientrano la gestione, la ripartizione e il controllo del traffico (compreso il traffico pesante) e la fornitura di informazioni sulla viabilità. La *protezione contro i danni* comprende le misure e i lavori necessari per la sicurezza del traffico e per la protezione dell'uomo e dell'ambiente, come la protezione contro il fuoco, gli oli, le sostanze chimiche e le radiazioni.

Su mandato della Confederazione, la manutenzione ordinaria delle strade nazionali, che rappresenta la fetta più consistente delle spese d'esercizio, è eseguita da 11 unità

²⁹ RS 725.111

territoriali³⁰, cui fanno capo 45 centri di manutenzione lungo l'intera rete. Le risorse finanziarie sono stanziare direttamente dalle 11 unità.

Manutenzione

Scopo della manutenzione strutturale («edile») è garantire il livello originario di funzionalità, sicurezza, viabilità e compatibilità delle strade nazionali per il ciclo di vita pianificato. Se trascurata, ne conseguono danni e costi in crescita esponenziale. Questo tipo di manutenzione serve a preservare il valore e il sostrato qualitativo (mantenimento qualitativo) delle strade. In termini di finanziamento ha - insieme all'esercizio - la massima priorità.

La rete delle strade nazionali invecchia e, di anno in anno, cresce il volume degli investimenti necessari. Buona parte dell'infrastruttura delle strade nazionali ha oggi tra i 40 e i 50 anni e la rete non è ancora completata (96 per cento della rete pianificata). Contemporaneamente, il traffico continua ad aumentare, in particolare attorno agli agglomerati. Le strade nazionali, infine, diventano sempre più complesse, soprattutto perché aumenta il numero degli impianti elettromeccanici.

Il mero fatto che la rete delle strade nazionali si allunghi e che, in media, diventi più vecchia provoca un incremento delle uscite per gli interventi di manutenzione strutturale. Tale incremento è dovuto, tuttavia, anche alla sempre maggiore usura delle strade, causata dall'intensificarsi del traffico e dalla crescente complessità degli impianti elettromeccanici, che, di norma, hanno una durata di vita più breve. Anche le misure destinate all'adeguamento della rete delle strade nazionali (vd. qui di seguito) comportano costi di manutenzione più elevati, perché gli interventi interessano un numero maggiore di pareti antirumore, di impianti per il trattamento delle acque di scarico o di opere di protezione (p. es. contro valanghe, caduta massi o inondazioni). Anche in futuro aumenteranno dunque i lavori di manutenzione necessari.

La manutenzione strutturale comprende tutti i relativi interventi sottoposti a progettazione riguardanti gli impianti stradali esistenti. Vi rientrano, ad esempio, il risanamento dei tracciati o la manutenzione di ponti e gallerie, dove, a pesare sulla spesa, in quanto particolarmente costosi, sono gli interventi per ristrutturare volte, solette intermedie o cunicoli di sicurezza.

Il ciclo di vita delle diverse componenti degli impianti delle strade nazionali varia in funzione della tipologia degli stessi. I dispositivi elettromeccanici e le pavimentazioni stradali hanno una durata media di 15 anni; quella di strutture portanti quali ponti raggiunge invece normalmente i 30 anni. Per procedere in modo ottimale ai lavori di manutenzione strutturale necessari, occorre coordinare la durata di tutte queste componenti in modo da poter raggruppare i lavori, senza tuttavia ridurre inutilmente la durata residua degli impianti stessi. L'esperienza dimostra che è possibile ottimizzare la manutenzione se, in media ogni 15 anni, si procede ad interventi raggruppati effettuando contemporaneamente gli adeguamenti del caso. Poiché sia i lavori di manutenzione che di adeguamento presuppongono una minuziosa progettazione e assorbono ingenti investimenti in termini di mezzi finanziari e

³⁰ La maggior parte delle unità territoriali sono integrate nelle Direzioni cantonali delle costruzioni e si adoperano per garantire, 24 ore su 24, un'elevata agibilità e la sicurezza delle strade nazionali.

risorse umane, raggruppandoli è possibile sfruttare in modo ottimale le sinergie che ne conseguono e ridurre il numero dei cantieri e i disagi alla circolazione. Il cosiddetto «Piano di manutenzione delle strade nazionali (UPlanNS)» stabilisce come vanno pianificati, coordinati e svolti i lavori³¹.

Adeguamenti

Gli adeguamenti sono eseguiti al fine di rispettare le prescrizioni contenute nelle leggi, nelle direttive e nelle norme. Nel conto della Confederazione, le uscite per le misure di adeguamento figurano alla voce «sistemazione». Poiché gli adeguamenti non sono finalizzati ad aumentare la capacità della rete, nel presente rapporto questi due diversi obiettivi sono chiaramente distinti. Sia sotto il profilo finanziario che degli oneri di tecnica edile e di progettazione, gli adeguamenti costituiscono un elemento importante. Buona parte delle uscite che figurano alla voce di bilancio «sistemazione» sono riconducibili proprio agli adeguamenti. Essi includono tra l'altro:

Protezione contro l'inquinamento fonico: attuazione delle prescrizioni di cui all'ordinanza del 15 dicembre 1996³² contro l'inquinamento fonico (OIF). Entro il 31 marzo 2015 vanno realizzate tutta una serie di misure quali pareti antirumore, coperture integrali o parziali.

Incidenti rilevanti / protezione delle acque: attuazione delle prescrizioni di cui all'ordinanza del 27 febbraio 1991³³ sulla protezione contro gli incidenti rilevanti (OPIR) e di cui alla legge federale del 24 gennaio 1991³⁴ sulla protezione delle acque (LPAC). Per quanto riguarda l'OPIR, la Confederazione è tenuta, in qualità di proprietaria delle strade nazionali, ad adottare le misure necessarie a evitare o ridurre i rischi. Conformemente alla LPAC, deve realizzare, in funzione del grado di inquinamento delle acque di scarico delle strade, speciali impianti per il trattamento di dette acque.

Sicurezza nelle gallerie: la sicurezza della circolazione stradale e nelle gallerie è un obiettivo prioritario. Conformemente all'articolo 50 OSN, la Confederazione è tenuta ad attuare tutte le misure organizzative e infrastrutturali che si richiedono per preservare ed aumentare la sicurezza nelle gallerie.

Architettura di sistema unitaria e standardizzata (SA-CH): un'architettura di sistema unitaria e standardizzata consentirà di definire condizioni quadro per gli equipaggiamenti di esercizio e di sicurezza, compresi gli impianti per la gestione del traffico. Di riflesso, queste prescrizioni unitarie consentiranno di incrementare l'efficienza degli equipaggiamenti.

Corsie dinamiche: convertendo in modo temporaneo o permanente le corsie d'emergenza in corsie di marcia, si intendono contrastare i disagi alla circolazione dovuti ai congestionamenti quotidiani soprattutto nelle ore di punta.

Interventi di minore entità: interventi ad hoc sugli svincoli e sulle vie d'accesso e l'aggiunta di corsie stradali di lunghezza non superiore a due chilometri consentono di migliorare in modo incisivo la funzionalità della rete delle strade nazionali. Da

³¹ www.autostradasvizzera.ch > Informazioni utili > Piano di manutenzione delle strade nazionali

³² RS 814.41

³³ RS 814.012

³⁴ RS 814.20

una prima valutazione degli interventi necessari³⁵ emerge che su un totale di 360 svincoli, 52 necessitano di interventi urgenti e 156 di interventi a medio termine.

Ulteriori adeguamenti sono: corridoi faunistici, impianti per la gestione del traffico (come telecamere e rilevatori del traffico), o dispositivi che consentano di far fronte all'intensificazione dei controlli del traffico pesante.

Completamento della rete delle strade nazionali approvata (FI)

Scopo del completamento della rete delle strade nazionali secondo il piano varato³⁶, realizzata a tutt'oggi al 96 per cento, è portare a termine le parti mancanti, circa 80 chilometri, di cui buona parte è costituita da gallerie. Se in origine la realizzazione della rete procedeva rapidamente, oggi le fasi di pianificazione e approvazione dei progetti sono più lunghe. Ciò è dovuto anche alle crescenti richieste della società in termini di compatibilità di tali infrastrutture con il contesto nel quale si inseriscono, il che richiede sempre più tempo per poter giungere a soluzioni condivise e al tempo stesso valide sotto il profilo economico. Il completamento della rete è un compito congiunto di Confederazione e Cantoni.

Al pari di esercizio, manutenzione e adeguamenti, il completamento della rete delle strade nazionali è un obiettivo di massima priorità, per il quale è già previsto un credito d'impegno di 8,5 miliardi di franchi (cfr. n. 1.3.2), deciso con il decreto federale concernente il credito complessivo per il fondo infrastrutturale³⁷.

Potenziamento della rete (in parte FI)

Ai compiti sopra illustrati riguardanti la rete delle strade nazionali già realizzata e il suo completamento si aggiunge la necessità di intervenire con opere di potenziamento (cfr. n. 2.3.4): la funzionalità dell'intera rete può infatti essere garantita solo ampliando le strade nazionali e aumentandone la capacità in funzione delle esigenze cui deve rispondere.

Potenziare la rete, ovvero ampliarla e aumentarne la capacità significa:

Eliminare i problemi di capacità (FI): progettare reti di strade nazionali utilizzando come parametro di riferimento il volume di traffico massimo delle ore di punta sarebbe inefficiente e, oltre a comportare costi ingentissimi, presupporrebbe l'utilizzo di grandi superfici di territorio. Per questa ragione non sarà mai possibile evitare del tutto code e congestionamenti. Situazioni ricorrenti di traffico intenso in determinate fasce orarie o incolonnamenti stagionali su alcuni tratti sono ormai tipici dell'attuale sistema di trasporti.

È vero che su numerosi tratti di strada nazionale il traffico è intenso, ma complessivamente la funzionalità della rete è garantita. Vi sono però diversi punti che registrano congestionamenti continui e dove anche una migliore gestione del traffico non consentirebbe di risolvere la situazione. È dunque necessario intervenire. Senza interventi di natura strutturale, infatti, queste strozzature ormai croniche comprometteranno la funzionalità dell'intera rete e causeranno gravi disagi alla viabilità.

³⁵ Stato 2010 / 2011.

³⁶ Conformemente al decreto federale concernente la rete delle strade nazionali, nelle ultime versioni determinanti (RU 1960 872, 1984 1118, 1986 35 2515, 1987 52, 1988 562, 2001 3090) e art. 197 n. 3 Cost. (RS 101; RU 2007 5770).

³⁷ FF 2007 7705

Nel messaggio dell'11 novembre 2009³⁸ concernente il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e lo sblocco dei crediti necessari (primo messaggio PEB) il Consiglio federale ha indicato i tratti della rete che in futuro saranno regolarmente congestionati ed ha proposto un piano di interventi strutturali, che prevede l'aggiunta di corsie della lunghezza di almeno 2 chilometri. Nel secondo messaggio PEB, posto in consultazione nel 2013, il Consiglio federale porta avanti il primo programma. In particolare fornisce un'analisi aggiornata delle criticità presenti sulla rete, illustrando le misure per risolverle e l'ordine di priorità assegnato ai vari progetti.

Nuovo decreto concernente la rete delle strade nazionali (NEB): nella votazione popolare del 24 novembre 2013 i cittadini svizzeri hanno respinto l'aumento del prezzo del contrassegno autostradale da 40 a 100 franchi e l'introduzione di un contrassegno bimestrale al prezzo di 40 franchi. Così facendo, hanno respinto anche il progetto di estendere (di ca. 400 km) la rete delle strade nazionali e di integrarvi due nuovi elementi viari. Nel presente rapporto esplicativo non si è pertanto tenuto conto degli introiti che sarebbero stati ricavati aumentando il prezzo del contrassegno né, di conseguenza, le spese connesse all'estensione della rete e all'integrazione dei due nuovi elementi viari.

Nuovi elementi viari: non tutti i problemi di capacità possono essere risolti mediante l'aggiunta di corsie. In alcuni casi, la soluzione risiede nell'aggiunta di nuovi elementi viari. Nel messaggio sull'adeguamento del decreto federale concernente la rete delle strade nazionali e sul suo finanziamento il Consiglio federale ha proposto due nuovi elementi: l'«autostrada della Glatttal» e la «circonvallazione di Morges». In seguito all'esito della votazione popolare del 24 novembre 2013, questi due elementi sono esclusi dal presente rapporto.

Circonvallazioni (dislocazione delle strade nazionali): già oggi le strade nazionali attraversano diverse località. In funzione dei deficit di funzionalità come pure dell'impatto sull'ambiente e sul territorio occorrerà valutare l'opportunità di «dislocare» tratti di strada nazionale.

Gli interventi di potenziamento (ampliamenti strutturali e aumento della capacità) comportano sempre un maggiore fabbisogno sul piano operativo nonché in termini di manutenzione e adeguamenti e, di solito, vengono associati a misure di manutenzione³⁹.

Uscite per le strade nazionali: evoluzione dal 1998

Dal 1998⁴⁰ l'UST calcola e pubblica, ad aprile e ottobre, un indice dei prezzi delle costruzioni; quest'ultimo illustra l'andamento dei prezzi e del rincaro nel settore delle costruzioni, distinguendo fra edilizia e genio civile. Dal 1998 al 2012 i prezzi del genio civile sono aumentati complessivamente del 34 per cento⁴¹, il che corrisponde ad un tasso medio del rincaro del 2,1 per cento annuo.

³⁸ FF 2009 7301

³⁹ Contestualmente all'ampliamento a 6 corsie per risolvere i problemi di capacità in corrispondenza del tratto Härkingen – Wiggertal, sono stati rinnovati tracciato e manufatti, si è migliorata la protezione contro l'inquinamento fonico, è stato progettato un nuovo sistema di drenaggio e sono state realizzate misure di sostituzione e di compensazione ecologica.

⁴⁰ Tenuto conto dei dati disponibili riguardanti i prezzi delle costruzioni, nella presente sezione si considera l'andamento delle uscite per le strade nazionali nel periodo dal 1998 al 2012.

⁴¹ Indice di ottobre.

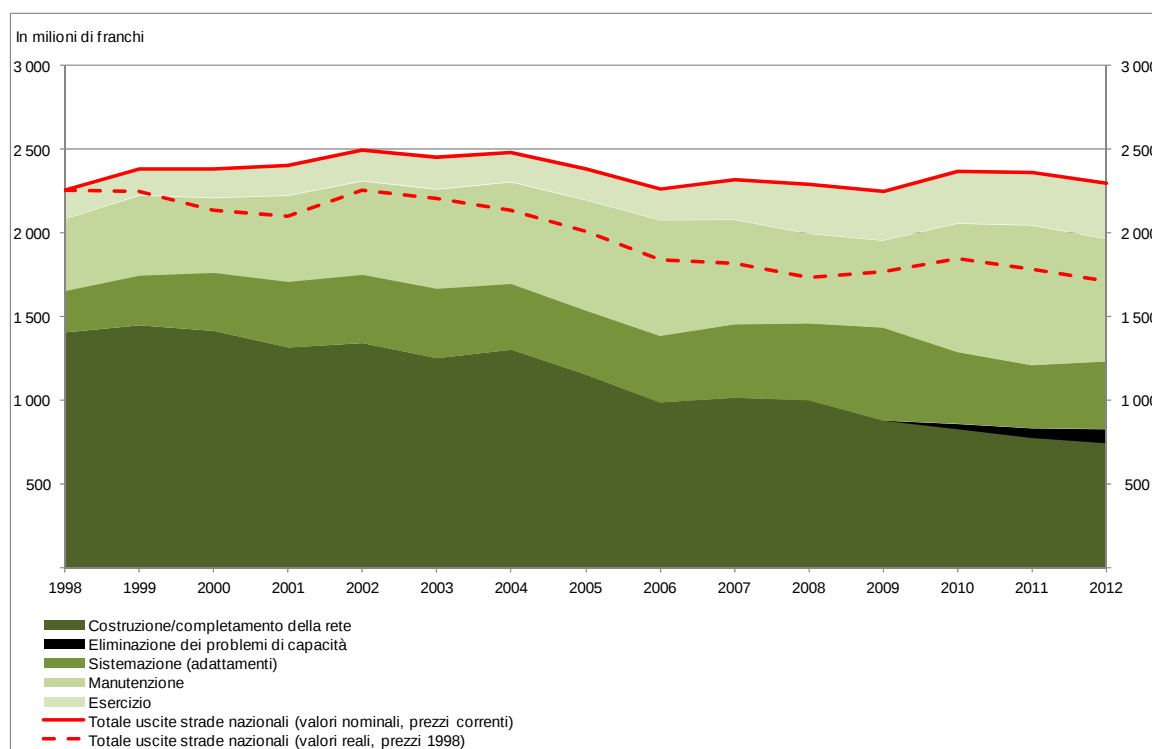
In termini nominali, la spesa complessiva annua per le strade nazionali è oscillata tra 2,3 e 2,5 miliardi di franchi, mantenendosi quindi a un livello sostanzialmente costante. In termini reali, invece, ovvero tenendo conto del rincaro, l'andamento delle uscite indica un risultato diverso: al netto dell'inflazione, queste sono diminuite da 2,3 (nel 1998) a 1,7 miliardi di franchi (nel 2012).

La composizione delle uscite per le strade nazionali è fortemente cambiata nel corso degli anni. Se nel 1998 circa due terzi riguardavano misure strutturali, nel 2012 la loro quota è scesa a un terzo. Contemporaneamente, le uscite per l'esercizio e la manutenzione delle strade nazionali sono passate da uno scarso quarto a circa la metà delle uscite complessive. Ciò è dovuto, da un lato, al fatto che la rete delle strade nazionali è ormai quasi completata e, dall'altro, che l'infrastruttura realizzata man mano a partire dal 1960 non solo invecchia, ma aumenta di volume e di complessità, facendo crescere anche l'onere in termini di esercizio e manutenzione.

La crescita demografica ed economica, e il conseguente aumento del parco veicoli e dei chilometri percorsi, hanno determinato un aumento del fabbisogno in termini di capacità di trasporto. In futuro, soprattutto gli incrementi di capacità (eliminazione dei problemi di capacità e nuovi elementi viari) assorbiranno risorse finanziarie ancora più elevate che in passato. Complessivamente il fabbisogno finanziario sarà nettamente più elevato di quello degli ultimi anni perché, contemporaneamente, crescono anche le spese per l'esercizio, la manutenzione e la sistemazione (nel senso di adeguamenti) della rete.

Figura 10

Uscite della Confederazione e dei Cantoni per le strade nazionali (visione integrale)⁴²



⁴² La presente figura riporta i dati del controlling investimenti dell'USTRA. Per motivi contabili i dati in questione possono divergere leggermente dai valori di calcolo. La figura presenta una visione integrale indipendente dagli strumenti di finanziamento e comprensiva delle uscite della Confederazione e dei Cantoni.

1.3.4.2 Provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati (FI)

In ambito di contributi federali a provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati, secondo l'articolo 86 capoverso 3 lettera b^{bis} Cost. l'Assemblea federale ha stanziato, con il decreto federale concernente il credito complessivo per il fondo infrastrutturale, un credito d'impegno di sei miliardi di franchi (livello dei prezzi 2005, esclusi il rincaro e l'imposta sul valore aggiunto), ovvero, in media, 300 milioni all'anno⁴³. Partecipando al finanziamento, la Confederazione intende promuovere la pianificazione coordinata di abitati e trasporti nonché l'ottimizzazione dei diversi mezzi nel settore dei trasporti pubblici, del trasporto privato motorizzato e del traffico lento, tenendo conto degli obiettivi e delle misure di pianificazione del territorio. Vincolando il finanziamento alla definizione e all'efficacia di criteri inderogabili⁴⁴, si garantisce un impatto positivo sui costi.

Il cofinanziamento dei provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati ha altresì notevolmente favorito la pianificazione di abitati e trasporti, coordinata al di là dei confini comunali, cantonali e addirittura nazionali. La verifica dei programmi d'agglomerato da parte della Confederazione e la loro chiara prioritizzazione garantiscono che i mezzi finanziari siano impiegati al meglio e in modo efficiente.

1.3.4.3 Altri compiti del FSTS

Come già illustrato (cfr. n. 1.3.1), il FSTS serve a finanziare le strade nazionali e altri compiti, che vengono illustrati qui di seguito.

Contributi ai costi delle strade principali (art. 86 cpv. 3 lett. c Cost.)

La Confederazione versa ai Cantoni contributi globali calcolati per ogni Cantone in funzione della lunghezza delle strade principali, del volume del traffico e della topografia. Prima dell'entrata in vigore della NPC, i contributi ai Cantoni non erano versati sotto forma di contributi globali, bensì in base a programmi pluriennali, nell'ambito dei quali ogni singolo progetto otteneva la garanzia del finanziamento. Fino al completamento dei progetti approvati prima della NPC, alcuni Cantoni continueranno a ricevere parte dei fondi sotto forma di contributi per programmi pluriennali.

⁴³ In sede di emanazione delle disposizioni costituzionali nel quadro della NPC, era previsto che la Confederazione stanziasse almeno 30–40 milioni di franchi all'anno per il finanziamento del traffico d'agglomerato. Estrapolando la regola originariamente prevista, ciò significherebbe che, al termine del periodo di vita del Fondo infrastrutturale, sarebbero disponibili ogni anno circa 50 milioni di franchi (livello dei prezzi 2028, esclusi il rincaro e l'imposta sul valore aggiunto).

⁴⁴ I seguenti obiettivi d'efficacia sono prioritari e fissati per legge (cfr. LFIT e LUMin): a) migliore qualità del sistema dei trasporti; b) maggior sviluppo centripeto degli insediamenti; c) minor carico ambientale e minor impiego di risorse; d) maggior sicurezza del traffico.

Altri contributi direttamente vincolati a opere destinati all'infrastruttura ferroviaria e al traffico su rotaia per il trasferimento del traffico (art. 86 cpv. 3 lett. b Cost.)

Vi rientrano i contributi per le indennità per il traffico combinato transalpino e non transalpino. Versati per ragioni ambientali e di politica dei trasporti, questi contributi hanno lo scopo di promuovere il trasferimento del traffico dalla strada alla ferrovia. Servono inoltre a coprire il 25 per cento delle spese globali per le linee di base della NFTA («quota NFTA») e a finanziare la costruzione di binari di raccordo e di terminali privati. In futuro questa quota sarà sostituita da versamenti nel FInFer (cfr. allegato VI).

Contributi al FInFer: le fonti di finanziamento della Confederazione a favore dell'infrastruttura ferroviaria e dunque del nuovo FInFer saranno disciplinate nella Costituzione federale. È previsto che il Consiglio federale finanzia il FInFer attingendo dal FSTS il nove per cento dei proventi dell'imposta sugli oli minerali (comprensiva del supplemento fiscale), per un massimo di 310 milioni di franchi all'anno⁴⁵ e fino all'avvenuto rimborso dell'anticipo dell'attuale Fondo FTP (ca. nel 2030). Il FInFer sostituirà il Fondo FTP verosimilmente nel 2016. Stando agli attuali modelli di calcolo e alle tariffe d'imposta in vigore, i contributi del FSTS al FInFer (2016–2030) ammonteranno complessivamente a circa 4,2 miliardi di franchi.

Altri contributi direttamente vincolati a opere per la protezione dell'ambiente, del patrimonio culturale, del paesaggio e per la protezione dai pericoli naturali (art. 86 cpv. 3 lett. d Cost.)

Per i provvedimenti protettivi dell'ambiente e del paesaggio, nonché per le opere di protezione contro i pericoli naturali lungo le strade vengono stanziati dei contributi. Per quanto riguarda la protezione dell'ambiente, i contributi sono destinati al bosco, alla protezione dall'inquinamento fonico e alla protezione delle vie di comunicazione da pericoli naturali quali valanghe, frane o caduta massi. Tra i contributi per la protezione dai pericoli naturali si annoverano anche quelli per la protezione dalle inondazioni. I contributi per la protezione del paesaggio e del patrimonio culturale sono destinati ai provvedimenti per la tutela di opere degne di protezione quali monumenti, città e siti di importanza storica, come pure a provvedimenti archeologici. I contributi in questione sono versati in particolare dall'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) e dall'Ufficio federale della cultura (UFC) nell'ambito delle loro attività e non hanno nulla a che vedere con progetti concreti riguardanti le strade nazionali.

Contributi non direttamente vincolati alle opere (art. 86 cpv. 3 lett. e ed f Cost.)

Ai Cantoni spetta attualmente il dieci per cento dei proventi a destinazione vincolata dell'imposta sugli oli minerali, del supplemento fiscale sugli oli minerali e della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali. Si tratta in sostanza di quote sulle entrate della Confederazione e sono fondi utilizzabili esclusivamente per compiti stradali. I contributi sono ripartiti fra i Cantoni in funzione della lunghezza delle strade aperte al traffico motorizzato (escluse le strade nazionali) e dei cosiddetti oneri stradali.

⁴⁵ Questo importo massimo è indicizzato, ovvero aumenta in funzione del rincaro.

Ricerca e amministrazione (art. 3 lett. f LUMin)

I mezzi del FSTS servono a finanziare la ricerca nel settore stradale e gli oneri amministrativi (di personale e materiale) dell'Ufficio federale delle strade (USTRA).

Contributi destinati a mantenere il sostrato qualitativo delle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche (FI – art. 1 cpv. 2 lett. d LFIT)

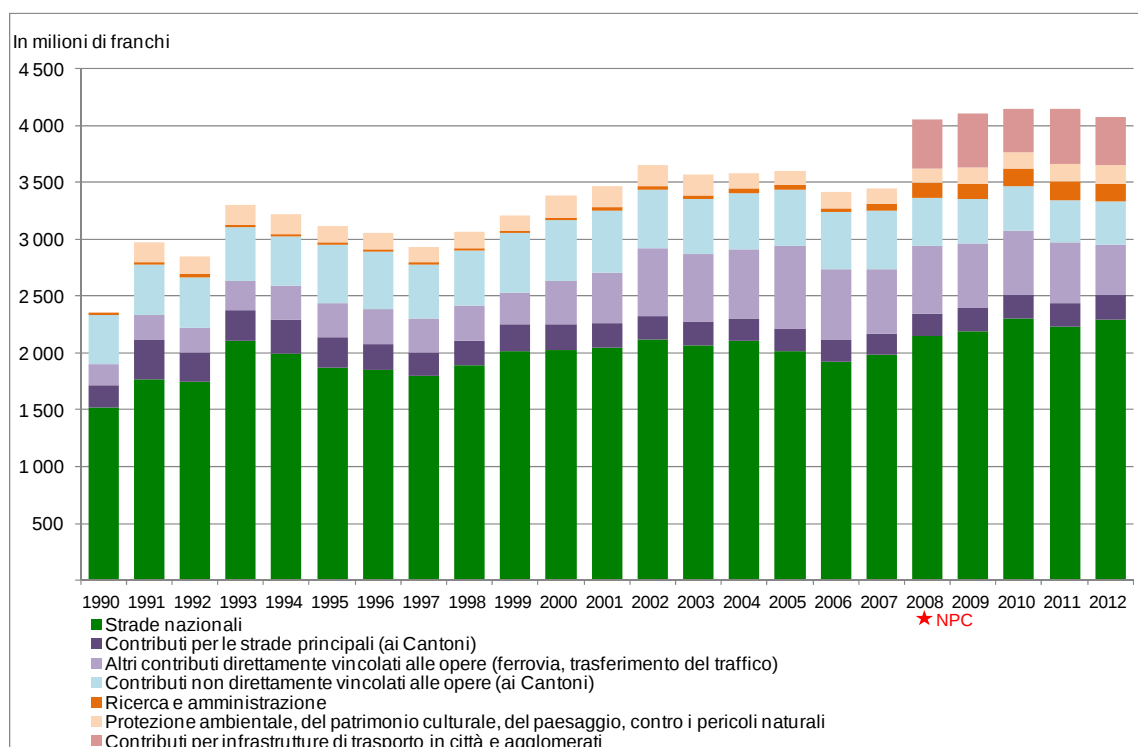
Il FI serve anche a finanziare i contributi destinati al mantenimento qualitativo delle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche. Saranno versati solo fino al momento in cui il Fondo verrà sciolto.

1.3.5 FSTS: evoluzione

Il ventaglio di compiti finanziati con il FSTS è stato ampliato l'ultima volta nel 2008, quando sono stati aggiunti i contributi ai provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati. La quota delle uscite del FSTS per le strade nazionali è scesa dal 65 per cento nel 1990 al 56 per cento nel 2012. In questo lasso di tempo, la Confederazione ha speso in media ogni anno circa due miliardi di franchi per le strade nazionali⁴⁶. Negli anni antecedenti all'entrata in vigore della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), avvenuta nel 2008, questo importo era stato meno elevato; dal 2008 è di circa 2,2 miliardi all'anno (per ulteriori dettagli sulla NPC cfr. anche allegato II).

⁴⁶ I valori corrispondono ai prezzi dell'anno in esame e riflettono dunque anche l'evoluzione del rincaro.

Andamento delle uscite della Confederazione per la circolazione stradale dal 1990 al 2012 (visione integrale)⁴⁷



1.4

Evoluzione finanziaria: disavanzo a fine 2017 / inizio 2018

Dopo aver raggiunto, alla fine del 2007, con circa 4,6 miliardi di franchi, la quota in assoluto più alta, le riserve del FSTS hanno registrato una costante e graduale diminuzione. Secondo i preventivi (Prev.) e piani finanziari (PF) aggiornati in seguito ai risultati della votazione popolare del 24 novembre 2013, entro la fine del 2017 queste riserve dovrebbero ridursi a 140 milioni di franchi. Le pianificazioni delle uscite e le stime relative all'evoluzione delle entrate che si spingono oltre questo periodo mostrano che, se non saranno adottate contromisure, verrà a mancare la copertura finanziaria (saldo tra entrate e uscite) per una media di circa 1,2 miliardi di franchi all'anno.

⁴⁷ Il grafico fornisce una panoramica integrale dell'andamento delle uscite, indipendentemente dai mezzi con cui sono state finanziate (FSTS e FI). I versamenti nel FI non sono contemplati fra le uscite. Le uscite del FI, invece, sono prese in considerazione.

Figura 12

**Finanziamento speciale per il traffico stradale 2013-2017
(stato post votazione popolare del 24.11.2013)**

FSTS (in milioni di franchi)*	2013	2014	2015	2016	2017
	Prev.	Prev.	PF	PF	PF
Entrate (a destinazione vincolata)	3768	3769	3755	3735	3729
Imposta oli minerali sui carburanti	1469	1467	1461	1451	1448
Supplemento fiscale oli minerali sui carburanti	1956	1957	1946	1935	1930
Prodotto netto tassa utilizzazione strade nazionali	333	325	326	328	331
Altre entrate (1)	10	21	21	21	21
Uscite	4120	4106	4069	4149	4254
Strade nazionali (2)	1644	1635	1563	1614	1634
Versamenti nel fondo infrastrutturale (3)	1026	1049	1094	1111	1198
Contributi ai Cantoni per le strade principali	171	174	176	179	181
Altri contributi direttamente vincolati alle opere (4)	561	535	527	532	527
Contributi non direttamente vincolati alle opere versati ai Cantoni	374	373	372	371	371
Ricerca e amministrazione	170	161	163	163	164
Protezione ambientale	108	110	109	110	112
Protezione del paesaggio e del patrimonio culturale	15	15	15	15	16
Protezione contro i pericoli naturali	52	53	51	52	52
Saldo	-352	-338	-315	-413	-524
Situazione FSTS (riserva)	1725	1388	1073	660	136

*Possibili lievi discostamenti dal totale per differenze di arrotondamento

(1) Restituzione mutui, alienazione investimenti materiali, ricavi funzionali

(2) Esercizio, manutenzione / sistemazione delle strade nazionali

(3) Per il finanziamento dei compiti relativi al fondo infrastrutturale (FI): completamento della rete, eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali, contributi per i provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati e contributi destinati al mantenimento qualitativo delle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche.

(4) Indennità per il traffico combinato, carico degli autoveicoli, binari di raccordo, terminali, Fondo per progetti ferroviari («fondo FTP») e futuro Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FInFer).

1.5 Difetti dell'attuale struttura di finanziamento

Soprattutto nel settore delle strade nazionali, che, dall'entrata in vigore la NPC, rientra interamente nella sfera di competenza della Confederazione, le esperienze maturate nella pratica hanno evidenziato una serie di difetti nella struttura di finanziamento.

Perdita di flessibilità

Con l'introduzione del FI, il finanziamento delle strade nazionali è stato ripartito su due conti o «casse», con una conseguente minore flessibilità nell'ambito del controllo, della gestione e del conteggio annui (le maggiori o minori uscite registrate in tali casse non possono essere compensate fra loro se non avviando una lunga e complessa procedura per la domanda di crediti aggiuntivi).

Principio dell'annualità

L'avanzamento dei grandi progetti di costruzione nel settore delle infrastrutture dipende da numerosi fattori, in parte non influenzabili (p. es. procedure di ricorso contro l'approvazione di piani o aggiudicazioni di commesse, condizioni atmosferiche ecc.). A causa del principio di annualità, può pertanto capitare che, se determinati progetti finanziati tramite il conto della Confederazione subiscono ritardi, non è detto che i mezzi non utilizzati in un anno possano poi essere automaticamente riportati all'anno o agli anni successivi. Tuttavia, in virtù della loro destinazione vincolata, tali mezzi restano «riservati» per un utilizzo a posteriori, nel quadro dell'intera gamma di compiti del FSTS.

Allo stesso tempo, se i lavori procedono più rapidamente del previsto, i mezzi supplementari richiesti non saranno necessariamente messi a disposizione in tempo utile a causa degli imprescindibili tempi di disbrigo della procedura prevista per richiedere crediti aggiuntivi. Per di più, l'elevato fabbisogno finanziario (con picchi di investimento) dei grandi progetti d'investimento di lungo termine nel settore dei trasporti, con le inevitabili incertezze a livello di costi, può comportare temporanee difficoltà finanziarie. In virtù del freno all'indebitamento e dei limiti di spesa, i picchi di investimento o i costi aggiuntivi devono essere compensati in via provvisoria riducendo le spese all'interno della gamma di compiti del FSTS o all'interno del conto della Confederazione, pena il differimento della realizzazione dei progetti edilizi interessati.

Il «dilemma delle riserve»

I progetti infrastrutturali nel settore dei trasporti richiedono lunghi tempi di pianificazione e di costruzione oltre che, generalmente, ingenti investimenti: occorre dunque un finanziamento sicuro sul lungo periodo, che possa essere garantito anche mediante riserve.

In virtù dell'articolo 3 lettera e LUMin, il FSTS può costituire una riserva nella misura in cui questa sia necessaria per assicurare uno sviluppo equilibrato delle entrate e delle uscite. La riserva attuale (riserva di bilancio) consentirà, nei prossimi anni, di coprire il disavanzo strutturale (diminuzione delle entrate, aumento delle uscite) che si è già venuto a creare. Dalle esperienze maturate è tuttavia emerso che, nonostante il FSTS disponesse di una riserva consistente, non è sempre stato possibile stanziare le risorse nella misura necessaria. Ciò dipende dal fatto che, passando anch'esse per il conto della Confederazione, anche le spese effettuate nell'ambito del FSTS sono vincolate al freno all'indebitamento e le disposizioni in materia non consentono sempre e comunque un impiego a breve termine riserve, nemmeno se le risorse finanziarie necessarie sono disponibili e sono state stanziate appositamente per gli scopi perseguiti. Il freno all'indebitamento consente invece una riduzione nel medio-lungo termine, a condizione che venga intrapreso uno spostamento duraturo o provvisorio del baricentro fra i diversi compiti della Confederazione a vantaggio dei compiti collegati al traffico stradale. Questa è la

soluzione scelta da qui ai prossimi anni, in modo da consentire fin da subito l'utilizzo delle riserve presenti.

Inoltre, nel FSTS sussistono altri elementi interconnessi e interdipendenti e i contributi sono fortemente frammentati, il che va a discapito della trasparenza e della tracciabilità, oltre a rendere ancora più onerosa la gestione finanziaria.

1.6 Conclusioni e interventi necessari

Nessuno mette in dubbio l'assoluta importanza strategica delle infrastrutture dei trasporti, nelle strade nazionali in primis, ma anche nelle città e negli agglomerati. L'aumento costante del volume di traffico e gli stringenti requisiti di natura tecnico-viaria posti al fine di garantire la funzionalità, migliorare la viabilità e accrescere la sicurezza e la compatibilità di tali infrastrutture pongono Confederazione, Cantoni e Comuni di fronte a sfide di notevoli proporzioni.

Di qui la necessità di porre rimedio alle lacune riscontrate nell'attuale struttura di finanziamento, così come si è evoluta nel corso del tempo, e di finanziare in futuro in maniera più coerente a livello federale i due vettori di trasporto terrestri. Urge inoltre creare sin da subito i presupposti onde scongiurare il deficit di finanziamento che si prospetta.

Per quanto riguarda le strade nazionali, oltre a garantirne l'operatività e la manutenzione, occorre procedere ai necessari adeguamenti, nonché agire con interventi mirati tesi a potenziare la rete lungo i tratti a rischio di congestionamento o già congestionati; questo, con l'obiettivo di ottenere una maggiore coerenza non solo a livello di finanziamento, ma anche in sede di pianificazione delle misure di potenziamento di strada e rotaia.

Parallelamente all'assicurazione, nel medio e lungo termine, del finanziamento delle strade nazionali, vanno garantiti anche i mezzi federali necessari per cofinanziare i provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati.

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Panoramica del progetto

Per poter rimuovere i problemi dell'attuale struttura di finanziamento evolutasi nel corso del tempo e finanziare in futuro in maniera più coerente i due vettori di trasporto terrestri (strada e rotaia), è necessario iscrivere nella Costituzione federale un fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA) di durata illimitata (cfr. n. 2.2).

La mancanza di copertura finanziaria che va profilandosi non interessa soltanto le strade nazionali, bensì tutte le attività e le spese (co)finanziate con il FSTS. Oltre a tagliare le spese ottimizzando l'efficienza e rinunciando a determinati interventi, sarà necessario differire le spese di potenziamento (ampliamenti strutturali e aumento della capacità) oppure spalmarle su un periodo di tempo più lungo. Dovranno inoltre essere generate entrate supplementari e andrà fissata una destinazione vincolata per nuove risorse finanziarie (cfr. n. 2.3.5).

Grazie a un piano di sviluppo strategico delle strade nazionali (PROSTRA SN), le Camere federali avranno la possibilità di esprimersi periodicamente sullo stato dei lavori di potenziamento (cfr. n. 2.4).

2.2 Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA)

2.2.1 Panoramica

Il Consiglio federale intende uniformare il finanziamento di strada e rotaia. A tal fine, e nell'ottica della parità di trattamento, si propone quindi di iscrivere nella Costituzione federale, analogamente a quanto fatto per il FInFer, un fondo a tempo indeterminato per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA).

Il FOSTRA, un conto speciale come l'attuale fondo infrastrutturale (FI), di cui, in sostanza, rappresenta un'estensione, verrà utilizzato in futuro per finanziare tutti i compiti connessi alle strade nazionali così come i contributi federali per i provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati. L'obiettivo è di migliorare la sicurezza a lungo termine a livello di pianificazione e realizzazione, nonché la trasparenza di questi due compiti, facendo venire meno i vari elementi interconnessi e interdipendenti dell'attuale sistema, che sono di ostacolo alla gestione dei progetti. Il FOSTRA, che non può indebitarsi e può costituire una riserva, rappresenta una misura strutturale tesa a fare chiarezza nei flussi finanziari e non influisce in alcun modo sulla carenza di copertura finanziaria che si delinea all'orizzonte.

L'accorpamento nel FOSTRA dei compiti legati alle strade nazionali agevola il controllo e la gestione di breve e medio termine dei crediti e garantisce non solo una maggiore trasparenza, ma anche un maggior grado di flessibilità e di permeabilità tra le risorse disponibili; i mezzi eccedenti nel breve-medio termine in un determinato settore possono infatti essere messi a disposizione per altri settori e/o per anni successivi.

Il FOSTRA aumenta la sicurezza pianificazione e realizzazione sul lungo periodo, sia in ambito di strade nazionali che di infrastruttura dei trasporti per il traffico d'agglomerato. I prelievi dal fondo non sono vincolati al freno all'indebitamento, il che offre maggiore flessibilità in termini di tempi e importi delle spese che possono essere effettuate in considerazione degli investimenti degli anni precedenti e delle riserve disponibili. Si può inoltre far fronte in maniera più efficace a eventuali oscillazioni delle uscite nel settore delle strade nazionali, senza dover procedere a una loro compensazione in altri settori di compiti o dilatare i tempi dei progetti interessati.

2.2.2 Il FOSTRA in dettaglio

Strutturazione

L'attuale FI viene ampliato e ristrutturato per far sì che tutti i compiti connessi alle strade nazionali tornino a essere finanziati attraverso un unico canale. I contributi per i provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati, che oggi confluiscono nel FI, passeranno al fondo. Anche se non

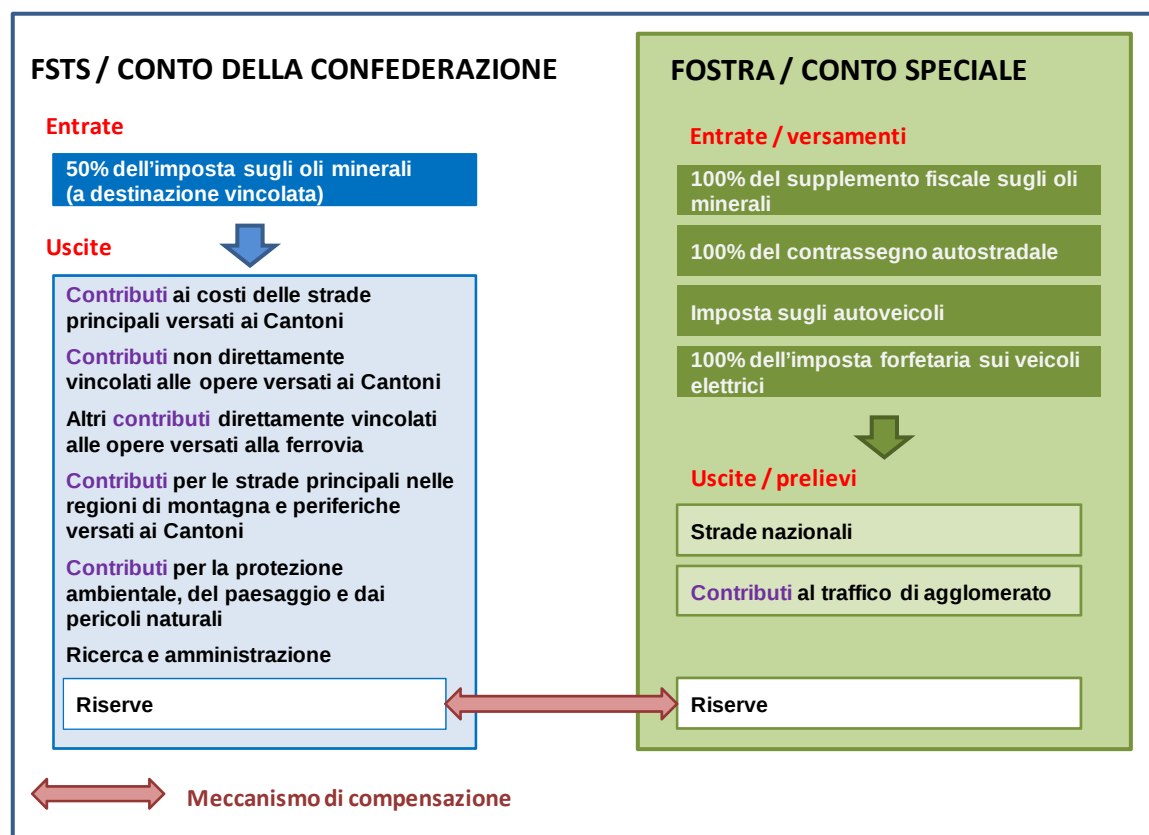
saranno più di durata determinata come oggi con il FI, continueranno a essere gestiti e impiegati secondo la prassi odierna.

Le risorse finanziarie che alimenteranno il FOSTRA saranno rigorosamente a destinazione vincolata, com'è già il caso per il FInFer (cfr. Cost.).

Con il FOSTRA continueranno a esistere, proprio come oggi, due fondi nel settore dei trasporti. Il fatto che il FOSTRA comprenda anche i contributi al traffico d'agglomerato serve a impedire che, accanto al FOSTRA e al futuro FInFer, si renda necessario un terzo fondo a sé stante per finanziare misure volte a migliorare le infrastrutture dei trasporti nelle città e negli agglomerati.

Figura 13

Finanziamento speciale per il traffico stradale (FSTS) e Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA)⁴⁸



Scopo del fondo

Il FOSTRA serve a finanziare l'infrastruttura delle strade nazionali che rientra nella sfera di competenza della Confederazione, nonché a garantire i contributi per i provvedimenti volti a migliorare le infrastrutture dei trasporti nelle città e negli agglomerati.

Statuto giuridico

Il FOSTRA è un fondo giuridicamente non autonomo, provvisto di una contabilità propria (analogamente all'attuale fondo infrastrutturale), orientato sul lungo periodo e sancito a livello costituzionale.

⁴⁸ Ai fini di una migliore comprensibilità e comparabilità, le denominazioni delle diverse voci di bilancio restano invariate.

Versamenti ed entrate

I versamenti per il fondo sono assegnati direttamente al FOISTRA attraverso il conto della Confederazione. Sul tavolo delle discussioni vi sono due varianti: una «variante principale» e una «variante secondaria». In pratica, si propone un fondamento costituzionale per il versamento diretto al FOISTRA delle seguenti entrate:

- 100 per cento del prodotto netto del supplemento fiscale sugli oli minerali (entrate attuali);
- 100 per cento del prodotto netto della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali (entrate attuali);
- variante principale: al massimo i due terzi del prodotto netto dell'imposta sugli autoveicoli (entrate attuali, d'ora in poi a destinazione vincolata);
- variante secondaria: il prodotto netto dell'imposta sugli autoveicoli o una parte di tale prodotto (entrate attuali, d'ora in poi a destinazione vincolata);
- 100 per cento del prodotto netto della tassa forfetaria sui veicoli a propulsione alternativa (nuove entrate);
- altre entrate per cui il legislatore disponga una destinazione vincolata (p. es. la sanzione sulle emissioni di CO₂, attualmente destinata al FI in virtù della legge federale del 23 dicembre 2011⁴⁹ sulla riduzione delle emissioni di CO₂ [legge sul CO₂]);
- eventuale compensazione delle riserve del FSTS_{nuovo}⁵⁰.

Secondo la variante principale, dovrebbero confluire nel FOISTRA non più dei due terzi dell'imposta sugli autoveicoli, mentre il supplemento fiscale sugli oli minerali dovrebbe essere aumentato di 15 centesimi per litro di carburante. La variante secondaria, invece, prevede che venga assegnato al FOISTRA fino al 100 per cento dell'imposta sugli autoveicoli e che l'aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali sia pari a 12 centesimi al litro.

Disponendo l'obbligo di versare nel FOISTRA al massimo i due terzi (variante principale) oppure l'intero ammontare o parte dell'imposta sugli autoveicoli (variante secondaria), viene concesso analogamente al FInFer un margine di manovra a livello di politica finanziaria. Anche nel caso del FInFer, infatti, il Parlamento stabilisce di anno in anno l'ammontare delle risorse da trasferire dalla TTPCP (due terzi al massimo).

In più, il FOISTRA dovrà ricevere un versamento iniziale dalle riserve del FSTS e del FI (cfr. n. 3.2).

È poi prevista una «norma sussidiaria» per l'eventualità che il legislatore vincoli a livello costituzionale la destinazione di ulteriori risorse finanziarie per il FOISTRA (cfr. n. 3.2).

⁴⁹ RS 641.719

⁵⁰ La dicitura «nuovo» indica che ci si sta riferendo al Finanziamento speciale secondo il nuovo sistema, nel quale non saranno più compresi i compiti connessi alle strade nazionali, bensì la voce «Contributi alle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche», attualmente inserita nel FI.

Prelievi e uscite

I prelievi annui vengono stabiliti dall'Assemblea federale mediante decreto federale semplice e sono così suddivisi:

- prelievi per finanziare le strade nazionali;
- prelievi destinati ai contributi per i provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati.

Se i lavori di costruzione procedono più velocemente del previsto, il Consiglio federale ha la facoltà di aumentare del 15 per cento il credito di preventivo annuo stanziato dal Parlamento per le fasi di potenziamento e le grandi opere sulla rete delle strade nazionali esistente. L'importo dei crediti di preventivo si basa sul limite di spesa fissato dal Parlamento ogni quattro anni e sui crediti d'impegno autorizzati. I prelievi dal fondo non sono vincolati al freno all'indebitamento.

Riserve e meccanismo di compensazione

Il FOSTRA costituisce una riserva adeguata, che serve principalmente a far fronte a eventuali oscillazioni delle entrate e delle uscite (p. es. a seguito di picchi di investimento). Il FOSTRA non può indebitarsi e il patrimonio del fondo non è remunerato.

L'importo ritenuto adeguato a fini di riserva può variare a seconda del volume di finanziamento necessario per progetti in corso o in programma a breve-medio termine. Nel caso specifico, tuttavia, è stato preventivato un importo massimo compreso tra 800 milioni e un miliardo di franchi. Stando alle attuali stime relative alle entrate e alle uscite, questo importo dovrebbe consentire di far fronte per 4–5 anni a eventuali perdite di entrate ovvero eccedenze di uscite (rispetto agli importi previsti) del tre per cento all'anno.

Per poter garantire una certa flessibilità e solidarietà tra il FSTS_{nuovo} e il FOSTRA, si propone inoltre di introdurre un meccanismo di compensazione tra le riserve dei due fondi (cfr. n. 3.2). Se nel FOSTRA o nel FSTS_{nuovo} viene superato quello che è considerato come importo adeguato della riserva, si può procedere a una compensazione delle riserve.

Strumenti di gestione

Analogamente al futuro finanziamento e all'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria vengono introdotti i seguenti strumenti (finanziari) di gestione:

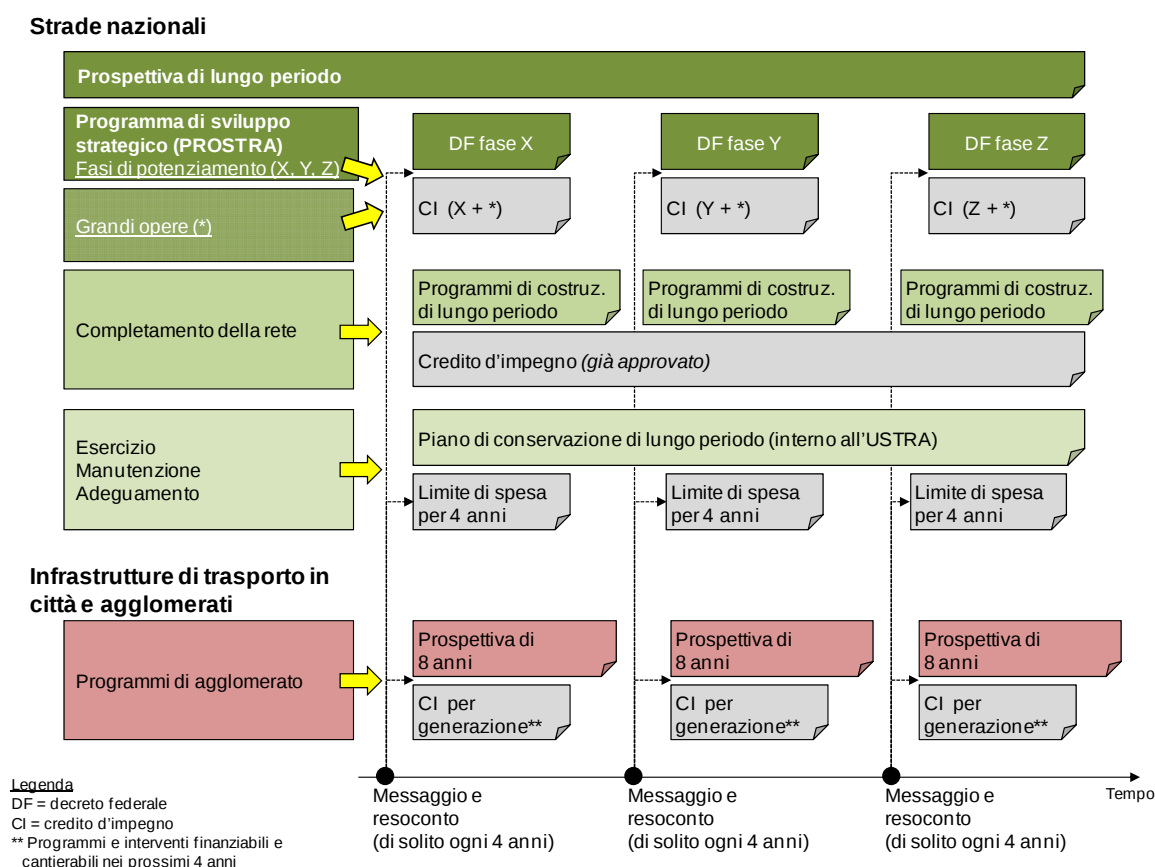
- prospettiva a lungo termine e programma di sviluppo strategico delle strade nazionali (in adempimento della mozione 12.3329 della CTT-N);
- credito d'impegno per lavori di potenziamento, ovvero ampliamento strutturale e aumento della capacità (fasi di potenziamento) e grandi opere sulla rete delle strade nazionali⁵¹;
- limite di spesa quadriennale per l'esercizio, la manutenzione e l'adeguamento delle strade nazionali;

⁵¹ Un credito d'impegno unico per ampliamenti e aumento della capacità (fasi di potenziamento) nonché per grandi opere sulla rete delle strade nazionali.

- estensione a due quadrienni del periodo di preventivazione del finanziamento federale per il traffico d'agglomerato nonché del credito d'impegno per i programmi d'agglomerato della generazione successiva;
- crediti di preventivo annui (non inclusi nella figura che segue);
- rapporti periodici al Parlamento nell'ambito della richiesta concernente i limiti di spesa e i crediti d'impegno.

Figura 14

Panoramica degli strumenti di gestione



Ripercussioni sulle restanti uscite – FSTS_{nuovo}

I restanti compiti e spese connessi alla circolazione stradale continueranno a essere finanziati attraverso il conto della Confederazione. Le voci in oggetto sono:

- provvedimenti volti a promuovere il traffico combinato e il trasporto di veicoli a motore accompagnati, contributi per binari di raccordo privati (riuniti alla voce «Altri contributi direttamente vincolati alle opere»);
- contributi ai costi delle strade principali;
- contributi a opere di protezione contro le forze della natura e a provvedimenti di protezione dell'ambiente e del paesaggio resi necessari dal traffico stradale;
- contributi generali alle spese cantonali per le strade aperte ai veicoli a motore;
- contributi ai Cantoni privi di strade nazionali;
- ricerca e amministrazione.

Poiché i mezzi per finanziarli proverranno, com'è stato il caso sinora, dagli introiti a destinazione vincolata dell'imposta sugli oli minerali (50% dell'imposta di base), il FSTS_{nuovo} sarà mantenuto (art. 3 LUMin e art. 53 cpv. 1 LFC). Questo fondo non può indebitarsi e le sue disponibilità non vengono remunerate. Le categorie di contributo che rimarranno nel FSTS_{nuovo} sono prevalentemente contributi a titolo di trasferimenti a ricorrenza annuale che, non essendo più vincolati a progetti né allo sviluppo di progetti concreti, non giustificano la creazione di un fondo.

Per molti aspetti, la creazione del FOSTRA non avrà alcuna ripercussione diretta sulla gestione di tali risorse finanziarie:

- le uscite vengono stabilite ogni anno dal Parlamento con il preventivo e sono subordinate al freno all'indebitamento;
- in futuro anche i contributi destinati al mantenimento qualitativo delle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche confluiranno nel conto della Confederazione sotto forma di crediti a titolo di trasferimenti;
- le eventuali eccedenze di entrate rimarranno nel FSTS_{nuovo} e saranno utilizzate per assicurare uno sviluppo equilibrato delle entrate e delle uscite andando a costituire una riserva adeguata. Se nel FOSTRA o nel FSTS_{nuovo} viene superato quello che è considerato come importo adeguato della riserva, si può procedere a una compensazione delle riserve.

2.3 Risanamento finanziario

Di seguito saranno analizzati nel dettaglio le future entrate e il futuro fabbisogno finanziario del FSTS ovvero del FOSTRA e del FSTS_{nuovo}.

2.3.1 Stima dell'evoluzione delle entrate

Sotto il profilo della politica ambientale ed energetica, l'impiego di veicoli a basso consumo o a propulsione alternativa è non solo auspicato, ma anche incentivato attivamente. Così facendo, si accelera lo sviluppo tecnologico generale verso veicoli a consumo sempre più basso o a propulsione alternativa quale gas naturale, elettricità e idrogeno.

Nel marzo 2011 le Camere federali hanno adottato una riduzione delle emissioni di CO₂ delle automobili: entro la fine del 2015, le automobili immesse per la prima volta in circolazione non dovranno emettere, in media, più di 130 grammi di CO₂ per chilometro. Inoltre, la revisione della legge federale del 23 dicembre 2011⁵² sulla riduzione delle emissioni di CO₂ (legge sul CO₂) prevede che il Consiglio federale sottoponga per tempo alle Camere una serie di proposte tese a ridurre ulteriormente le emissioni di CO₂ nel periodo successivo al 2019, tenendo conto delle prescrizioni in materia dell'Unione Europea (UE). Da parte sua, nel regolamento n. 443/2003 del

⁵² RS 641.71

23 aprile 2009⁵³, l'UE ha fissato per le nuove auto, a partire dal 2020, un valore target medio pari a 95 grammi di CO₂ per chilometro.

Poiché la crescente domanda energetica mondiale rende quasi inevitabile un rincaro dei vettori energetici, in particolare di quelli fossili, anche in futuro sarà imprescindibile una riduzione del consumo specifico di carburanti e occorrerà puntare sempre più su veicoli a propulsione alternativa.

Calcoli sulla base della Strategia energetica 2050

Nel quadro della Strategia energetica 2050, l'Ufficio federale dell'energia (UFE) ha approntato anche scenari sul futuro consumo di carburanti e, nel suo rapporto di base sulle prospettive energetiche per la Svizzera fino al 2050⁵⁴ (disponibile solo in tedesco) ha preso in esame tre diversi scenari: «Status quo (WWB)», «Misure politiche del Consiglio federale (POM)» e «Nuova politica energetica (NEP)». Il rapporto di base dell'UFE riporta, per ognuno dei tre scenari, una stima sull'evoluzione a lungo termine del consumo energetico in svariati settori (economie domestiche, servizi e agricoltura, industria e trasporti).

Per determinare l'evoluzione dei proventi delle imposte sugli oli minerali, ci si è basati nel presente rapporto sugli sviluppi del consumo energetico prospettati nello scenario «WWB» (Status quo) del rapporto di base⁵⁵. La scelta è caduta su questo scenario in quanto prende le mosse dalle basi giuridiche attualmente vigenti, il che consente di minimizzare le incertezze legate alle ipotesi effettuate.

Per poter stimare, in una seconda fase, anche le conseguenze nel lungo termine sulle vendite di carburante delle variazioni di prezzo dell'imposta sugli oli minerali e del supplemento fiscale sugli oli minerali, è stato necessario apportare delle modifiche allo scenario «WWB»:

- precisazione delle griglie dei quantitativi, in particolare in relazione al fenomeno del «turismo del pieno»⁵⁶;
- aggiornamento dell'anno di riferimento.

Di conseguenza, rispetto alle ipotesi avanzate nel quadro delle prospettive energetiche fino al 2050, si è profilata un'evoluzione delle vendite lievemente più marcata. Per distinguerlo da quello originario, lo scenario qui utilizzato viene pertanto denominato «WWB Sensibilità (WWB Sens.)». Per informazioni dettagliate sulle ipotesi effettuate, sulle griglie dei quantitativi e sui modelli di calcolo, si rimanda al rapporto di base del 20 febbraio 2013⁵⁷ sulla stima della futura evoluzione delle vendite di carburante e dei proventi dell'imposta sugli oli minerali.

Nell'immagine che segue è rappresentata l'evoluzione (secondo lo scenario «WWB Sens.») delle entrate a destinazione vincolata provenienti dall'imposta sugli oli

53 REGOLAMENTO (CE) N. 443/2009 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 23 aprile 2009 che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove nell'ambito dell'approccio comunitario integrato finalizzato a ridurre le emissioni di CO₂ dei veicoli leggeri.

54 www.ufe.admin.ch

55 Per semplificare, i dati sul consumo energetico forniti nel rapporto di base sono stati convertiti in franchi.

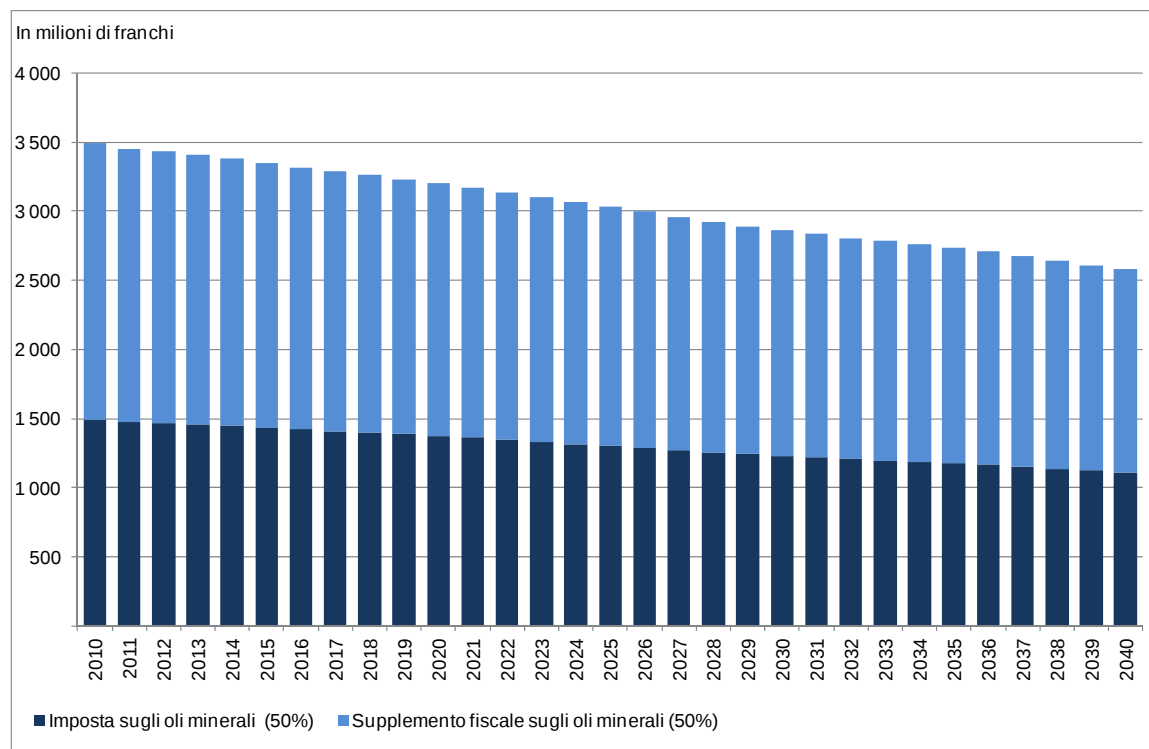
56 Fare il pieno del veicolo nel Paese estero direttamente confinante in ragione di differenze di prezzo del carburante.

57 www.ustr.admin.ch

minerali e dal supplemento fiscale sugli oli minerali rilevanti per il FSTS / FSTS_{nuovo} e il FOSTRA.

Figura 15

Evoluzione delle entrate a destinazione vincolata provenienti dall'imposta sugli oli minerali secondo lo scenario «WWB Sens.» (netto⁵⁸)



Se le tariffe d'imposta non subiscono variazioni, dal modello di calcolo relativo allo scenario «WWB Sens.» risulta che le entrate annuali a destinazione vincolata provenienti dall'imposta sugli oli minerali, caleranno dall'attuale importo di circa 3,5 miliardi di franchi a 3,2 miliardi di franchi nel 2020, per arrivare a 2,9 miliardi di franchi nel 2030.

All'evoluzione tendenzialmente al ribasso delle entrate a destinazione vincolata provenienti dall'imposta sugli oli minerali si associa anche il calo del valore reale di queste entrate a causa del rincaro che grava sul versante delle uscite.

2.3.2 Stima della futura evoluzione delle uscite

2.3.2.1 Strade nazionali

Di seguito viene rappresentato il fabbisogno di risorse della Confederazione per le strade nazionali, senza tener conto della struttura di finanziamento né delle fonti di finanziamento odierne. In una prima fase, si è proceduto a determinare tale fabbisogno secondo un approccio di tipo «bottom-up», ovvero sulla base delle pianificazioni di singoli programmi e progetti. In vista del disavanzo che si va profilando nonché dei consueti ritardi da preventivare per eventuali opposizioni o

⁵⁸ Entrate al netto dei rimborsi e delle spese di riscossione.

ricorsi, in una seconda fase si è ridimensionato il fabbisogno finanziario per l'intero periodo 2017–2040.

Nel fabbisogno finanziario qui indicato sono pertanto già considerati i provvedimenti sul fronte delle uscite proposti e finalizzati ad assicurare il finanziamento futuro (cfr. n. 2.3.4).

Sulla base delle attuali conoscenze e dello stato odierno della pianificazione, il fabbisogno finanziario per il periodo 2012–2030 si aggira mediamente intorno ai 2,6 miliardi di franchi all'anno (valori reali, livello prezzi 2012, IVA inclusa). Nelle due immagini che seguono è rappresentata in maniera dettagliata la relativa ripartizione e distribuzione nel corso degli anni.

Figura 16

Fabbisogno finanziario strade nazionali (valori reali)

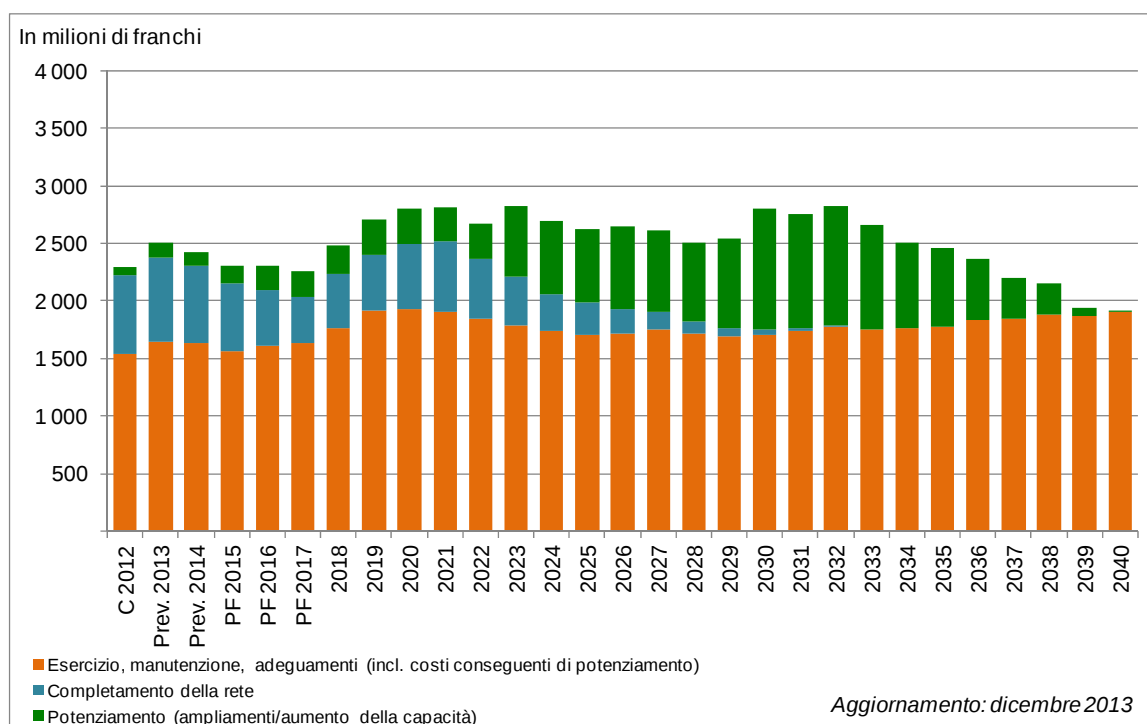
(in milioni di franchi / livello prezzi 2012)*	Valore medio annuo (2012–2030)	in %	Valore medio annuo (2031–2040)	in %
Esercizio, manutenzione, adeguamenti**	1726	67,2%	1813	76,2%
– Esercizio	382	14,9%	441	18,5%
<i>di cui costi conseguenti</i>	2		9	
– Manutenzione	874	34,0%	1177	49,5%
<i>di cui costi conseguenti</i>	20		121	
– Adeguamenti	470	18,3%	196	8,2%
Completamento della rete	411	16,0%	2	0,1%
Potenziamento***	433	16,8%	563	23,7%
– PEB-M1+2 (eliminazione problemi di capacità moduli 1+2)	330	12,8%	35	1,5%
– PEB-M3 (eliminazione problemi di capacità modulo 3)	103	4,0%	528	22,2%
Totale	2570	100%	2378	100%

* È possibile che la somma dei valori si discosti lievemente dal totale (parziale) a causa delle differenze di arrotondamento.

** incl. costi conseguenti per ampliamenti e aumento della capacità (potenziamento).

*** Integrazioni della rete necessarie per eliminare problemi di capacità o per collegare poli di sviluppo nonché circonvallazioni. I progetti e i volumi d'investimento non sono ancora definiti.

I valori qui indicati sono valori reali senza adeguamento al rincaro. Ipotizzando un rincaro pari a un punto percentuale all'anno, il fabbisogno medio annuo aumenta di circa 230 milioni di franchi, passando da 2,57 a quasi 2,80 miliardi di franchi (2012–2030).

Fabbisogno finanziario strade nazionali (valori reali, prezzi 2012)

C = conto, Prev. = preventivo, PF = piano finanziario

Due terzi delle uscite sono destinati all'esercizio, alla manutenzione e all'adeguamento degli impianti delle strade nazionali esistenti. Un sesto delle uscite è destinato invece al finanziamento di misure di potenziamento (fino al 2030). Per il completamento della rete saranno necessari mezzi finanziari fino al 2030 circa, dopodiché le risorse che si libereranno potranno essere man mano essere impiegate per le misure di potenziamento.

Le uscite previste fino al 2017 tengono conto della nuova pianificazione finanziaria della Confederazione⁵⁹, a sua volta basata sulle risorse disponibili nel FSTS e sulle disposizioni del freno all'indebitamento. Poiché questi mezzi non sono sufficienti per coprire interamente il fabbisogno finanziario effettivo, di qui al 2017 si assisterà a una stagnazione degli investimenti con la conseguente necessità di recuperare i ritardi che si verranno a creare. Le uscite scenderanno pertanto a partire dal 2018.

Esercizio: l'aumento dei costi di esercizio è riconducibile a diversi fattori. Non solo la rete delle strade nazionali da gestire diventa sempre più lunga, a causa dei nuovi segmenti stradali resi operativi nel quadro del completamento della rete o in seguito a lavori di potenziamento, ma a questo si aggiunge il fatto che gli adeguamenti comportano costi di esercizio più elevati, ad esempio perché vengono realizzati nuovi impianti per ottimizzare la gestione del traffico o la sicurezza nelle gallerie.

Manutenzione: i costi per la manutenzione strutturale sono in continua crescita, oltre che per le ragioni già illustrate in relazione all'esercizio, anche per le crescenti sollecitazioni dovute all'aumento del volume di traffico. Gli intervalli di manutenzione sui singoli tratti sono, di norma, di 15–20 anni. Il fabbisogno

⁵⁹ Modificata in seguito ai risultati della votazione popolare del 24 novembre 2013.

finanziario annuo pianificato corrisponde in media all'1,2 per cento del valore di rimpiazzo degli impianti delle strade nazionali.

Adeguamenti: le spese per gli adeguamenti saliranno fino a circa il 2019, per poi ridursi in maniera costante fino al 2033, nonostante i costi preventivati per il raddoppio della galleria autostradale del San Gottardo. L'aumento è dovuto non da ultimo ai requisiti sempre più stringenti posti dal mondo politico e scientifico come pure dalla società nei confronti delle strade nazionali e, in generale, dell'infrastruttura stradale. In un orizzonte decennale (2012–2021) le uscite interesseranno in maniera particolare i seguenti settori:

- provvedimenti tesi a migliorare la sicurezza nelle gallerie, con costi pari a quasi un miliardo di franchi (= circa il 18% del fabbisogno finanziario per gli adeguamenti);
- progetti di protezione fonica, che sfiorano altresì il miliardo di franchi (= circa il 18% del fabbisogno finanziario per gli adeguamenti);
- realizzazione di una seconda canna al San Gottardo proposta dal Consiglio federale, che, stando alle stime attuali, costerà intorno ai due miliardi di franchi;
- programma per la conversione delle corsie d'emergenza in corsie dinamiche, con costi intorno a 1,1 miliardi di franchi, 700 milioni dei quali (= circa il 12% del fabbisogno finanziario degli adeguamenti) dovranno essere stanziati nei prossimi dieci anni;
- realizzazione di centri di controllo e aree di sosta per il traffico pesante, nonché di strutture per la gestione del traffico, con costi pari a mezzo miliardo di franchi (= circa il 10% del fabbisogno finanziario per gli adeguamenti), da stanziare entro il 2021.

I cinque ambiti presentati sono responsabili da soli di circa il 70 per cento del fabbisogno finanziario per gli adeguamenti. Il restante 30 per cento è destinato a misure riguardanti il tracciato, le gallerie, opere di genio civile, corridoi faunistici, equipaggiamenti di esercizio e sicurezza, opere di protezione contro i pericoli naturali, istituti di previdenza in caso di incidenti rilevanti, *enforcement* e risanamento della canna esistente della galleria del San Gottardo.

Stando alla pianificazione attuale, il fabbisogno finanziario per gli adeguamenti scenderà dopo il 2019. La flessione si giustifica con il fatto che la pianificazione concreta dei progetti è di norma orientata a un orizzonte temporale di circa dieci anni e che alcuni progetti giungeranno a scadenza a cavallo del 2021. Tuttavia, le esperienze maturate lasciano presumere che, con la successiva pianificazione, il fabbisogno finanziario si manterrà a livelli simili anche dopo il 2021, analogamente a quella che è la situazione attuale e dei prossimi anni.

Completamento: una volta ultimata la rete delle strade nazionali, il fabbisogno finanziario richiesto fino al 2032 circa tenderà a diminuire gradualmente negli anni successivi.

Potenziamento (ampliamenti e aumento capacità): all'eliminazione dei problemi di capacità è attualmente destinato un credito d'impegno di 5,5 miliardi di franchi (livello prezzi 2005, IVA esclusa). Di questo credito, che copre i moduli 1 e 2 del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità, sono stati impiegati fino al 2012 circa 119 milioni di franchi (livello prezzi 2005, IVA esclusa). Adeguando i

costi al livello dei prezzi del 2012 (IVA inclusa), si delinea per il periodo 2012–2030 un fabbisogno finanziario di circa 6,3 miliardi di franchi. La parte preponderante delle uscite interesserà gli anni compresi fra il 2019 e il 2030.

Aggiungendo a tale importo anche il fabbisogno finanziario di 7,2 miliardi di franchi (livello prezzi 2012, IVA inclusa) per l'eliminazione dei problemi di capacità del modulo 3, ne risulta un fabbisogno complessivo di circa due miliardi di franchi per il periodo 2012–2030 (pari a circa 100 milioni di franchi all'anno). Venendo meno la loro prosecuzione, i progetti del modulo 4 non sono stati inclusi nel calcolo del fabbisogno finanziario.

Nel rapporto del 10 aprile 2013 per la procedura di consultazione, il Consiglio federale ha dato approfondite indicazioni sul programma per l'eliminazione dei problemi di capacità (PEB) nel contesto del previsto decreto federale concernente il secondo PEB sulla rete delle strade nazionali. In questa sede, ci si limiterà pertanto a rinviare a tale rapporto ovvero al relativo messaggio nonché al numero 2.4.4.

Tra le opere di potenziamento vanno considerate anche le integrazioni della rete e le circonvallazioni. Nella votazione popolare del 24 novembre 2013 i cittadini svizzeri hanno respinto l'aumento del prezzo del contrassegno autostradale da 40 a 100 franchi (vignetta annua) e l'introduzione di un contrassegno bimestrale al prezzo di 40 franchi. Così facendo, hanno respinto anche il progetto di estendere (di ca. 400 km) la rete delle strade nazionali e di integrarvi due nuovi elementi viari. Nel presente rapporto esplicativo non si è pertanto tenuto conto dei costi associati a questi lavori. Per il momento, non sono state decise né tanto meno studiate altre circonvallazioni né altre soluzioni per ampliare la rete ed eliminare così i problemi di capacità esistenti ovvero per collegare i nuovi poli di sviluppo. Questo lascerebbe ipotizzare un calo, se non esaurimento, del fabbisogno finanziario per il potenziamento della rete verso la fine degli anni 2030. In realtà, invece, in base alle esperienze sin qui maturate, tale fabbisogno dovrebbe mantenersi a livelli consistenti.

Figura 18

Fabbisogno finanziario strade nazionali (valori nominali, con rincaro dell'1% annuo)

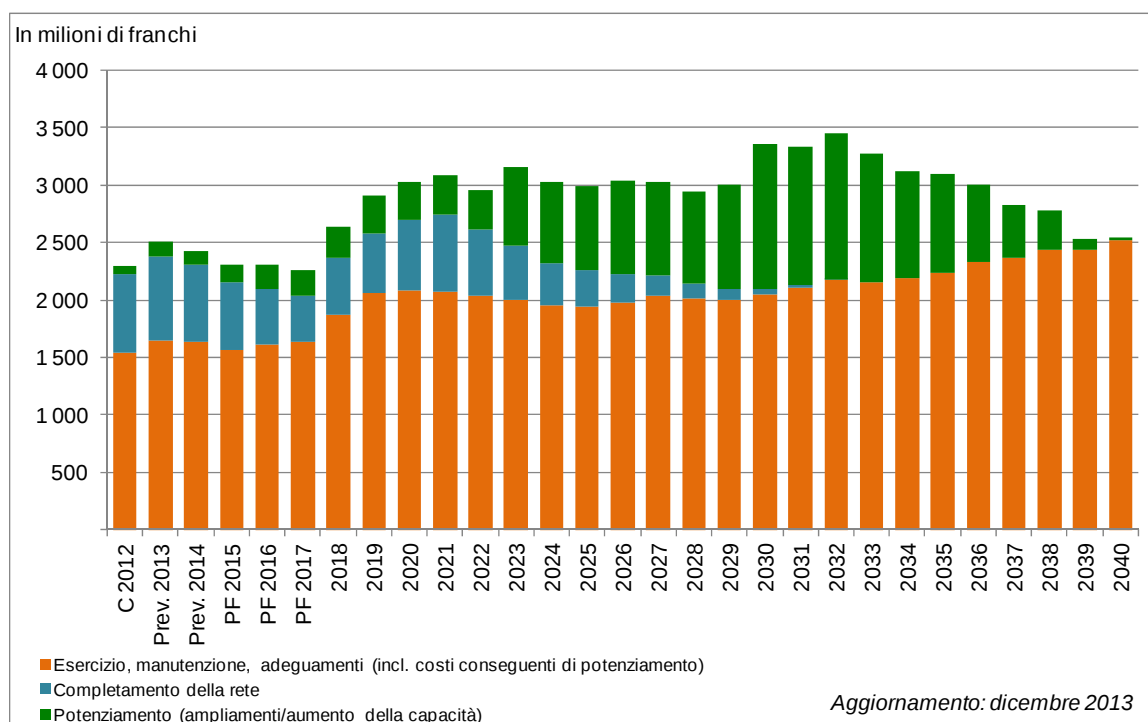


Figura 19

Fabbisogno finanziario strade nazionali (valori nominali)

(milioni di fr. / valori nominali incl. rincaro dell'1% annuo)*

	Valore medio annuo (2012–2030)	in %	Valore medio annuo (2031–2040)	in %
Esercizio, manutenzione, adeguamenti**	1880	67,1%	2294	76,6%
– Esercizio	417	14,9%	557	18,6%
di cui costi conseguenti	2		11	
– Manutenzione	955	34,1%	1490	49,8%
di cui costi conseguenti	23		154	
– Adeguamenti	508	18,1%	246	8,2%
Completamento della rete	435	15,5%	3	0,1%
Potenziamento***	488	17,4%	699	23,3%
– PEB-M1+2 (eliminazione problemi di capacità moduli 1+2)	367	13,1%	42	1,4%
– PEB-M3 (eliminazione problemi di capacità modulo 3)	121	4,3%	657	21,9%
Totale	2803	100%	2995	100%

* Possibili lievi discostamenti dal totale (parziale) per differenze di arrotondamento

** incl. costi conseguenti di potenziamento della rete

*** Integrazioni della rete necessarie per eliminare problemi di capacità o collegare poli di sviluppo nonché circonvallazioni. I progetti e i volumi d'investimento non sono ancora definiti.

2.3.2.2

Risorse finanziarie necessarie per migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati

L'attuale credito d'impegno per i contributi per i provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati è di sei miliardi di franchi (livello prezzi 2005, IVA esclusa); di questi, fino al 2010 ne sono stati sbloccati 4,070 (livello prezzi 2005, IVA esclusa) per progetti urgenti relativi al traffico d'agglomerato e programmi d'agglomerato della prima generazione. Il Consiglio federale intende chiedere al Parlamento di sbloccare altri 1,6 miliardi (livello prezzi 2005, IVA esclusa) per progetti della seconda generazione. Dei sei miliardi iniziali resterebbero così 330 milioni per le successive generazioni.

Sulla base delle domande inoltrate dai Cantoni, il volume di investimenti per la seconda e terza generazione sarebbe di circa 20 miliardi di franchi. In seguito a un lavoro di verifica e priorizzazione, la Confederazione ha tuttavia potuto ridurre e differire tale importo, assegnando circa 4,2 miliardi di franchi ai programmi d'agglomerato della seconda generazione, circa 3,9 miliardi di franchi a quelli della terza generazione e circa 2,5 miliardi di franchi a quelli della quarta generazione (di volta in volta livello prezzi 2005, IVA e rincaro esclusi). Il volume di investimenti complessivo ammonterebbe dunque a 883 milioni di franchi all'anno per i prossimi dodici anni, sempre che tutti i progetti riescano a essere realizzati in questo lasso di tempo. Con una partecipazione della Confederazione compresa tra il 30 e il 50 per cento, sarebbe pertanto necessario un contributo federale annuo tra i 265 e i 442 milioni di franchi. Le domande presentate dai Cantoni dimostrano a ogni modo che continua a esservi una considerevole necessità di risorse finanziarie.

Il Consiglio federale tiene conto di tale realtà esaminando la possibilità di chiedere al Parlamento altre risorse finanziarie in aggiunta al credito d'impegno approvato di sei miliardi di franchi. In tal caso, il cofinanziamento a opera della Confederazione potrebbe essere a durata indeterminata e attestarsi a un livello elevato sul lungo periodo. I calcoli attuali tengono conto sia del finanziamento dell'attuale credito d'impegno (6 miliardi di franchi) sia di queste risorse aggiuntive: per il periodo di validità dell'attuale FI (fino al 2027) sono stati già preventivati, tra il 2021 e il 2027, 900 milioni di franchi in più, ovvero in media circa 130 milioni di franchi all'anno; sono altresì inclusi, a partire dal 2028, circa 200 milioni di franchi all'anno. Analogamente al credito complessivo del fondo infrastrutturale, le cifre sono state indicate secondo il livello di prezzi del 2005, IVA e rincaro esclusi. Poiché l'IVA e il rincaro maturati vanno anch'essi finanziati, nei calcoli che seguono i valori sono comprensivi dell'imposta sul valore aggiunto e del rincaro, così da fornire un quadro attuale e completo (cfr. n. 2.3.3 e segg.).

Nel fabbisogno finanziario riportato sono già considerati i provvedimenti sul fronte delle uscite proposti al fine di assicurare il finanziamento futuro (cfr. n. 2.3.3).

2.3.2.3

Risorse finanziarie necessarie per le «altre uscite»

Contributi destinati ai Cantoni per le strade principali: i contributi continueranno ad essere versati tenendo conto di un rincaro annuo dell'un per cento. Valgono, ai fini dei calcoli, i valori dell'ultimo anno di piano finanziario.

Contributi destinati a mantenere il sostrato qualitativo delle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche: gli 800 milioni di franchi (livello prezzi 2005, IVA esclusa) originariamente previsti saranno versati di anno in anno fino all'esaurimento del credito d'impegno.

Contributi per le strade non direttamente vincolati alle opere (ai Cantoni): oggi, il dieci per cento delle entrate a destinazione vincolata del FSTS è destinato ai Cantoni sotto forma di contributi non direttamente vincolati alle opere. Considerato il previsto calo del gettito dell'imposta sugli oli minerali a fronte di tariffe d'imposta immutate, si stima che, tra il 2017 e il 2030, saranno versati in media circa 340 milioni di franchi all'anno a titolo di contributi non direttamente vincolati alle opere.

Altri contributi direttamente vincolati alle opere (ferrovia): il nove per cento delle entrate a destinazione vincolata provenienti dall'imposta sugli oli minerali e dal relativo supplemento può confluire nel FInFer solo a tempo determinato, ovvero fino a quando non sarà stato rimborsato l'anticipo dell'attuale fondo FTP (2030 circa). Sulla base dell'attuale modello di calcolo e in considerazione delle vigenti tariffe d'imposta gravanti sugli oli minerali (supplemento incluso), i contributi destinati al FInFer negli anni 2017–2030 si aggirano intorno a una media annuale di 280 milioni di franchi.

I restanti contributi rientranti nella voce «Altri contributi direttamente vincolati alle opere» saranno gradualmente ridotti fino al 2030, fino a raggiungere un importo di circa 50 milioni di franchi. Nei calcoli è già stato tenuto conto della proroga (fino al 2023) e dell'aumento (di 180 milioni di franchi) del limite di spesa per incentivare il trasporto di merci attraverso le Alpi. Complessivamente, dunque, tra il 2017 e il 2030 confluiranno mediamente nel FInFer, oltre ai versamenti ordinari, circa 100 milioni di franchi in più all'anno sotto forma di contributi per il traffico ferroviario direttamente vincolati alle opere.

Ricerca e amministrazione: l'importo dei contributi erogati per questa voce non subirà modifiche, pur tenendo conto di un rincaro annuo dell'un per cento. Valgono, ai fini dei calcoli, i valori dell'ultimo anno di piano finanziario.

Contributi per la protezione ambientale, del patrimonio culturale, del paesaggio e contro i pericoli naturali: l'importo dei contributi erogati per questa voce non subirà modifiche, pur tenendo conto di un rincaro annuo dell'un per cento. Fanno stato, ai fini dei calcoli, i valori dell'ultimo anno di piano finanziario.

2.3.3 Proiezione FSTS 2012–2030 e 2031–2040

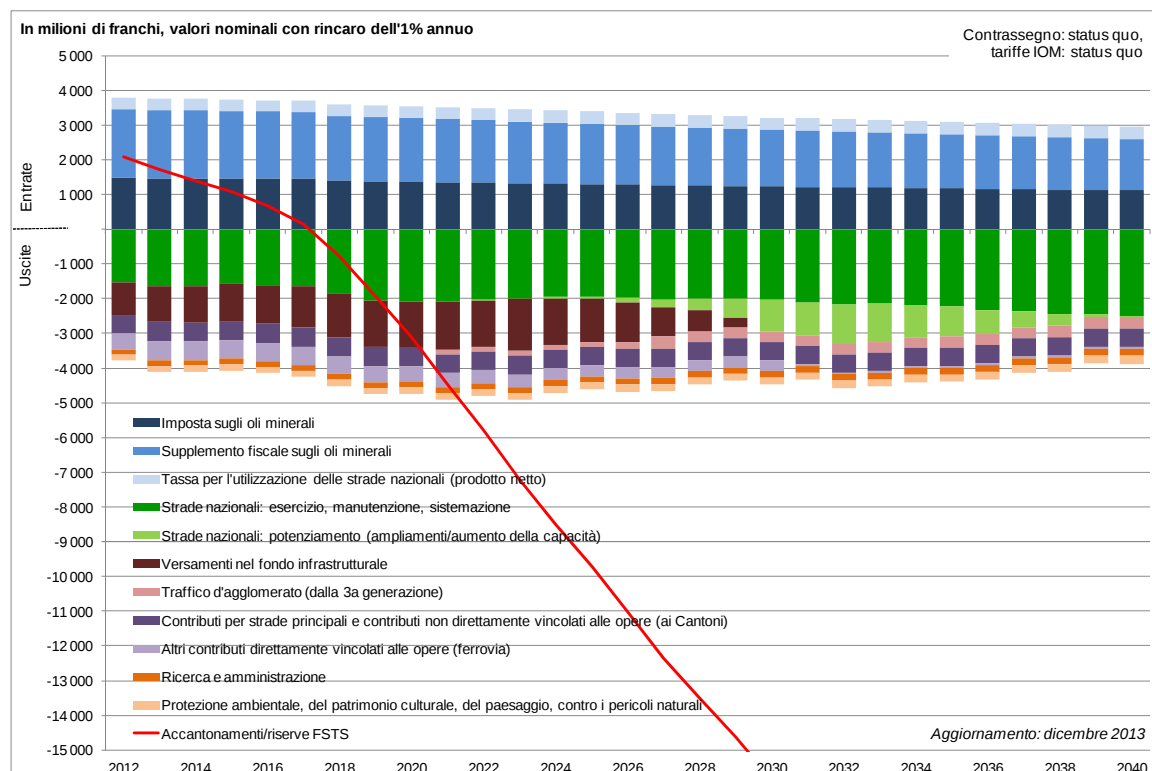
Di qui al 2017, le riserve tuttora presenti nel FSTS diminuiranno fino a un importo di circa 140 milioni di franchi a causa delle eccedenze di uscite calcolate per i prossimi anni. Dalla fine del 2017/inizio del 2018 verrà a crearsi un disavanzo di circa 1,2 miliardi di franchi all'anno, che non potrà più essere sanato con le attuali riserve del FSTS.

Nelle due immagini che seguono, il fabbisogno sin qui descritto viene ricapitolato sulla base dell'attuale struttura di finanziamento del FSTS, nonché tenendo conto di un futuro rincaro (livello prezzi 2012) dell'un per cento sul fronte delle uscite.

I versamenti nel FI finanziano le uscite destinate al completamento della rete e all'eliminazione dei problemi di capacità delle strade nazionali, ai contributi per i provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati (fino alla seconda generazione compresa) e ai contributi per le strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche. Ai fini della simulazione i versamenti nel FI sono calcolati fino al 2029 (a causa dei ritardi nel completamento della rete e della proroga per i progetti PEB). Poiché il FSTS ovvero il FOISTRA e il FSTS_{nuovo} non possono indebitarsi, sarà necessario avviare contromisure sia sul fronte delle entrate che delle uscite. Queste ultime saranno illustrate nei capitoli successivi.

Figura 20

Finanziamento speciale per il traffico stradale 2012–2040



Qui di seguito un riepilogo del fabbisogno finanziario. Per gli anni di preventivo e di piano finanziario fino al 2016 si rimanda al numero 1.4.

Finanziamento speciale per il traffico stradale (dicembre 2013)

FSTS (in milioni di franchi)	2017	2018	2019	2020	2025	2030	2035	2040	Valori medi 2017-2030	Valori medi 2031-2040
Uscite in valori nominali, con rincaro dell'1% annuo	PF									
Entrate	3'729	3'617	3'591	3'564	3'406	3'236	3'116	2'962	3'453	3'093
Imposta sugli oli minerali	1'448	1'398	1'386	1'374	1'304	1'230	1'178	1'112	1'325	1'168
Supplemento fiscale sugli oli minerali	1'930	1'863	1'846	1'829	1'731	1'630	1'559	1'470	1'761	1'546
Tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali (prodotto netto)	331	334	338	341	350	356	358	359	346	358
Altre entrate	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21
Uscite	4'254	4'521	4'750	4'739	4'619	4'474	4'398	3'875	4'633	4'256
Strade nazionali (senza fondo infrastrutturale)	1'634	1'877	2'067	2'092	1'991	2'947	3'095	2'539	2'145	2'950
Versamenti nel fondo infrastrutturale	1'198	1'235	1'328	1'317	1'257	-	-	-	1'053	-
Traffico d'agglomerato (dalla 3a generazione)	-	-	-	-	139	299	314	330	152	316
Contributi per strade principali (ai Cantoni)	181	182	184	186	196	206	216	227	193	217
Altri contributi direttamente vincolati alle opere (ferrovia)	527	521	464	436	326	310	53	53	381	53
Contributi non direttamente vincolati alle opere (ai Cantoni)	371	360	357	354	339	322	310	294	343	307
Ricerca e amministrazione	164	165	167	169	177	186	196	206	175	197
Protezione ambientale	112	113	114	115	121	127	133	140	119	134
Protezione del paesaggio e del patrimonio culturale	16	16	16	16	17	18	19	20	17	19
Protezione di altre strade contro i pericoli naturali	52	53	53	54	57	60	63	66	56	63
Saldo	-524	-905	-1'159	-1'175	-1'213	-1'238	-1'282	-913	-1'180	-1'163
Situazione del finanziamento speciale a fine anno	136	-769	-1'928	-3'103	-9'705	-15'858	-22'306	-27'488	-	-

2.3.4 Misure di risanamento finanziario adottate sul fronte delle uscite

2.3.4.1 Strade nazionali

Razionalizzazione e rinuncia a interventi

Dall'introduzione della NPC la Confederazione ha la competenza esclusiva, precedentemente condivisa con i Cantoni, per le strade nazionali. La nuova ripartizione delle competenze ha permesso non solo di eliminare alcuni dei precedenti fattori di costo nel settore delle strade nazionali, ma anche di razionalizzare le procedure per un impiego più efficiente delle risorse: l'estensione degli ambiti di competenza e il maggiore ricorso a modelli di gestione orientati all'incentivazione (compenso di prestazioni anziché di oneri) consente infatti tuttora di ottenere vantaggi in termini di efficienza ed efficacia.

Complessivamente, l'incremento di efficienza aiuta a frenare un'impennata delle uscite e quindi a scongiurare il deficit incombente, che richiede ogni anno risparmi in termini di razionalizzazione nell'ordine di 200 milioni di franchi, tenendo presente che data la difficile situazione finanziaria i suddetti benefici ottenuti con la NFA non risultano sufficienti.

Differimento e protrazione dei tempi

Una misura aggiuntiva consiste nel differire e dilazionare nel tempo le uscite per le opere di potenziamento. In altre parole, posticipate e spalmate su un arco di tempo più lungo.

Qui di seguito le opere interessate (cfr. n. 2.3.2.1):

- moduli 1 e 2 progetti PEB: realizzazione posticipata di tre anni dal 2030 al 2033;
- modulo 3 progetti PEB: realizzazione posticipata di sei anni dal 2034 al 2040.

Queste estensioni si ritengono giustificate se si calcolano le opposizioni usualmente sollevate contro i progetti di costruzione e le incertezze che ne derivano a livello di pianificazione.

2.3.4.2 Contributi per provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati

Tali misure di differimento e protrazione dei tempi riguardano anche il fabbisogno finanziario relativo ai contributi per provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati che risulta dalle domande avanzate dai Cantoni.

Per il risanamento finanziario è prevista una proroga del periodo di versamento dei contributi per la seconda generazione (fino al 2027), come pianificato in origine con l'introduzione del FI, nonché un differimento dei contributi per la terza generazione. Ciò significa che i mezzi destinati al cofinanziamento a partire dalla terza generazione non potranno essere stanziati prima del 2021 (cfr. 2.3.2.2). Il fabbisogno calcolato dalla terza generazione in poi eccede l'attuale credito d'impegno approvato (pari a 6 miliardi di franchi).

2.3.4.3 Contributi non direttamente vincolati alle opere

La quota delle entrate a destinazione vincolata provenienti dall'imposta sugli oli minerali, dal supplemento fiscale sugli oli minerali e dalla tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali versata ai Cantoni sotto forma di contributi non direttamente vincolati alle opere ammonta oggi almeno al dieci per cento dei ricavi netti. Negli ultimi cinque anni tale quota è stata in media di 380 milioni di franchi all'anno. Considerato il previsto calo del gettito dell'imposta sugli oli minerali a fronte di tariffe d'imposta immutate, per il periodo 2017–2030 si prevedono contributi non direttamente vincolati alle opere per un ammontare medio di 340 milioni di franchi circa.

I contributi non direttamente vincolati alle opere continueranno a essere versati dal conto della Confederazione e addebitati al $FSTS_{\text{nuovo}}$, il quale sarà alimentato solo dall'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (imposta di base). Anche per calcolare i contributi non direttamente vincolati alle opere, quindi, in futuro si potrà contare esclusivamente sul gettito dell'imposta sugli oli minerali. Considerando che, secondo le stime, tali introiti a destinazione vincolata dovrebbero aggirarsi in media intorno a 1,32 miliardi di franchi⁶⁰ nel periodo 2017–2030 (inclusi gli adeguamenti al rincaro), una quota pari al 26 per cento delle entrate a destinazione vincolata provenienti dall'imposta sugli oli minerali dovrebbe bastare a garantire lo stesso livello contributivo previsto in base al diritto vigente (in media, 340 milioni di franchi circa all'anno tra il 2017 e il 2030).

⁶⁰ Secondo la variante principale, con un supplemento fiscale sugli oli minerali di 45 centesimi al litro. Influenzando sull'evoluzione delle vendite di carburante, l'importo del supplemento fiscale sugli oli minerali si ripercuote anche sul gettito dell'imposta sugli oli minerali (imposta di base).

Con questa soluzione, a determinare i contributi non direttamente vincolati alle opere saranno le sole entrate a destinazione vincolata provenienti dall'imposta sugli oli minerali e non più, come oggi, anche le entrate provenienti dal supplemento fiscale sugli oli minerali e il prodotto netto dell'imposta per l'utilizzazione delle strade nazionali. Benché il calo sul lungo periodo delle imposte sugli oli minerali potrebbe comportare, a lungo termine, una riduzione dei contributi versati ai Cantoni, non bisogna dimenticare che anche la Confederazione ne sarà ugualmente colpita e che i Cantoni beneficeranno in misura sostanziale del potenziamento della rete delle strade nazionali come pure dei contributi supplementari per il traffico d'agglomerato.

2.3.5 Misure di risanamento finanziario adottate sul fronte delle entrate

2.3.5.1 Aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali

Per il risanamento finanziario verrà aumentato, per la prima volta dal 1974, il supplemento fiscale sugli oli minerali. Nel 2012, il prodotto netto del supplemento fiscale sugli oli minerali è stato di 1,979 miliardi di franchi, pari al 52 per cento delle entrate del FSTS. Esso rappresenta pertanto una fonte generosa di finanziamento per i compiti e le spese connessi alla circolazione stradale. Essendo poi interamente a destinazione vincolata, il suo aumento va del tutto a vantaggio del finanziamento a destinazione vincolata, a differenza dall'imposta di base che, essendo a destinazione vincolata solo per metà del suo importo, dovrebbe essere aumentata del doppio per garantire gli stessi effetti.

L'aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali è previsto per il 1° gennaio 2017, in concomitanza con l'introduzione del FOSTRA (cfr. n. 2.2). L'aumento del supplemento è stato calcolato in maniera tale da permettere di coprire il fabbisogno nel medio termine, senza tuttavia indurre la necessità, nel più lungo termine, di costituire riserve troppo elevate.

Il Consiglio federale propone due varianti per l'aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali:

- variante principale: aumento a 45 centesimi per litro (+15 centesimi/litro) e assegnazione di massimo due terzi dell'imposta sugli autoveicoli;
- variante secondaria: aumento a 42 centesimi per litro (+12 centesimi/litro) e assegnazione del 100 per cento o di parte dell'imposta sugli autoveicoli.

L'aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali permette tra l'altro di compensare il calo atteso del gettito dell'imposta sugli oli minerali e del supplemento stesso (cfr. n. 2.3.1). Tuttavia, l'aumento dei prezzi alla vendita dei carburanti che esso comporta presenta anche alcuni «effetti collaterali»: poiché un aumento del supplemento e quindi dei prezzi comporta un calo della domanda, con ripercussioni sul turismo del pieno, la quantità venduta diminuisce e, con essa, le entrate provenienti dall'imposta sugli oli minerali (cfr. fig. qui sotto) a parità di tariffa dell'imposta di base. Entrambi questi aspetti vanno opportunamente considerati in sede di valutazione delle future entrate.

Figura 22

Stima delle entrate a destinazione vincolata provenienti dall'imposta sugli oli minerali 2017–2030

Entrate medie annue 2017–2030 (milioni di franchi)	Status quo Supplemento: 30 ct./l.	Variante principale Supplemento: 45 ct./l.	Variante secondaria Supplemento: 42 ct./l.
Imposta sugli oli minerali	1325	1260	1270
Supplemento fiscale oli minerali	1761	2509	2362
Totale	3086	3769	3632
Ripercussioni rispetto allo status quo			
Imposta sugli oli minerali	—	-65	-55
Supplemento fiscale oli minerali	—	+748	+601
Entrate supplementari rispetto allo status quo	—	683	546

Secondo i modelli di calcolo, un aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali a 45 centesimi al litro genererà complessivamente entrate supplementari per un ammontare medio di circa 680 milioni di franchi all'anno (2017–2030). Con un aumento a 42 centesimi al litro, le entrate supplementari nello stesso periodo saranno in media di 550 milioni di franchi all'anno.

In linea di massima, sarebbe ipotizzabile anche un aumento scaglionato, funzionale all'evoluzione delle entrate e delle uscite.

2.3.5.2 Indicizzazione

Per il risanamento finanziario occorre poter effettuare una compensazione del rincaro sulle tariffe dell'imposta sugli oli minerali, in modo da far fronte al calo delle entrate effettive a seguito del rincaro.

Mentre le spese per la costruzione, l'esercizio e la manutenzione delle infrastrutture stradali sono soggette alla progressiva evoluzione del rincaro (cfr. n. 1.3.4.1), le tariffe dell'imposta sugli oli minerali vengono stabilite per legge sotto forma di importi fissi e attualmente non sono adeguate al rincaro che grava sul fronte delle uscite. Le tariffe dell'imposta sugli oli minerali gravanti sulla benzina e il diesel hanno tuttora lo stesso importo fissato nel 1993, mentre il supplemento fiscale sugli oli minerali è rimasto invariato dal 1974.

Fino al 2000 circa, le uscite supplementari del FSTS, riconducibili in parte anche al rincaro gravante sul fronte delle uscite, si sono compensate con le crescenti entrate ottenute grazie all'aumento del traffico, dopodiché si osserva una stagnazione nelle entrate (cfr. allegato IV), tanto che nel 2012 queste hanno superato di solo l'1,5 per cento il livello del 2000. Se ci si limita a prendere in esame le principali fonti di entrate (imposte e supplemento fiscale sugli oli minerali a destinazione vincolata e tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali), l'aumento è pari solo allo 0,9 per cento e dunque addirittura inferiore. Sul fronte delle uscite, l'indice dei prezzi delle costruzioni nel genio civile (stato: aprile) ha registrato, dal 2000 al 2012, una crescita di ben il 23 per cento. Ne consegue che, a causa del costante rincaro, il valore

reale delle entrate è sceso e, se non si prenderanno contromisure, continuerà a scendere.

La prevista compensazione del rincaro non avverrà con cadenza annuale, bensì solo dopo che il rincaro cumulato avrà raggiunto il tre per cento. L'indice determinante per calcolare l'evoluzione del rincaro è quello dei prezzi delle costruzioni nel genio civile⁶¹, già oggi calcolato dall'UST (cfr. n. 1.3.4.1). Questo indice si applica a gran parte dei compiti finanziati attraverso le entrate a destinazione vincolata provenienti dall'imposta sugli oli minerali. La compensazione del rincaro verrà inoltre effettuata solo laddove sia necessario per finanziare tutti i compiti e le spese connessi alla circolazione stradale. Per concedere abbastanza tempo alle verifiche del caso e agli opportuni provvedimenti amministrativi, ci si baserà sull'indice di aprile; in tal modo, si potrà applicare la compensazione del rincaro dal primo trimestre dell'anno successivo.

Ai fini della simulazione, è stato calcolato sul fronte delle uscite un rincaro annuo dell'un per cento. Sul fronte delle entrate, si verifica una corrispondente indicizzazione (dal 2017, con una prima compensazione del rincaro nel 2021). Stando ai calcoli effettuati, realizzando la compensazione del rincaro sulle entrate a destinazione vincolate dell'imposta sugli oli minerali e sul relativo supplemento, si otterranno entrate supplementari pari mediamente a circa 180 milioni di franchi (variante principale) o 170 milioni di franchi (variante secondaria) all'anno nel periodo 2017–2030.

2.3.5.3 Destinazione vincolata dell'imposta speciale di consumo sulle automobili e le loro parti costitutive

In virtù dell'articolo 131 capoverso 1 lettera d Cost., la Confederazione riscuote un'imposta di consumo del quattro per cento sulle automobili e le loro parti costitutive (imposta sugli autoveicoli).

Nel 2012, le entrate provenienti da tale imposta si sono attestate a 412 milioni di franchi. Sia nel 2012 che nel 2011, il gettito di questa imposta è stato particolarmente elevato, il che è probabilmente dovuto alle maggiori importazioni rese possibili dall'andamento favorevole dei tassi di cambio. Negli ultimi cinque anni sono stati realizzati in media circa 374 milioni di franchi all'anno.

Storicamente, l'imposta sugli autoveicoli non è mai stata destinata al finanziamento delle strade, bensì ha sempre fatto parte delle entrate generali della Confederazione. Nell'ottica di una partecipazione della Confederazione alla copertura del disavanzo finanziario nel settore stradale, il Consiglio federale è tuttavia disposto a proporre, per il futuro, una destinazione vincolata parziale (variante principale) o integrale (variante secondaria) dell'imposta sugli autoveicoli, assegnandone i proventi al FOSTRA (cfr. n. 2.2.2). Così facendo, si potrà limitare sensibilmente l'importo dell'aumento, di per sé inevitabile, del supplemento fiscale sugli oli minerali. Poiché le risorse interessate non saranno più a libera disposizione del bilancio generale della Confederazione (cfr. n. 4.1.1), dovranno essere compensate con opportune misure.

⁶¹ Analogamente al messaggio sul progetto FAIF, in cui l'indicizzazione è stata effettuata sulla base dell'indice di rincaro delle opere ferroviarie nonché dell'evoluzione del prodotto interno lordo.

In funzione dell'aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali, il Consiglio federale propone due diverse varianti:

- variante principale: massimo due terzi dell'imposta sugli autoveicoli e aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali a 45 centesimi per litro (+15 centesimi/litro);
- variante secondaria: 100 per cento o parte dell'imposta sugli autoveicoli e aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali a 42 centesimi per litro (+12 centesimi/litro).

Vincolando la destinazione dell'imposta sugli autoveicoli a favore del FOSTRA, nel periodo 2017–2030 si genereranno entrate supplementari per un ammontare medio annuo di 266 milioni di franchi nel caso della variante principale e di 399 milioni di franchi nel caso della variante secondaria. Tale stima si basa sulle entrate medie degli ultimi cinque anni, dando inoltre per scontato che anche i prezzi di vendita delle automobili siano interessati dal rincaro.

La prevista destinazione vincolata (integrale o parziale) di tali risorse è oggettivamente giustificabile: se, da un lato, sussiste uno stretto nesso oggettivo tra l'imposta e la sua destinazione – in quanto l'importazione di automobili presuppone infrastrutture stradali efficienti e funzionali – dall'altro lato, anche le restanti imposte speciali di consumo di cui all'articolo 131 Cost. sono prevalentemente a destinazione vincolata.

2.3.5.4 Introduzione di una tassa forfetaria per le automobili a propulsione ed energia alternativa

Sulla scia degli sviluppi tecnologici nel settore dei veicoli a propulsione ed energia alternativa, come pure in seguito alla decisione di ridurre le emissioni di CO₂, in futuro ci si dovrà attendere una crescita percentuale di queste nuove tipologie di veicoli, e soprattutto di quelli elettrici. Si presume tuttavia che, fino al 2020, in Svizzera gli autoveicoli con fonti energetiche alternative⁶² continueranno ad avere un ruolo secondario in termini percentuali, se rapportati all'intero parco veicoli. I modelli di calcolo impiegati ai fini delle prospettive energetiche fino al 2050 ipotizzano che la quota di autoveicoli elettrici rispetto al parco di automobili crescerà da circa l'un per cento nel 2020 a circa il sette per cento nel 2030; nell'arco di un decennio, i veicoli elettrici passerebbero dunque da circa 48 000 a circa 300 000 unità.

Oltre a non essere soggetti ad alcuna imposta equivalente a quella sugli oli minerali, attualmente i veicoli elettrici sono anche esonerati dall'imposta sugli autoveicoli. Una quota di mercato crescente di questi veicoli si traduce dunque in una perdita sempre maggiore di entrate sia per il bilancio generale della Confederazione (quota non a destinazione vincolata dell'imposta sugli oli minerali [imposta di base]) sia per il FSTS/FSTS_{nuovo} e il FOSTRA. Per garantire la copertura finanziaria, dal 2020 sarà pertanto necessario introdurre un'imposta anche sui veicoli elettrici. Per garantire una riscossione quanto più semplice ed economica possibile di una simile tassa, senza che sia necessario approntare dispositivi tecnici aggiuntivi, il Consiglio federale propone l'introduzione di una tassa forfetaria annua. Come base di calcolo per stabilirne l'importo si utilizzano il gettito attualmente non riscosso dell'imposta

⁶² Di seguito sarà impiegato il termine collettivo «veicoli elettrici».

sugli autoveicoli e la quota mancante dell'imposta sugli oli minerali e del supplemento fiscale sugli oli minerali.

Per il decennio 2020–2030, ne risulta una tassa forfetaria di 340 franchi (cfr. allegato V). Considerato che, con il crescente progresso tecnologico, aumenteranno anche le prestazioni chilometriche di tali veicoli, per il periodo 2031–2040 si ipotizza un contributo forfetario annuo pari a 390 franchi per veicolo. Secondo le stime, grazie alla tassazione forfetaria sui veicoli elettrici, negli anni 2020–2030 si dovrebbero generare in media tra i 50 e i 60 milioni di franchi all'anno.

Poiché l'introduzione di una tale tassa è prevista solo a partire dal 2020, per il momento si rinuncia a presentare una proposta concreta di legge in materia. Il Consiglio federale propone, come prima misura, di sancire a livello costituzionale la base legale per la riscossione di tale tassa, analogamente a quanto fatto per le imposte sugli oli minerali e la tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali. In una seconda fase (entro il 2017 circa), si dovrà elaborare una proposta concreta di legge per la relativa attuazione e trasmetterla al Parlamento; la proposta dovrà contenere le disposizioni d'esecuzione dettagliate, specificando tra l'altro quali categorie di veicoli e quali tipi di propulsione tassare.

Nel lungo termine occorrerà inoltre vagliare le possibili contromisure da adottare per reagire al calo del gettito dell'imposta sugli oli minerali (imposta di base) che interesserà il bilancio generale della Confederazione in seguito ai progressi tecnologici e al passaggio a nuovi mezzi di propulsione nel parco veicoli. L'entità dei provvedimenti che si renderanno necessari dipende non da ultimo anche dall'evoluzione generale nel lungo periodo delle entrate e delle uscite nel bilancio della Confederazione.

2.3.5.5 Riepilogo delle misure da adottare sul fronte delle entrate e delle uscite (variante principale)

Gli interventi proposti sul fronte delle entrate consentiranno di generare nel periodo 2017–2030 un gettito supplementare complessivo di circa 1,1-1,2 miliardi di franchi all'anno, in grado di coprire gran parte del disavanzo, pari a circa 1,2 miliardi, che si prospetta in quegli anni, fatta salva la necessità di eventuali ulteriori correttivi su entrate e uscite in funzione dal reale andamento delle stesse.

Figura 23

Stima delle entrate supplementari annue 2017–2030 (valori nominali medi)

Misura	milioni di franchi
Imposte oli minerali attraverso aumento supplemento fiscale oli minerali (+15 ct.)*	683
Compensazione rincaro su gettito imposta oli minerali e proventi supplemento fiscale oli minerali	177
Tassa forfetaria veicoli elettrici dal 2020**	43
Destinazione vincolata dell'imposta sugli autoveicoli (max. 2/3)	266
Totale	1169

* Si è tenuto conto del calo delle entrate provenienti dall'imposta sugli oli minerali in seguito all'aumento dei prezzi riconducibile all'aumento del supplemento.

** Il valore medio è più basso rispetto alle entrate medie annue indicate sopra perché, nel periodo 2017–2020, la tassa forfetaria non viene riscossa.

Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato

Nelle simulazioni in esame si ipotizza un cambiamento di sistema dal 2017, in seguito all'introduzione del FOSTRA e alla conseguente sostituzione del FI. All'inizio, sia nel FOSTRA che nel FSTS_{nuovo} (ovvero strade nazionali escluse) dovranno confluire le riserve disponibili alla fine del 2016 nel FI e nel FSTS. Stando all'attuale pianificazione finanziaria, le riserve del FI ammonteranno presumibilmente a 900 milioni di franchi e quelle del FSTS a quasi 700 milioni di franchi. Nelle simulazioni ci si è basati su tali importi, ridistribuendoli in modo proporzionale tra il FSTS_{nuovo} e il FOSTRA. Per spiegazioni dettagliate sul calcolo delle quote si rinvia al numero 3.2, e in particolare alle spiegazioni sulle disposizioni di legge di cui all'articolo 13 capoversi 1 e 2 LFOSTRA⁶³. A titolo di versamenti iniziali, al FOSTRA vengono assegnati complessivamente circa 1,1 miliardi di franchi (670 milioni dal FI e 430 dal FSTS) e al FSTS_{nuovo} circa 450 milioni di franchi (220 dal FI e 230 dal FSTS). Al momento della realizzazione effettiva, dovrà essere previsto un periodo transitorio di tre anni per il trasferimento nel FOSTRA della quota di riserva del FSTS, così da scaglionare l'onere a carico delle finanze federali. Poiché nei dati riportati nelle figure che seguono si è tenuto conto allo stesso tempo anche delle entrate e delle uscite nel periodo in esame, i versamenti iniziali di cui sopra non corrispondono perfettamente all'importo delle riserve stimato alla fine del 2017.

In futuro verrà inoltre introdotto un meccanismo di compensazione tra la riserva del FSTS_{nuovo} e quella del FOSTRA: in tal modo il Parlamento avrà la possibilità di intervenire per riequilibrare le due fonti di finanziamento nel caso in cui uno dei due fondi non abbia sufficienti risorse per adempiere ai relativi compiti mentre l'altro disponga di risorse superiori a una riserva adeguata.

Nel caso specifico, i calcoli mostrano che, più o meno dal 2020, il FSTS_{nuovo} non avrà una copertura sufficiente. Per rimediare parzialmente, nelle presenti simulazioni vengono trasferite dal FOSTRA al FSTS_{nuovo} (prendendo a titolo esemplificativo l'anno 2018) riserve per un ammontare di 500 milioni di franchi. Come si è reso evidente in passato, il FSTS ha beneficiato di volta in volta di una chiusura dei conti leggermente migliore rispetto a quanto pianificato, il che ha fatto sì che le riserve si esaurissero più lentamente. La distribuzione definitiva tra il FOSTRA e il FSTS_{nuovo} delle riserve presenti alla fine del 2006 nel FI e nel FSTS avverrà pertanto quando saranno note le riserve effettivamente disponibili al momento del cambiamento di sistema; lo stesso vale per un'eventuale successiva compensazione delle riserve tra il FOSTRA e il FSTS_{nuovo}.

Nel periodo 2017–2030, il FOSTRA registrerà in media entrate per un ammontare di circa 3,3 miliardi di franchi e uscite per un ammontare di circa 3,4 miliardi di franchi (valori medi). Grazie alle riserve disponibili, sarà presumibilmente possibile coprire il fabbisogno finanziario indicativamente fino al 2030.

⁶³ Per il calcolo delle quote in oggetto ci si è basati provvisoriamente sui valori medi degli anni 2012–2016 risultanti dal conto, dal preventivo e dal piano finanziario. Al momento della realizzazione vera e propria, si utilizzeranno come base gli anni d'esercizio effettivi.

Figura 24

Simulazione FOISTRA

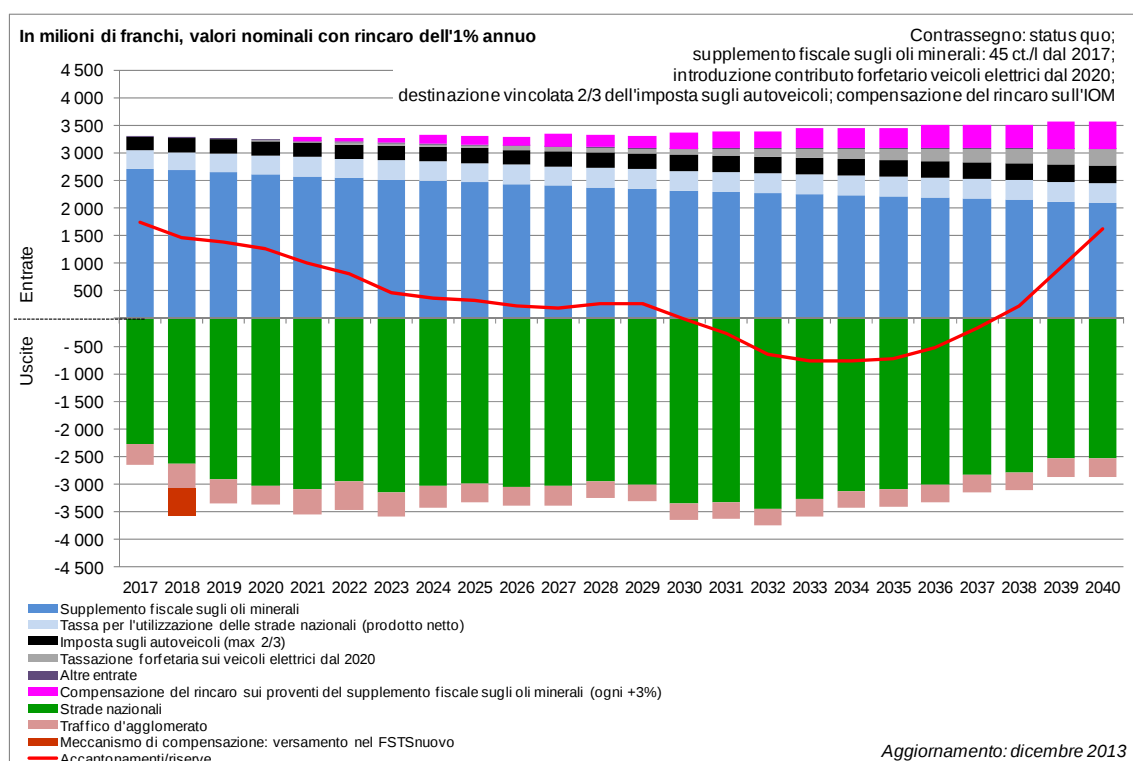


Figura 25

Entrate e uscite medie

FOISTRA (valori nominali, in milioni di franchi)*	2017–2030 (valori medi)	2031–2040 (valori medi)
Entrate	3297	3474
Supplemento fiscale oli minerali	2509	2201
Compensazione rincaro su proventi supplemento fiscale oli minerali	118	392
Prodotto netto tassa utilizzazione strade nazionali	346	358
Imposta sugli autoveicoli (max. 2/3)	266	299
Tassazione forfetaria sui veicoli elettrici dal 2020	43	209
Altre entrate	15	15
Uscite	3376	3311
Strade nazionali	2959	2995
Contributi per infrastrutture in città e agglomerati	382	316
Meccanismo di compensazione: versamento nel FSTS _{nuovo} nel 2018**	36	–
Saldo	–79	163
Riserve FOISTRA	696	–110

* È possibile che la somma dei valori si discosti lievemente dal totale a causa delle differenze di arrotondamento.

** Versamento nel 2018 dell'importo di 500 milioni di franchi.

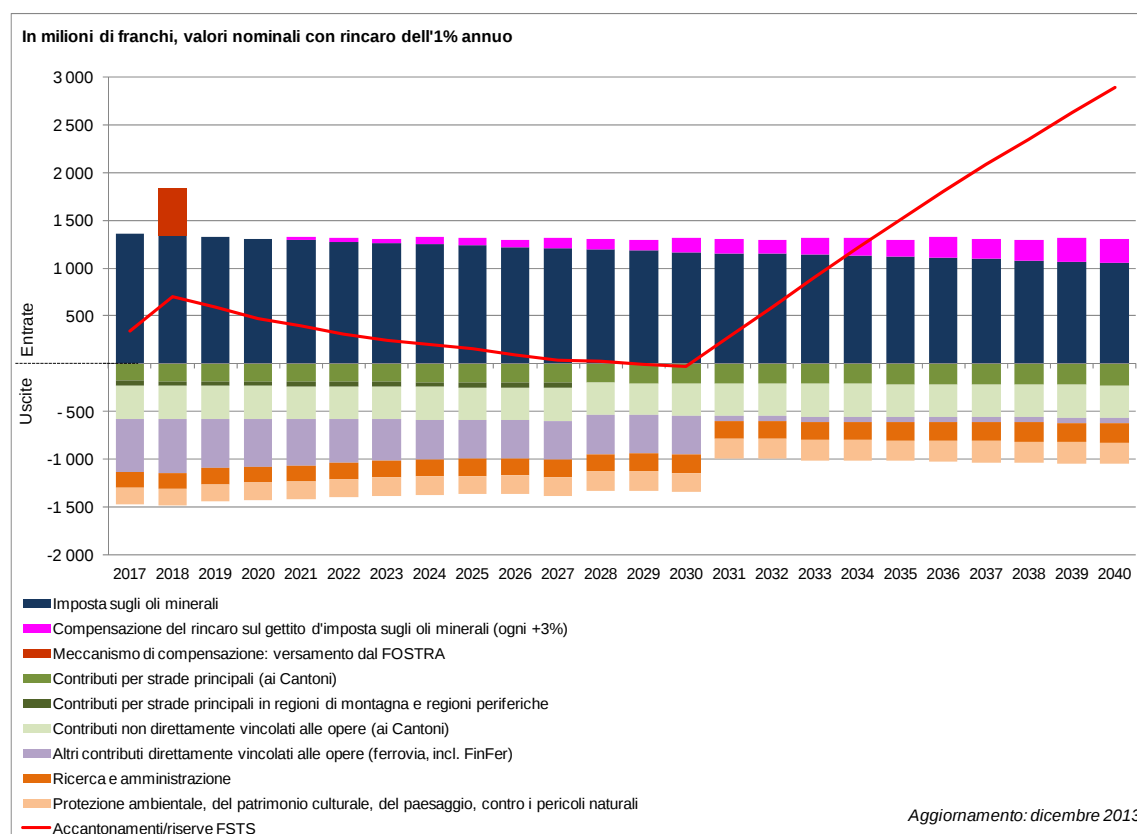
Finanziamento speciale per il traffico stradale_{nuovo}

Le spiegazioni fornite in merito all'attribuzione delle riserve al momento del cambiamento di sistema nonché in merito al previsto meccanismo di compensazione valgono, per analogia, anche per il FSTS_{nuovo}. Nel caso specifico, dai calcoli emerge che, all'inizio, il FSTS_{nuovo} non disporrà di una sufficiente copertura. Per colmare parzialmente tale sottocopertura, nelle presenti simulazioni vengono trasferite dal FOISTRA al FSTS_{nuovo} (prendendo a titolo esemplificativo l'anno 2018) riserve per un ammontare. Tenendo conto del versamento dal FOISTRA sul fronte delle entrate (meccanismo di compensazione), si calcola che, nel periodo 2017–2030, il FSTS_{nuovo} registrerà annualmente entrate di poco inferiori a 1,4 miliardi di franchi e uscite di circa 1,4 miliardi di franchi. Entrate e uscite saranno pertanto sostanzialmente in equilibrio.

Rispetto allo status quo (ovvero con le tariffe dell'imposta sugli oli minerali attualmente in vigore) ovvero a quanto spiegato in relazione al fabbisogno finanziario per le restanti uscite del FSTS (cfr. n. 2.3.2.3) e ai grafici relativi al FSTS di cui al numero 2.3.3, con la presente variante le uscite per gli altri contributi direttamente vincolati alle opere sono più elevate in quanto, con l'aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali (incl. compensazione del rincaro), aumentano anche i versamenti nel FInFer (in media di 70 milioni di franchi all'anno nel periodo 2017–2030). In futuro, il versamento annuo nel FInFer sarà finanziato esclusivamente mediante il FSTS_{nuovo} e, di conseguenza, attraverso le entrate provenienti dall'imposta sugli oli minerali (cfr. in merito quanto riportato al n. 3.1 relativamente all'art. 196 n. 3 cpv. 2). Dal 2031, quando i contributi al FInFer verranno meno, si libereranno delle risorse finanziarie e il FSTS_{nuovo} potrà costituire delle riserve.

Figura 26

Simulazione FSTS_{nuovo}



Entrate e uscite medie (valori nominali)

FSTS _{nuovo} (valori nominali, in milioni di franchi)*	2017–2030 (valori medi)	2031–2040 (valori medi)
Entrate	1361	1315
Imposta sugli oli minerali	1260	1111
Compensazione rincaro su gettito imposta oli minerali	59	198
Altre entrate	6	6
Meccanismo di compensazione: Versamento dal FOSTRA nel 2018**	36	–
Uscite	1396	1023
Contributi per le strade principali versati ai Cantoni	193	217
Contributi per strade principali in regioni di montagna e periferiche***	41	–
Contributi non direttamente vincolati alle opere versati ai Cantoni	343	340
Altri contributi direttamente vincolati alle opere (ferrovia, incl. FInFer)	453	53
Ricerca e amministrazione	175	197
Protezione ambientale	119	134
Protezione del paesaggio e del patrimonio culturale	17	19
Protezione contro i pericoli naturali (protezione contro le piene)	56	63
Saldo	–34	292
Riserva FSTS_{nuovo}	253	1627

* È possibile che la somma dei valori si discosti lievemente dal totale a causa delle differenze di arrotondamento.

** Versamento nel 2018 dell'importo di 500 milioni di franchi.

*** Contributi versati fino al 2027.

Per forza di cose, le stime relative all'evoluzione finanziaria di qui al 2040 sono associate a un certo grado di incertezza, ragione per cui, per il momento, non vengono precisate quali misure si potrebbero rendere necessarie per risolvere ulteriori problemi di copertura. Si prevede comunque di conferire al legislatore la facoltà di vincolare, a livello di legge, la destinazione di risorse aggiuntive da destinare al FOSTRA (cfr. n. 2.2.2 e n. 3). Combinando più misure, si potrebbero ripartire e dunque mitigare le ripercussioni finanziarie.

2.3.5.6 Riepilogo delle misure per la variante secondaria

Le misure proposte per garantire la copertura finanziaria consentiranno di generare complessivamente, nel periodo 2017–2030, entrate supplementari per un ammontare approssimativo di 1,1-1,2 miliardi di franchi all'anno.

Figura 28

Stima delle entrate supplementari annue 2017–2030 (valori nominali medi)

Misura	milioni di franchi
Imposte oli minerali attraverso aumento supplemento fiscale oli minerali (+12 ct.)*	546
Compensazione rincaro su gettito imposta oli minerali e proventi supplemento fiscale oli minerali	171
Tassazione forfetaria sui veicoli elettrici dal 2020**	43
Destinazione vincolata imposta sugli autoveicoli (100%)	399
Totale	1159

* Si è tenuto conto del calo delle entrate provenienti dall'imposta sugli oli minerali in seguito all'aumento dei prezzi riconducibile all'aumento del supplemento.

** Il valore medio è più basso rispetto alle entrate medie annue indicate sopra perché, nel periodo 2017–2020, la tassa forfetaria non viene riscossa.

Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato

Le spiegazioni fornite nel contesto della variante principale riguardo all'attribuzione al FOISTRA e al FSTS_{nuovo} delle riserve del FI e del FSTS disponibili alla fine del 2016 sono valide anche per la variante secondaria qui illustrata e non saranno quindi ripetute.

Nel periodo 2017–2030 verranno registrate in media entrate per un ammontare di circa 3,3 miliardi di franchi e uscite per un ammontare di circa 3,4 miliardi di franchi (valori medi). Grazie alle riserve disponibili, sarà presumibilmente possibile coprire il fabbisogno indicativamente fino al 2029.

Figura 29

Simulazione FOISTRA

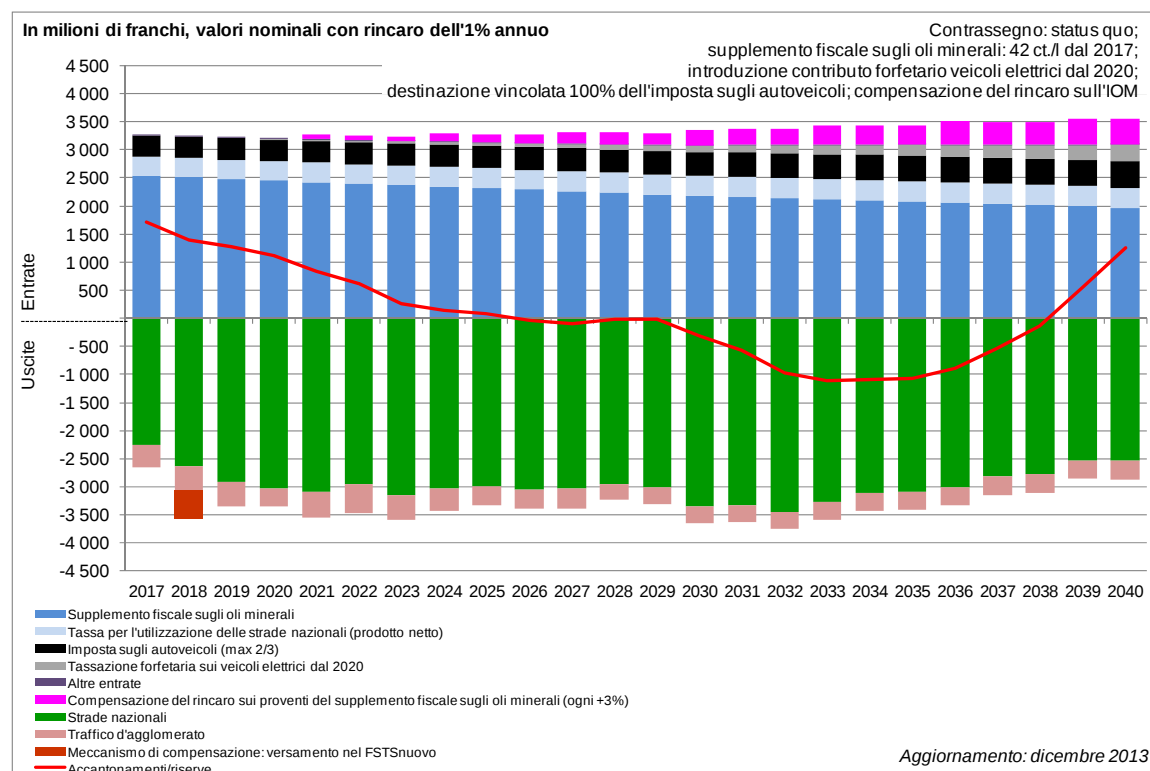


Figura 30

Entrate e uscite medie FOSTRA

FOSTRA (valori nominali, in milioni di franchi)*	2017–2030 (valori medi)	2031–2040 (valori medi)
Entrate	3275	3468
Supplemento fiscale oli minerali	2362	2073
Compensazione rincaro su proventi supplemento fiscale oli minerali	111	369
Prodotto netto tassa utilizzazione strade nazionali	346	358
Imposta sugli autoveicoli (100%)	399	450
Tassazione forfetaria sui veicoli elettrici dal 2020	43	204
Altre entrate	15	15
Uscite	3376	3311
Strade nazionali	2959	2995
Contributi per infrastrutture in città e agglomerati	382	316
Meccanismo di compensazione: versamento nel FSTS _{nuovo} nel 2018**	36	–
Saldo	–101	157
Riserve FOSTRA	499	–456

* Possibili lievi discostamenti dal totale per differenze di arrotondamento

** Versamento nel 2018 dell'importo di 500 milioni di franchi.

Rispetto alla variante principale, in quella secondaria le entrate generate per il FOSTRA nel periodo 2017–2030 sono inferiori di circa 20 milioni di franchi (= 0,6%) all'anno. Sul fronte delle entrate, le due varianti proposte per il FOSTRA si differenziano pertanto in misura poco rilevante.

Finanziamento speciale per il traffico stradale_{nuovo}

Le spiegazioni fornite nel contesto della variante principale riguardo al trasferimento all'attribuzione delle riserve del FI e del FSTS nel FOSTRA e FSTS_{nuovo} sono valide anche per la variante secondaria qui illustrata e non saranno quindi ripetute.

Tenendo conto del versamento dal FOSTRA sul fronte delle entrate (meccanismo di compensazione), si calcola che, nel periodo 2017–2030, il FSTS_{nuovo} registrerà annualmente entrate di poco inferiori a 1,4 miliardi di franchi e uscite di circa 1,4 miliardi di franchi. Entrate e uscite saranno pertanto sostanzialmente in equilibrio.

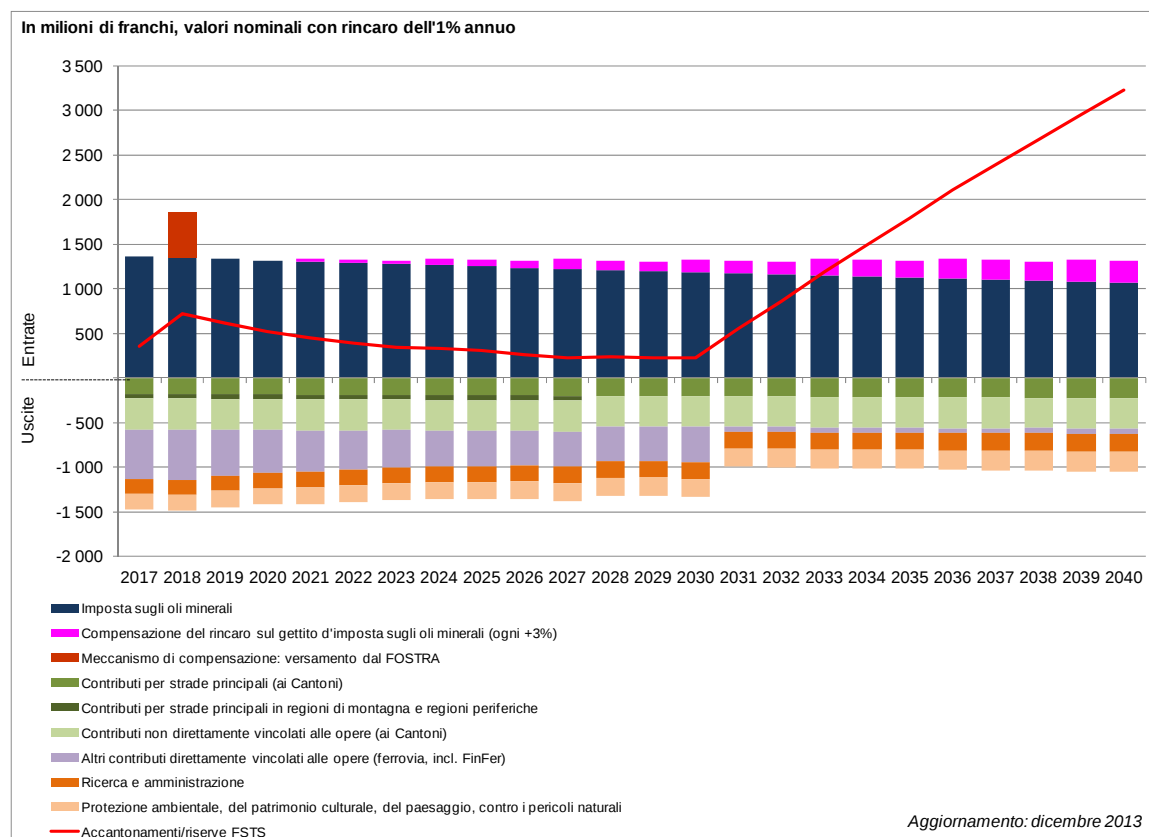
Rispetto allo status quo (ovvero con le tariffe dell'imposta sugli oli minerali attualmente in vigore) ovvero a quanto spiegato in relazione al fabbisogno finanziario per le restanti uscite del FSTS (cfr. n. 2.3.2.3) e ai grafici relativi al FSTS di cui al numero 2.3.3 (fig. 21), con la presente variante le uscite per gli altri contributi direttamente vincolati alle opere sono più elevate in quanto, con l'aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali (incl. compensazione del rincaro), anche i versamenti nel FInFer si fanno più elevati (in media di 60 milioni di franchi all'anno nel periodo 2017–2030). In futuro, il versamento annuo nel FInFer sarà finanziato

esclusivamente mediante il $FSTS_{nuovo}$ e, di conseguenza, attraverso le entrate provenienti dall'imposta sugli oli minerali (cfr. in merito quanto riportato al n. 3.1 relativamente all'art. 196 n. 3 cpv. 2).

Dal 2031, quando i contributi al FInFer verranno meno, si libereranno delle risorse finanziarie e il $FSTS_{nuovo}$ potrà costituire delle riserve.

Figura 31

Simulazione $FSTS_{nuovo}$



Entrate e uscite medie

FSTS _{nuovo} (valori nominali, in milioni di franchi)*	2017–2030 (valori medi)	2031–2040 (valori medi)
Entrate	1372	1326
Imposta sugli oli minerali	1270	1121
Compensazione rincaro su gettito imposta oli minerali	60	199
Altre entrate	6	6
Meccanismo di compensazione: versamento dal FOSTRA nel 2018**	36	–
Uscite	1388	1026
Contributi per le strade principali versati ai Cantoni	193	217
Contributi per strade principali in regioni di montagna e periferiche***	41	–
Contributi non direttamente vincolati alle opere versati ai Cantoni	346	343
Altri contributi direttamente vincolati alle opere (ferrovia, incl. FInFer)	443	53
Ricerca e amministrazione	175	197
Protezione ambientale	119	134
Protezione del paesaggio e del patrimonio culturale	17	19
Protezione contro i pericoli naturali (protezione contro le piene)	56	63
Saldo	–16	300
Riserva FSTS_{nuovo}	370	1924

* Possibili lievi discostamenti dal totale per differenze di arrotondamento

** Versamento nel 2018 dell'importo di 500 milioni di franchi.

*** Contributi versati fino al 2027.

Adottando la variante secondaria, il deficit (saldo) nel FSTS_{nuovo}, per il periodo 2017–2030, risulta inferiore di circa 20 milioni di franchi all'anno rispetto a quello previsto nella variante principale. Ciò è dovuto al fatto che la variante secondaria prevede un aumento inferiore del supplemento fiscale sugli oli minerali, il che da una parte comporta versamenti supplementari nel FInFer di importo inferiore e, dall'altra, perdite inferiori a livello di gettito dell'imposta sugli oli minerali⁶⁴. Ne consegue che, con la variante secondaria, non si incorrerà in alcuna sottocopertura e vi saranno riserve per tutto il periodo 2017–2030; occorre comunque tenere presente che i calcoli includono il versamento di compensazione dal FOSTRA al FSTS_{nuovo} effettuato nel 2018. Al fine di poter comparare meglio la variante principale e quella secondaria, questo versamento di compensazione è identico nelle due varianti.

⁶⁴ L'importo del supplemento fiscale sugli oli minerali che grava sui carburanti ha un impatto sulle quantità di vendita.

2.4 Programma di sviluppo strategico delle strade nazionali (PROSTRA SN)

2.4.1 Premessa

Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura stradale, mozione 12.3329 del 19 marzo 2012 della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale

La mozione del 19 marzo 2012 sul programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura stradale, presentata dalla Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale, ha incaricato il Consiglio federale di elaborare un progetto per un programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura stradale analogo a quello dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF) nell'ambito del progetto di finanziamento e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (FAIF). Il progetto deve illustrare gli interventi di potenziamento da realizzare entro il 2030 (strade principali incluse) e le modalità di finanziamento previste, con l'obiettivo di raggiungere lo stesso stadio di sviluppo del progetto FAIF, in modo tale da permettere al Parlamento di discutere entrambi i progetti nelle stesse condizioni.

Il Consiglio federale si è dichiarato disposto a illustrare, analogamente a quanto fatto nel messaggio FAIF, anche le esigenze strategiche legate alle strade nazionali (inclusa la situazione relativa al finanziamento), adeguandole ai decreti emanati nel frattempo dalle Camere federali in relazione al messaggio FAIF e alla revisione del decreto federale concernente la rete delle strade nazionali. Il Consiglio federale ha pertanto proposto di accogliere la mozione.

La mozione è stata adottata dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati rispettivamente in data 31 maggio 2012 e 20 settembre 2012 ed è pertanto stata trasmessa.

2.4.2 Prospettiva sul lungo termine come base per la definizione del programma di sviluppo strategico

L'elaborazione del *Programma di sviluppo strategico delle strade nazionali* (PROSTRA SN) si orienta anche alle disposizioni e alle strategie di riferimento, tra cui in particolare il «Piano settoriale dei trasporti»⁶⁵ e la «Strategia nazionale in materia di infrastrutture»⁶⁶. La congruenza con il Piano settoriale dei trasporti garantisce tra l'altro una politica in materia d'infrastruttura dei trasporti che tenga conto della dimensione della sostenibilità così come il coordinamento fra i diversi vettori di traffico e fra questi ultimi e lo sviluppo territoriale auspicato. La strategia nazionale in materia di infrastrutture concretizza le linee direttrici relative al futuro sviluppo di quelle infrastrutture nazionali che, oltre che in un contesto di competitività internazionale, sono importanti per il potenziale economico e la qualità della vita all'interno di un Paese.

⁶⁵ Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), 2006, Piano settoriale dei trasporti, Parte programmatica, Berna (approvato dal Consiglio federale il 26 aprile 2006).

⁶⁶ «Il futuro delle reti infrastrutturali nazionali in Svizzera», rapporto del Consiglio federale del 17 settembre 2010

Gli obiettivi definiti per l'ulteriore sviluppo delle strade nazionali sono elencati qui di seguito.

- Obiettivo 1: garantire l'efficienza dell'infrastruttura delle strade nazionali.
Occorre garantire che, negli anni 2030–2040, la Svizzera sia ancora in grado di offrire strade nazionali di qualità elevata, efficienti, affidabili, adatte alle esigenze della popolazione e dell'economia in tutte le parti del Paese e competitive sulla scena internazionale.
Crescita demografica e conseguente aumento del traffico si traducono in requisiti più elevati a livello di efficienza della rete delle strade nazionali, e questo sia in termini quantitativi (capacità) sia in termini qualitativi (velocità, sicurezza, stabilità e viabilità). In altre parole, l'efficienza e la viabilità della rete delle strade nazionali vanno adeguate alle esigenze della società e dell'economia. L'offerta deve essere orientata all'evoluzione auspicata degli insediamenti e dell'occupazione. Considerati i lunghi tempi di pianificazione e di realizzazione dei grandi progetti infrastrutturali, è opportuno avviare al più presto i processi decisionali pertinenti.
- Obiettivo 2: garantire la protezione dell'uomo, dell'ambiente e delle infrastrutture.
Secondariamente, è necessario ridurre le ripercussioni negative della mobilità e dei trasporti sull'uomo e sull'ambiente a un livello tale da non costituire più alcun pericolo a lungo termine, nonché proteggere l'infrastruttura stessa delle strade nazionali contro tutti i pericoli rilevanti.
Le reti infrastrutturali rappresentano un rischio considerevole per la natura oltre che per la sicurezza, la salute e la qualità della vita della popolazione. Dal canto loro, anche queste reti sono esposte a determinati pericoli. I potenziali rischi e impatti negativi devono trovarsi in un rapporto d'equilibrio con l'utilità economica delle reti infrastrutturali e devono essere ridotti sfruttando i mezzi tecnici ed economici a disposizione.
- Obiettivo 3: aumentare la redditività delle reti infrastrutturali statali.
In terzo luogo, occorre classificare i progetti in ordine di priorità e promuovere l'efficienza economica così da garantire un impiego efficace ed efficiente dei fondi pubblici. Bisogna inoltre instaurare un coordinamento trasversale tra i vari vettori di trasporto, sfruttando le sinergie presenti, affinché i singoli vettori possano essere impiegati in base ai loro vantaggi economici ed ecologici comparati.
- Obiettivo 4: garantire sul lungo periodo il finanziamento della rete delle strade nazionali.
In quarto luogo, affinché la rete delle strade nazionali possa svilupparsi in maniera ottimale sul lungo periodo, è necessario assicurarne il finanziamento a lungo termine.

Oltre a precisare meglio gli obiettivi per l'infrastruttura dei trasporti, il Piano settoriale dei trasporti contiene un elenco delle funzioni dell'infrastruttura dei trasporti di importanza nazionale rilevante ai fini della determinazione della rete delle strade nazionali (cfr. allegato VII).

2.4.3 Approccio globale di potenziamento

Pianificazione delle infrastrutture in più fasi

La pianificazione per l'ulteriore sviluppo della rete delle strade nazionali avviene in più fasi. La *base ovvero la prima fase dei lavori* consiste in un'analisi approfondita delle esigenze sul piano sociale, economico ed ecologico che, associata a un'analisi della rete viaria esistente, consente di stabilire dove sussistono carenze e con quale approccio debbano essere affrontate.

Nella *seconda fase* vengono elaborati i progetti di potenziamento (ampliamenti strutturali e aumento della capacità), classificandoli in funzione della loro priorità e coordinandoli con gli organi interessati. Questa fase prevede anche il coordinamento con le misure riguardanti gli altri sistemi di trasporto e la rete stradale confinante, nonché l'armonizzazione con lo sviluppo insediativo auspicato.

La progressiva concretizzazione avviene nella *terza fase*, nella quale i progetti percorrono l'iter procedurale prescritto fino ad essere cantierabili. Parallelamente, occorre predisporre la necessaria dotazione finanziaria.

Nell'*ultima fase dei lavori* i progetti vengono realizzati e consegnati. Occorre tenere presente che i progetti riguardanti misure di potenziamento comportano maggiori spese a livello di esercizio, manutenzione e adeguamenti e, di norma, vengono inoltre realizzati in combinazione con misure di manutenzione e adeguamento⁶⁷.

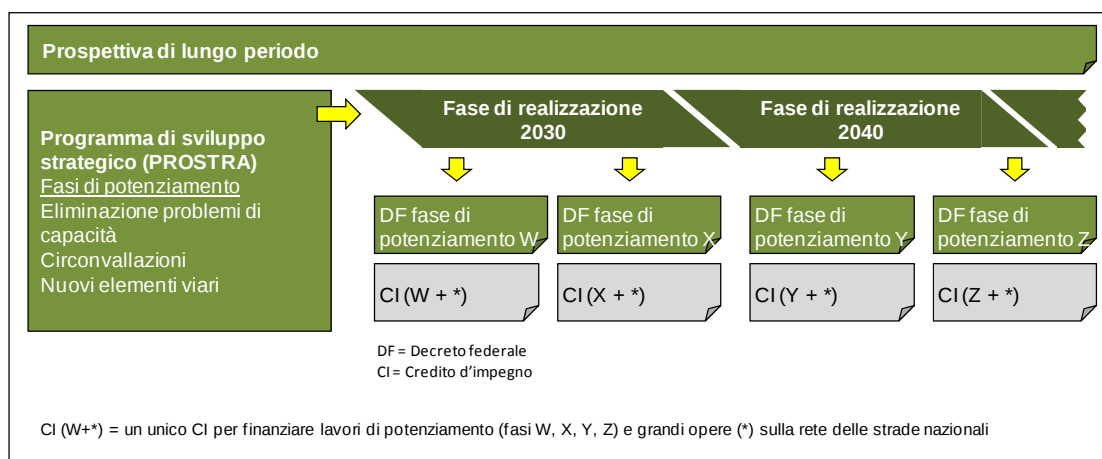
Procedura a tappe per la gestione dei progetti di ampliamento

Dall'analisi delle esigenze fino alla messa in esercizio, i progetti concernenti le strade nazionali attraversano lunghi e complessi processi decisionali e procedure di approvazione che, non di rado, si protraggono anche per più di 20 anni.

Per gestire e seguire questo iter, si rende necessaria una procedura articolata in più tappe, che viene illustrata e spiegata qui sotto in maniera schematica.

Figura 33

Come funziona il PROSTRA



Il programma di sviluppo strategico alla base

Le misure di potenziamento poggiano sul *Programma di sviluppo strategico delle strade nazionali* (PROSTRA SN), che comprende tutti i progetti (ampliamenti e aumento della capacità) che si intendono realizzare nell'arco dei successivi 20–30

⁶⁷ Ad esempio l'ampliamento a sei corsie del tratto Härkingen-Wiggertal.

anni circa, primi fra tutti quelli destinati all'aumento della capacità, indispensabili per mantenere e migliorare la funzionalità della rete. Il PROSTRA SN è preceduto da dettagliati studi di pianificazione e progettazione, nell'ambito dei quali si definiscono le misure necessarie, coordinandole con gli organi interessati. Fungono da base in tal senso la *prospettiva a lungo termine* e le carenze riscontrate nell'infrastruttura delle strade nazionali. Entrano a far parte del PROSTRA SN soltanto i progetti ritenuti necessari e opportuni sotto il profilo economico.

Una volta acquisiti nel PROSTRA SN, tali progetti vengono ulteriormente elaborati e gradualmente concretizzati. Il PROSTRA SN si basa sostanzialmente sul secondo messaggio PEB. In futuro, il programma sarà periodicamente integrato e aggiornato in funzione degli sviluppi intervenuti nella società e nei trasporti.

Concretizzazione in più fasi

Il PROSTRA SN si articola in diverse *fasi di realizzazione*, nell'ambito delle quali sono definiti i progetti che, sulla base delle attuali conoscenze e del relativo stato di avanzamento, si intende realizzare in via prioritaria in un orizzonte approssimativo di 15 anni circa. La selezione si basa su un'approfondita valutazione e definizione delle priorità che interessa tutti i progetti iscritti nel PROSTRA SN. Il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento, di regola ogni quattro anni, un messaggio nel quale esamina la portata di tali progetti, fornisce informazioni sul relativo stato di attuazione e stabilisce la successiva fase del PROSTRA SN sulla base di una nuova valutazione approfondita e della conseguente ridefinizione delle priorità. Ciò avviene generalmente in concomitanza con il messaggio relativo all'approvazione del limite di spesa e dei crediti d'impegno. Il Consiglio federale aggiungerà inoltre il Parlamento sullo stato e sul grado di utilizzo della rete delle strade nazionali, così come sull'attuazione delle fasi di potenziamento e su quella del programma d'agglomerato (cfr. n. 2.2.2, in particolare fig. 14, e n. 3.2). Per esperienza, le procedure per i progetti di potenziamento delle strade nazionali comportano considerevoli rischi procedurali cui sono associati potenziali ritardi in fase di attuazione o costi difficilmente prevedibili. Per poter reagire in maniera flessibile a tali rischi, si è deciso di non definire in maniera vincolante i progetti delle singole fasi di realizzazione, lasciando così aperta la possibilità di accantonare determinati progetti appartenenti a una fase di realizzazione sostituendoli eventualmente con altri appartenenti a una fase di realizzazione successiva. Ciò non significa, tuttavia, che l'elenco dei progetti relativo a una specifica fase di realizzazione non abbia una certa forza vincolante a livello della pianificazione, in quanto occorre garantire il coordinamento con gli altri vettori di trasporto ovvero con le misure sulla restante rete stradale.

Fasi di potenziamento e crediti d'impegno per progetti sufficientemente vincolanti

I progetti appartenenti all'attuale fase di realizzazione vengono inseriti in una fase di potenziamento non appena hanno raggiunto un determinato stato di avanzamento a livello di pianificazione, ovvero quando si prevede che potranno essere effettivamente realizzati durante il periodo successivo. I progetti appartenenti a una stessa fase vengono riuniti in un pacchetto di misure definito in un decreto federale. Allo stesso tempo il Consiglio federale fa richiesta del credito d'impegno necessario per la loro realizzazione. Tale credito d'impegno si riferisce a tutti e non a singoli progetti della stessa fase, e serve poi da base al Parlamento per fissare i crediti di preventivo annuali.

A differenza dei decreti federali per le fasi di potenziamento⁶⁸, quelli per i crediti d'impegno non sono vincolati a referendum facoltativo. Per cui, una volta esaurito il credito d'impegno di 5,5 miliardi di franchi approvato per il FI per l'eliminazione dei problemi di capacità, non sarà più necessario emanare, di volta in volta, un apposito decreto federale per lo sblocco dei crediti, come si fa al momento con il FI.

Molteplici vantaggi

Questa procedura in più tappe consente non solo di reagire, ogni qual volta si renda necessario, ai più recenti sviluppi, ma tiene anche conto dei considerevoli rischi insiti nelle procedure previste per la progettazione e realizzazione dei progetti di strade nazionali.

Il PROSTRA SN è fondamentalmente strutturato in maniera analoga al PROSSIF così come è stato presentato nel messaggio sul progetto FAIF (cfr. allegato VI) anche se per le strade nazionali non è stata prevista, contrariamente a quanto fatto per la ferrovia, nessuna pianificazione concreta dell'offerta. Ne consegue che i singoli progetti di potenziamento presentano un grado di interdipendenza notevolmente inferiore rispetto ai progetti concernenti l'infrastruttura ferroviaria.

Inserendo in un elenco tutti i progetti appartenenti a una fase di realizzazione con una durata di circa 10–15 anni si garantisce che il FOSTRA venga dotato delle risorse finanziarie necessarie. Tale elenco funge inoltre da base per il coordinamento della pianificazione delle strade nazionali con le pianificazioni inerenti ad altri settori, oltre a garantire un sufficiente margine di manovra per poter reagire prontamente all'eventuale mutamento delle condizioni quadro nel corso dell'attuazione.

2.4.4 Portata del PROSTRA strade nazionali

Qui di seguito viene rappresentata la situazione attuale del PROSTRA strade nazionali (PROSTRA SN), nel quale è compreso il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali (PEB). Nella votazione popolare del 24 novembre 2013 i cittadini svizzeri hanno respinto l'aumento, da 40 a 100 franchi, del contrassegno autostradale e l'introduzione di un contrassegno bimestrale al prezzo di 40 franchi. Così facendo, hanno respinto anche la proposta di estendere (di ca. 400 km) la rete delle strade nazionali e di integrarvi due nuovi elementi viari. Di conseguenza, i relativi progetti non sono stati inseriti nel PROSTRA SN.

In base allo stato attuale delle conoscenze, è stato preventivato un volume di investimenti complessivo di 13,9 miliardi di franchi per poter realizzare progetti di potenziamento. Va tuttavia ricordato che tale cifra non tiene conto delle risorse finanziarie per le integrazioni della rete attualmente non ancora decise o non note che si renderanno necessarie per eliminare i problemi di capacità, assicurare il collegamento di nuovi poli di sviluppo o realizzare circonvallazioni. Per cui, il fabbisogno finanziario illustrato in questa sede risulta solo apparentemente in calo a partire dal 2030, in quanto non può essere esclusa la necessità di deliberare ulteriori integrazioni della rete (cfr. n. 2.3.2.1).

⁶⁸ Sempre che non siano già stati approvati.

Investimenti complessivi per completamento rete e PROSTRA SN (2012–2040)

(milioni di franchi / livello prezzi 2012, IVA inclusa)

Completamento della rete	7838
Potenziamento (PROSTRA)	13 920
– Fase di realizzazione 2030	6689
– PEB-M1+2 (eliminazione problemi di capacità moduli 1+2)	6689
– Fase di realizzazione 2040	7231
– PEB-M3 (eliminazione problemi di capacità modulo 3)	7231
– Integrazioni della rete e circonvallazioni*	n.d.
Totale (senza circonvallazioni e integrazioni della rete)	21 758

* *Integrazioni della rete necessarie per eliminare problemi di capacità o per assicurare il collegamento di nuovi poli di sviluppo, come pure circonvallazioni. Progetti (e volumi di investimenti) non ancora definiti.*

Nelle tabelle che seguono si riporta un elenco dettagliato dei progetti.

Progetti approvati in via definitiva, con sblocco dei fondi necessari (2014)⁶⁹.

I primi progetti del PEB sono stati approvati con decisione vincolante e il Parlamento ha già stanziato le risorse finanziarie (1458 milioni di franchi⁷⁰) necessarie. Per gli altri progetti il Consiglio federale chiederà lo sblocco delle risorse (1252 milioni di franchi) nell'ambito del secondo messaggio PEB.

Progetti in fase di elaborazione

Sono attualmente in fase di elaborazione i progetti dei moduli 2 (3866 milioni di franchi) e 3 (7231 milioni di franchi) del PEB, anche se non sono state ancora adottate decisioni definitive in materia. Per quanto riguarda le integrazioni a fini di decongestionamento o per collegare nuovi poli di sviluppo ed eventuali circonvallazioni, non si è ancora giunti alla fase decisionale, ragione per cui il volume degli investimenti necessari non è al momento noto.

Progetti accantonati

Per risolvere tutti i problemi di capacità che interessano l'attuale rete delle strade nazionali sarebbe necessaria tutta una serie di altri progetti (progetti del modulo 4), tuttavia accantonati nell'ambito del PEB per motivi di costi, pari a 6287 milioni di franchi.

⁶⁹ Per i progetti PEB vi è già un primo credito d'impegno per un ammontare di 5,5 miliardi di franchi (livello prezzi 2005, IVA esclusa) che dovrà essere trasferito nel FOSTRA (cfr. n. 3.2).

⁷⁰ Il valore, indicato con il livello dei prezzi 2012 (IVA e rincaro inclusi), si riferisce solamente al periodo 2012–2040; non sono pertanto incluse le uscite effettuate prima del 2012.

Figura 35

Programma di sviluppo strategico fino al 2040 (livello prezzi 2012, IVA inclusa)

		Fase di realizzazione 2030				Fase di realizzazione 2040	Decisione non ancora presa	Progetti rinviati	Livello dei prezzi 2005 IVA esclusa (importo totale progetto)
		Già definiti fino al 2010	Richiesta sblocco fondi (2014)	Altre fasi fino al 2030					
Eliminazione dei problemi di capacità									
Zona	Progetto								
GE	Elargissement à 6 voies Etoile - Perly							473	390
GE	Elargissement à 6 voies Perly - Bernex			523					430
GE	Elargissement à 6 voies Bernex - Genève Aéroport			748					615
GE	Elargissement à 6 voies Genève Aéroport - Le Vengeron		59						50
GE	Elargissement à 6 voies Le Vengeron - Coppet			203					165
GE	Elargissement à 6 voies Coppet - Nyon					200			165
VD	Goulet d'étranglement de Crissier, Phase 1	145							120
VD	Goulet d'étranglement de Crissier, Phase 1, Besoins supplémentaires		48						40
VD	Goulet d'étranglement de Crissier, Phase 2			146					120
VD	Nyon - Morges Ouest							606	500
VD	Elargissement à 6 voies Villars-Ste.Croix - Cossonay					122			100
VD	Elargissement à 6 voies Villars-Ste.Croix - La Croix-Montreux							1 637	1 350
VD	Elargissement à 6 voies Montreux - Villeneuve*						X		
BE	8-Spur-Ausbau Weysermannshaus - Wankdorf							261	215
BE	8-Spur-Ausbau Wankdorf - N6-Anschluss Schönbühl (ohne Anschluss Grauholz)			169					140
BE	6-Spur-Ausbau Schönbühl - Kirchberg				169	238			195
BE	6-Spur-Ausbau Wankdorf - Muri Var. B6					1 802			1 485
BE	6-Spurausbau Muri - Rubigen							146	120
SO-AG	6-Spur-Ausbau Luterbach - Härkingen		800						660
SO-AG	6-Spurausbau Härkingen - Wiggertal	150							165
SO-AG	6-Spurausbau Aarau West - Aarau Ost							273	225
SO-AG	6-Spur-Ausbau Aarau Ost - Birrfeld					400			330
SO-AG	Birrfeld- Wettingen inkl. 4. Röhre Baregg							606	500
ZH	8-Spur-Ausbau Wettingen - Dietikon					258			215
ZH	6/8-Spur-Ausbau Westumfahrung Zürich					136			110
ZH	Nordumfahrung Zürich	1 136							940
ZH	Ausbau Zürich Nord - Flughafen			24					20
ZH	8-Spurausbau Brüttsellen - Töss							606	500
ZH	6/8-Spur-Ausbau Umfahrung Winterthur			451					370
ZH	4-Spur-Ausbau Winterthur Nord - Andelfingen		345						285
ZH	6-Spurausbau Zürich Süd - Thalwil-Wädenswil							461	380
ZH	6-Spurausbau Wädenswil - Richterswil							206	170
ZH	6-Spurausbau Schindelligi - Pfäffikon SZ							121	100
SG	3. Röhre Rosenbergtunnel			495					410
SG	6-Spurausbau St.Gallen Neudorf - Verzweigung Meggenhus							133	110
BS-BL	STOT, Schwarzwaldtunnel - Hagnau, offene Linienführung (aktualisierte "alte" Variante)			1 107					915
BS-BL	8-Spur-Ausbau Hagnau - Liestal				1 107	494			405
LU-ZG	Blegi - Rütihof	27							135
LU-ZG	6-Spur-Ausbau Buchrain - Rütihof					256			210
LU-ZG	Ausbau Rotsee - Buchrain ("Ausbau Nord")					293			255
LU-ZG	Bypass Luzern inkl. Ergänzung Süd					1 683			1 465
OW	Sarnen Nord-Alpnach Süd							139	115
SH	2. Röhre Fäsenstaubtunnel Schaffhausen					364			300
SH	Uhwiesen - Herblingen, inkl. 2. Röhre Fäsenstaub- und Cholfirstunnel							619	510
TI	Ampliamento a 6 corsie Lugano Sud - Mendrisio, variante 1-2 ridotta					985			810
Totale (eliminazione dei problemi di capacità)		1 458	1 252	3 866	6 576	7 231	0	6 287	16 810
Differenza tra valore del piano del progetto e preventivo/piano finanziario					113				
Fase di realizzazione 2030 (eliminazione dei problemi di capacità)					6 689				
Fase di realizzazione 2040 (eliminazione dei problemi di capacità)						7 231			
Integrazioni della rete, circonvallazioni									
Fase di realizzazione 2040 (integrazioni della rete, circonvallazioni)**						in sosp.			
Sintesi									
Fase di realizzazione 2030 (totale)					6 689				
Fase di realizzazione 2040 (totale senza integrazioni della rete e circonvallazioni)						7 231***			
Ampliamenti/potenziamento della capacità (fasi di realizzazione 2030 e 2040)					6 689+	7 231 =		13 920***	

* Costi non ancora noti

** Integrazioni della rete, necessarie per eliminare problemi di capacità o per assicurare il collegamento di nuovi poli di sviluppo, nonché circonvallazioni. Progetti (e volumi di investimenti) non ancora definiti.

*** Esclusi gli investimenti per integrazioni e circonvallazioni

Per quanto riguarda i progetti destinati all'eliminazione di problemi di capacità, è stato fissato un credito d'impegno di 5,5 miliardi di franchi (IVA e rincaro esclusi) nel quadro del decreto federale concernente il credito complessivo per il fondo infrastrutturale. Pertanto, oltre al livello dei prezzi 2012 (IVA inclusa), nelle tabelle dettagliate viene riportato per tali progetti anche il livello dei prezzi 2005 (IVA

esclusa). A tal proposito, bisogna tenere presente che questi valori pro memoria rappresentano l'importo complessivo per i singoli progetti. Per alcuni dei progetti per i quali sono già state sbloccate risorse, sono previste uscite già prima del 2012; queste non figurano quindi nel volume di investimenti 2012–2040. Inoltre, gli importi relativi al livello dei prezzi 2012 per i progetti di eliminazione di problemi di capacità in corso tengono conto dei valori effettivi (ossia degli adeguamenti delle stime dei costi ovvero delle uscite effettive). Per queste ragioni, nella conversione dal livello prezzi 2005 (importo complessivo) al livello prezzi 2012 possono esservi discordanze a livello di singoli progetti.

2.4.5 Fase di realizzazione 2030

La fase di realizzazione 2030 comprende progetti di ampliamento per un volume di investimenti di quasi 6,7 miliardi di franchi. Basandosi sullo stato attuale delle conoscenze, il Consiglio federale giudica che questi progetti siano necessari; le risorse finanziarie necessarie alla loro realizzazione sono pertanto iscritte nel fabbisogno finanziario fino al 2030.

Figura 36

Fase di realizzazione 2030 (livello prezzi 2012, IVA inclusa)

		Fase di realizzazione 2030				Livello dei prezzi 2005 IVA esclusa (importo totale progetto)
		Già definiti fino al 2010	Richiesta sblocco fondi (2014)	Altre fasi fino al 2030		
Eliminazione dei problemi di capacità						
Zona	Progetto					
GE	Elargissement à 6 voies Perly - Bernex			523		430
GE	Elargissement à 6 voies Bernex - Genève Aéroport			748		615
GE	Elargissement à 6 voies Genève Aéroport - Le Vengeron		59			50
GE	Elargissement à 6 voies Le Vengeron - Coppet			203		165
VD	Goulet d'étranglement de Crissier, Phase 1	145				120
VD	Goulet d'étranglement de Crissier, Phase 1, Besoins supplémentaires		48			40
VD	Goulet d'étranglement de Crissier, Phase 2			146		120
BE	8-Spur-Ausbau Wankdorf - N6-Anschluss Schönbühl (ohne Anschluss Grauholz)			169		140
SO-AG	6-Spur-Ausbau Luterbach - Härkingen		800			660
SO-AG	6-Spurausbau Härkingen - Wiggertal	150				165
ZH	Nordumfahrung Zürich	1 136				940
ZH	Ausbau Zürich Nord - Flughafen			24		20
ZH	6/8-Spur-Ausbau Umfahrung Winterthur			451		370
ZH	4-Spur-Ausbau Winterthur Nord - Andelfingen		345			285
SG	3. Röhre Rosenbergtunnel			495		410
BS-BL	STOT, Schwarzwaldtunnel - Hagnau, offene Linienführung (aktualisierte "alte" Variante)			1 107		915
LU-ZG	Blegi - Rütihof	27				135
Totale (eliminazione dei problemi di capacità)		1 458	1 252	3 866	6 576	5 580
Differenza tra valore del piano del progetto e preventivo/piano finanziario					113	
Fase di realizzazione 2030 (eliminazione dei problemi di capacità)					6 689	
Sintesi						
Fase di realizzazione 2030 (totale)					6 689	

La fase in oggetto comprende quei progetti di ampliamento appartenenti ai moduli 1 e 2 del PEB⁷¹ destinati a risolvere la situazione nei punti di massima criticità.

2.4.6 Fase di realizzazione 2040 (prima panoramica)

Il contenuto della fase di realizzazione 2040 sarà fissato soltanto in un secondo tempo e dipenderà sostanzialmente dall'evolversi delle esigenze e dal progresso nella pianificazione relativa ai singoli progetti. In questa sede viene comunque fornita soltanto una prima panoramica generale basata sulle attuali pianificazioni e riflessioni. Per la fase di realizzazione 2040 sussiste, in base allo stato attuale delle conoscenze, un fabbisogno pari a circa 7,2 miliardi di franchi (livello prezzi 2012, IVA inclusa). Va tuttavia ricordato che tale cifra non tiene conto delle risorse finanziarie necessarie per le integrazioni della rete attualmente non ancora decise o non note che si renderanno necessarie per eliminare i problemi di capacità, assicurare il collegamento di nuovi poli di sviluppo o realizzare circonvallazioni. Ne consegue che il calo che, secondo una prospettiva odierna, dovrebbe interessare i costi di potenziamento a partire dal 2030 non può che essere ipotetico, in quanto non può essere esclusa l'eventualità di dover effettuare, ad esempio, nuove integrazioni della rete (cfr. n. 2.3.2.1).

Per la fase di realizzazione 2040 sono già stati preventivati mezzi finanziari da stanziare prima del 2030, non solo per rendere possibili i necessari lavori di pianificazione, ma anche per garantire che l'avvio dei lavori per i primi progetti pronti per la realizzazione possa avere luogo verso la fine degli anni 2020.

⁷¹ Aggiornamento:messaggio del 26 febbraio 2014. I calcoli si basano sul rapporto in consultazione del 10 aprile 2013. Le variazioni relative ai progetti "Crissier" per il messaggio non sono state considerate, in quanto di entità trascurabile e senza alcuna incidenza sulle affermazioni di fondo.

Figura 37

**Fase di realizzazione 2040 (prima panoramica)
(livello prezzi 2012, IVA inclusa)**

		Fase di realizzazione 2040	Livello dei prezzi 2005 IVA esclusa (importo totale progetto)
Eliminazione dei problemi di capacità			
Zona	Progetto		
GE	Elargissement à 6 voies Coppet - Nyon	200	165
VD	Elargissement à 6 voies Villars-Ste.Croix - Cossonay	122	100
BE	6-Spur-Ausbau Schönbühl - Kirchberg	238	195
BE	6-Spur-Ausbau Wankdorf - Muri Var. B6	1 802	1 485
SO-AG	6-Spur-Ausbau Aarau Ost - Birrfeld	400	330
ZH	8-Spur-Ausbau Wettingen - Dietikon	258	215
ZH	6/8-Spur-Ausbau Westumfahrung Zürich	136	110
BS-BL	8-Spur-Ausbau Hagnau - Liestal	494	405
LU-ZG	6-Spur-Ausbau Buchrain - Rütihof	256	210
LU-ZG	Ausbau Rotsee - Buchrain ("Ausbau Nord")	293	255
LU-ZG	Bypass Luzern inkl. Ergänzung Süd	1 683	1 465
SH	2. Röhre Fäsenstaubtunnel Schaffhausen	364	300
TI	Ampliamento a 6 corsie Lugano Sud - Mendrisio, variante 1-2 ridotta	985	810
Fase di realizzazione 2040 (eliminazione dei problemi di capacità)		7 231	6 045
Circonvallazioni, integrazioni della rete			
Fase di realizzazione 2040 (integrazioni della rete, circonvallazioni)**		in sosp.	
Sintesi			
Fase di realizzazione 2040 (totale senza integrazioni della rete e circonvallazioni)		7 231	***

**** Integrazioni della rete, necessarie per eliminare problemi di capacità o per assicurare il collegamento di nuovi poli di sviluppo, nonché circonvallazioni. Progetti (e volumi di investimenti) non ancora definiti.**

***** Esclusi gli investimenti per integrazioni e circonvallazioni**

2.5 Programmi d'agglomerato

2.5.1 Strumenti per una politica coerente in materia di trasporti e sviluppo territoriale

Trasporti e territorio non possono essere dissociati l'uno dall'altro: se, da una parte, la struttura territoriale influisce sulle scelte operate in termini di destinazione, percorso e mezzi di trasporto e, di conseguenza, anche sul volume del traffico, dall'altra, il sistema dei trasporti funge da motore per lo sviluppo insediativo. Il comportamento nel traffico osservabile nelle aree rurali si differenzia nettamente da quello delle regioni urbane (cfr. n. 1.1.3), così come divergono nettamente, a seconda del contesto territoriale ed economico, le ripercussioni del potenziamento dell'infrastruttura dei trasporti. Pur contribuendo a garantire la funzionalità e la competitività del sistema globale dei trasporti, tali interventi sono anche responsabili di un'ulteriore dispersione del tessuto insediativo, con la conseguente perdita di

spazi naturali e superfici coltivate: a fronte di tempi di percorrenza invariati, rendono infatti possibile spostarsi su distanze maggiori, il che sottopone a forti sollecitazioni le disponibilità di strada e rotaia, fino a causare nuovi problemi di capacità. Una politica coerente dei trasporti e dello sviluppo territoriale può tuttavia spezzare questa spirale negativa, venendo sì incontro alle esigenze della popolazione e dell'economia, ma facendolo con un impiego di risorse (basi naturali della vita, terreno, energia e finanze) quanto più parsimonioso possibile. In questo contesto, diventano prioritari i seguenti aspetti:

- lo sviluppo insediativo dev'essere concentrato all'interno di aree già urbanizzate e che presentano una buona accessibilità con i mezzi di trasporto pubblici;
- l'offerta e l'infrastruttura e il finanziamento dei trasporti devono essere funzionali allo sviluppo insediativo così ottimizzato.

Concretizzare queste due priorità è tuttavia estremamente complesso in ragione sia della tematica stessa sia della struttura federale. Per raggiungere questo obiettivo, i programmi d'agglomerato si sono rivelati essere uno strumento straordinariamente efficace ed efficiente; essi rappresentano il completamento ideale di altri strumenti dalla comprovata efficacia quali la pianificazione settoriale della Confederazione o la pianificazione direttrice dei Cantoni. I programmi d'agglomerato consentono di coordinare, a vantaggio dell'intero Paese, lo sviluppo di insediamenti, trasporti e paesaggio negli agglomerati interessati per primi, essendo centri urbani densamente popolati e motori dell'economia nazionale. Cofinanziando le infrastrutture del traffico d'agglomerato, la Confederazione concorre all'adempimento di compiti cui i Cantoni e Comuni interessati non riuscirebbero a far fronte da soli; così facendo, permette di contenere lo sviluppo del traffico sulle reti di trasporto nazionali e, di conseguenza, la pressione di dover svolgere lavori di potenziamento della rete delle strade nazionali, i quali sono interamente a suo carico. La condizione posta dalla Confederazione in relazione allo strumento dei programmi d'agglomerato è la presenza di una pianificazione completa. In funzione delle esigenze, i Cantoni e i Comuni interessati possono elaborare tutti gli aspetti dello sviluppo sostenibile del territorio. Per beneficiare del cofinanziamento della Confederazione è previsto che vengano affrontati in maniera approfondita per lo meno i temi insediamento, paesaggio e trasporti. Una volta elaborati, i programmi devono essere periodicamente aggiornati e ottimizzati. Ogni quattro anni, i programmi possono essere presentati affinché se ne valuti la possibilità di cofinanziamento. I programmi vengono esaminati alla luce del rapporto costi-benefici e dello stato di avanzamento; dopo una rigorosa definizione di priorità, per le misure infrastrutturali centrali in essi contenute viene fissata un'aliquota di contribuzione massima del 50 per cento e una soglia massima per il contributo della Confederazione. Su questa base vengono presentate al Parlamento le previsioni in merito alle future fasi di realizzazione e si avanza la richiesta di sblocco dei mezzi federali necessari per una fase successiva (cfr. fig. 14). Per poter beneficiare di fondi federali, i Cantoni, le città e i Comuni interessati si impegnano non solo a partecipare anch'essi alle misure cofinanziate dalla Confederazione, ma anche a realizzare, senza alcun sostegno federale, altri provvedimenti di entità minore in ambito di trasporti e, in particolare, di insediamenti. L'attuazione è seguita dall'ARE attraverso un'attività di controlling a livello di progetti ed efficacia. I risultati di tale attività confluiscono nella valutazione delle successive generazioni dei programmi d'agglomerato.

Gli effetti positivi dei programmi d'agglomerato sono visibili in svariati ambiti:

- i programmi d'agglomerato rispondono a quella che è una forte esigenza dei Cantoni, delle Città e dei Comuni. Ne è riprova il fatto che, finora, ben 49 su 55 fra agglomerati e città di 23 Cantoni hanno elaborato un programma d'agglomerato di prima e/o seconda generazione e lo hanno inoltrato alla Confederazione affinché questa decida su un loro possibile cofinanziamento. Beneficiano così dei contributi federali non solo i grandi agglomerati, ma anche quelli di piccole-medie dimensioni;
- in brevissimo tempo, in quegli spazi funzionali e strettamente interconnessi che sono gli agglomerati è stato possibile migliorare in maniera consistente non solo la collaborazione intercomunale e intercantonale, ma addirittura quella transfrontaliera;
- nell'ambito dello sviluppo insediativo e del traffico sono riconoscibili effetti concreti (misure atte a promuovere lo sviluppo insediativo verso l'interno e ad evitare la loro dispersione, nonché la progressiva perdita di superfici coltivate e spazi naturali; potenziamento della rete stradale; promozione dei trasporti pubblici e del traffico lento per decongestionare le reti di strade non potenziabili).

2.5.2 Garantire la continuità dei programmi d'agglomerato

Sia per la Confederazione che per i Cantoni e i Comuni i programmi d'agglomerato sono diventati uno strumento importante ai fini di una collaborazione e una pianificazione coordinate. Con il FOSTRA si intendono garantire il consolidamento e l'ottimizzazione dei programmi d'agglomerato in quanto pilastri fondamentali di uno sviluppo sostenibile del territorio svizzero. Nel concreto saranno rafforzati tutti e tre i pilastri dei programmi:

- innanzitutto, dovranno essere consolidate e ottimizzate le forme di collaborazione esistenti, senza con ciò intaccare l'ordinamento federale delle competenze. Molti compiti, in particolare nell'ambito della pianificazione territoriale e dei trasporti, non possono più essere assolti in maniera efficace ed efficiente entro i limiti comunali e cantonali: la popolazione e l'economia operano all'interno di spazi funzionali – quali ad es. gli agglomerati – che non rispettano i confini istituzionali;
- la pianificazione coerente di insediamenti, paesaggio e trasporti deve essere periodicamente aggiornata, ottimizzata e consolidata al fine di coordinare ancora meglio le diverse politiche settoriali e i differenti mezzi di trasporto. Dall'individuazione delle problematiche fino all'attuazione di misure concrete, passando per le visioni e le strategie da adottare, nessun livello deve essere trascurato;
- la garanzia del cofinanziamento della Confederazione attraverso il FOSTRA va incontro al fabbisogno di risorse finanziarie che si presenterà anche in futuro e permette un impiego efficace ed efficiente dei mezzi. La decisione in merito al cofinanziamento di programmi e misure rimarrà come ora di competenza del Parlamento.

Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA)

Con la creazione del FOSTRA si intende dotare l'infrastruttura stradale nazionale di uno strumento analogo a quello del settore ferroviario e sancito a livello costituzionale, che consentirà di pianificare e finanziare con maggiore coerenza strada e rotaia. Il FOSTRA rappresenta sostanzialmente il pendant di una soluzione che si è già rivelata valida in ambito ferroviario, per l'appunto, e questo a prescindere dal fatto che l'esistenza di un fondo finisce per limitare lo spazio di manovra del Consiglio federale e del Parlamento in materia di politica finanziaria. Nel contempo, i contributi per i provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati continuano a essere finanziati attraverso un fondo per una durata indeterminata.

Risanamento finanziario

Rinunciare a entrate supplementari significherebbe dover tagliare ancora di più le uscite in programma del FSTS. Il riassetto con interventi sia sulle entrate che sulle uscite consente invece di riequilibrare la situazione. La destinazione vincolata del gettito dell'imposta sugli autoveicoli e gli interventi sul fronte delle uscite non bastano tuttavia a scongiurare l'aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali; aumento, che tuttavia può essere attenuato in modo equilibrato e tale da alleviare l'impatto negativo a livelli sostenibili. Inoltre, la soluzione scelta evita il reperimento di risorse finanziarie a titolo di «scorta».

Programma di sviluppo strategico delle strade nazionali

Il potenziamento della rete delle strade nazionali è finalizzato a preservarne e migliorarne la funzionalità, con progetti mirati a mantenere e accrescere l'attrattività del sistema-paese. Al pari di quanto avviene già in ambito ferroviario (PROSSIF), sarà coinvolto anche il Parlamento nelle decisioni riguardanti il PROSTRA delle strade nazionali, impostato su più fasi attuative in modo da poter reagire a eventuali mutamenti delle condizioni quadro o a nuovi sviluppi.

Il PROSTRA si affiancherà al fondo FOSTRA di durata indeterminata per ottimizzare e garantire la pianificazione sul lungo periodo e aumentare così anche la sicurezza del finanziamento. Con questo nuovo programma, la Confederazione comunica quindi la sua strategia di lungo termine, illustrandone l'attuazione concreta attraverso le singole fasi previste. Il tutto concorrerà a consolidare un piano globale intermodale dei trasporti, coordinato con la pianificazione nel contesto urbanistico-insediativo.

Programmi d'agglomerato

Anche in futuro gli agglomerati saranno chiamati ad affrontare sfide di rilievo non solo per la qualità della vita dei rispettivi abitanti, ma anche per l'attrattività del sistema-paese. Il finanziamento dei programmi d'agglomerato e il conseguente coordinamento all'interno dei territori interessati nonché tra i diversi sistemi di trasporto hanno dato i loro frutti: favorendo la collaborazione intercomunale, intercantonale e in parte addirittura transfrontaliera, hanno permesso di individuare e attuare soluzioni efficaci ed efficienti. Il FOSTRA consentirà di assicurare a lungo

termine il finanziamento e, di conseguenza, il consolidamento, l'ottimizzazione e il continuo sviluppo dei programmi, adeguato alle esigenze che via via emergeranno.

2.7 Altre possibili soluzioni analizzate e scartate

2.7.1 Abolizione del FSTS e ulteriore semplificazione del sistema di finanziamento

Descrizione variante

L'elemento distintivo della variante descritta di seguito è costituito dalla soppressione del FSTS. A questo si accompagna l'abolizione del vincolo che impone di destinare metà dei proventi dell'imposta sugli oli minerali (imposta di base) a compiti e spese connessi alla circolazione stradale. Gli altri aspetti del progetto restano invariati.

Si tratta di un'ulteriore semplificazione che mira a creare un sistema finanziario dotato di equilibrio intrinseco, rendendo superfluo il meccanismo di compensazione fra FOSTRA e FSTS_{nuovo}. Le risorse del fondo non possono rifluire verso il bilancio federale, ma restano riservate, totalmente e in via permanente, alla loro destinazione ovvero al FOSTRA.

Come per le varianti descritte sopra, i contributi ai Cantoni e tutte le altre erogazioni dell'attuale FSTS avranno una garanzia costituzionale⁷² e non subiranno modifiche. Le risorse necessarie deriveranno al bilancio federale dall'imposta sugli oli minerali (imposta di base), i cui proventi non saranno più a destinazione vincolata. Anche la presente variante assegna al FOSTRA la competenza per le strade nazionali e per i contributi destinati agli interventi migliorativi sulle infrastrutture di trasporto nelle città e negli agglomerati. Inoltre il fondo finanzia i versamenti al FInFer.

A questo scopo l'imposta sugli oli minerali viene ridotta in via permanente, mentre aumenta il supplemento fiscale sugli oli minerali, i cui proventi confluiscono nel fondo⁷³. Il carico fiscale sui carburanti resta complessivamente invariato.

⁷² Cfr. allegato IX

⁷³ L'importo esatto verrebbe calcolato, sulla base delle previsioni aggiornate di entrate e uscite, in sede di stesura del messaggio.

Figura 38



Conseguenze finanziarie

Con l'abolizione del FSTS il bilancio federale generale includerà ulteriori voci di spesa: le necessarie coperture saranno ottenute con la parallela soppressione della destinazione vincolata. Le maggiori uscite del FOSTRA, determinate dai contributi al FInFer, saranno compensate dall'incremento del supplemento fiscale sugli oli minerali. Il saldo fra sgravi e aumenti di spesa connessi a queste iniziative dovrebbe risultare complessivamente neutro sia per il bilancio federale generale sia per il FOSTRA.

L'eliminazione del meccanismo di compensazione garantisce inoltre che le risorse assegnate al FOSTRA servano esclusivamente a perseguire gli scopi specifici del fondo.

Valutazione

Con il FOSTRA, le cui risorse prevedono un vincolo di destinazione a livello costituzionale, la stragrande maggioranza di attività e oneri legati al traffico stradale sarà finanziata da un sistema chiuso. Sistema che potrà, in particolare, costituire riserve per compensare le fluttuazioni di spesa: le spese per i contributi destinati agli interventi migliorativi dell'infrastruttura di trasporto nelle città e negli agglomerati o per l'eliminazione dei problemi di capacità della rete delle strade nazionali hanno infatti un andamento estremamente dinamico. L'evoluzione calcolabile dei versamenti al FInFer (percentuale fissa delle entrate e importo massimo indicizzato) sarà coperta dall'aumento delle entrate del FOSTRA: queste resteranno garantite anche quando cesseranno i contributi al FInFer.

Come i versamenti al FInFer, le attività da finanziare in futuro tramite il bilancio federale sono oneri calcolabili: ad esempio determinate misure di promozione del traffico combinato prevedono una strategia di disimpegno, i contributi non vincolati alle opere sono agganciati agli incassi delle imposte sugli oli minerali e il resto delle attività crescono in genere di pari passo con il rincaro. Non vi sono sostanzialmente differenze con altre attività federali sprovviste di destinazione vincolata e/o di finanziamento speciale. Si deve inoltre tenere conto del fatto che gli aumenti del supplemento fiscale sugli oli minerali, per effetto del conseguente calo della domanda, possono avere un effetto negativo sulle entrate dell'imposta sugli oli minerali (imposta di base).

Storicamente il FSTS doveva garantire che le entrate a destinazione vincolata venissero utilizzate per le attività di cui all'articolo 86 della Costituzione: questa funzione risultò particolarmente importante nella prima fase del finanziamento federale delle strade, iniziata in sostanza con la creazione della rete delle strade nazionali.

Anche successivamente, in particolare con il moltiplicarsi di compiti e spese relativi alla circolazione stradale (es. quota NFTA o contributi per gli interventi migliorativi delle infrastrutture di trasporto di città e agglomerati), il FSTS ha reso buoni servizi. Il meccanismo di finanziamento a esso collegato, con la destinazione vincolata delle spese sancita a livello costituzionale, ha generalmente dato buona prova di sé. Per questo motivo il FSTS è politicamente ben radicato e gode di elevato consenso: l'approccio di soluzione sopra descritto non è stato quindi ulteriormente approfondito. L'abrogazione del FSTS consentirebbe tuttavia di semplificare il finanziamento di compiti e spese legati al traffico stradale, salvaguardando nel contempo i diritti acquisiti. Pertanto il Consiglio federale invita i partecipanti alla procedura di consultazione a esprimersi anche su questa variante.

2.7.2 Rinuncia a ulteriori entrate supplementari connessa con maggiori tagli alle uscite

Rinunciare a entrate supplementari ovvero ridurre l'importo del supplemento fiscale sugli oli minerali (secondo la variante principale/secondaria) significherebbe dover tagliare ulteriormente le uscite del FSTS. Nel quadro della nuova architettura di finanziamento, a essere colpiti sarebbero principalmente le uscite pianificate a favore delle strade nazionali e i contributi per i provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati. Questa soluzione, tuttavia, non si giustifica, se si considera l'importanza di tali spese sia per il sistema dei trasporti che per l'attrattiva della piazza economica del nostro Paese.

Se il supplemento fiscale sugli oli minerali venisse aumentato soltanto di sette centesimi (invece che di 15 ct./l., come proposto nella variante principale), sarebbe impossibile rimediare alla carenza di copertura finanziaria che si profila all'orizzonte. Nel FOISTRA verrebbero infatti a mancare circa 400⁷⁴ milioni all'anno sul fronte delle entrate (valore medio nel periodo 2017–2030), che andrebbero compensati sul fronte delle uscite, rendendo necessari tagli sia nel settore delle strade nazionali sia a livello di contributi per i provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati. Ipotizzando che questi

⁷⁴ Inclusa la compensazione del rincaro sulle entrate provenienti dal supplemento fiscale sugli oli minerali.

tagli venissero effettuati in modo proporzionale sul fronte delle uscite, occorrerebbe prevedere risparmi nell'ordine di circa 360 milioni di franchi all'anno nel settore delle strade nazionali e di circa 40 milioni di franchi all'anno a livello di contributi ai provvedimenti per il miglioramento delle infrastrutture del traffico urbano e d'agglomerato (valori medi 2017–2030).

Soprattutto per quanto concerne le strade nazionali, occorre rilevare che il futuro fabbisogno finanziario sarà determinato principalmente in funzione dell'infrastruttura esistente. Ridurre ulteriormente le uscite per l'esercizio, la manutenzione e gli adeguamenti non è dunque opportuno, in quanto ciò si ripercuoterebbe direttamente sull'efficienza, la sicurezza e la compatibilità dell'infrastruttura, rendendone praticamente inevitabile un deterioramento sul medio-lungo periodo. Ciò significa che occorrerebbe intervenire a livello di completamento della rete e ampliamento delle capacità prevedendo ulteriori risparmi oppure dei differimenti e una protrazione dei tempi. L'importo di 360 milioni all'anno menzionato sopra corrisponde, per esempio, alle spese annue preventivate per il completamento della rete (in media, 370 mio. fr. circa all'anno tra il 2017 e il 2030); dovendo risparmiare 360 milioni, si potrebbe quindi rinunciare al completamento della rete oppure protrarne i tempi, rallentandone quindi la realizzazione. Ma sarebbe comunque necessario prevedere altre economie di spesa. Volendole realizzare sugli ampliamenti e i potenziamenti delle capacità, si intralcerebbero gli investimenti necessari per mantenere la funzionalità delle strade nazionali, ritardando in modo considerevole i progetti finalizzati a rimuovere i problemi di capacità sulla rete. Per realizzare gli ampliamenti e i potenziamenti delle capacità, sono necessari circa 610 milioni di franchi all'anno (valori medi, in termini nominali, per il periodo 2017–2030). Recuperare l'importo mancante in questo settore significherebbe ridurre le spese della metà. Oltre a non essere una soluzione accorta, il fatto di rinunciare agli ampliamenti e ai potenziamenti delle capacità, o di protrarli nel tempo, comporterebbe diverse conseguenze negative, perché pregiudicherebbe fortemente la funzionalità delle strade nazionali sul lungo periodo, il che, a sua volta, avrebbe ripercussioni nocive sulla rete stradale subordinata e, in ultima analisi, su tutte le reti di trasporto. Se, in alternativa, si volesse risparmiare sugli adeguamenti, si ostacolerebbe l'adempimento tempestivo di quanto prescritto da leggi, direttive e normative. A essere ritardata sarebbe soprattutto l'attuazione di prescrizioni in ambito di inquinamento fonico, di protezione contro gli incidenti rilevanti e protezione delle acque, come pure di progetti per incrementare la sicurezza nelle gallerie o per convertire le corsie d'emergenza. Le spese previste per gli adeguamenti nel periodo 2017–2030 è di circa 530 milioni di franchi all'anno (valori nominali).

Anche sul fronte dei contributi ai provvedimenti per il miglioramento delle infrastrutture del traffico urbano e d'agglomerato, si dovrebbero risparmiare circa 40 milioni di franchi all'anno (valori medi 2017–2030). Considerata la gravità dei problemi illustrati, soprattutto negli agglomerati (cfr. n. 2.3.2.2), tuttavia, anche in questo caso qualsiasi ritardo nella realizzazione dei progetti in programma sarebbe associato a ripercussioni molto controproducenti.

Alla luce della rilevanza che l'infrastruttura dei trasporti riveste per una prospera economia nazionale, bisogna partire dal presupposto che i problemi che si potrebbero creare sull'intera rete dei trasporti non effettuando determinati interventi a causa della mancanza di entrate avrebbero conseguenze nefaste anche sulla nostra economia.

2.7.3 Tasse di utilizzo

Nel contesto svizzero occorre fare una distinzione tra i pedaggi infrastrutturali per l'utilizzo di una determinata opera (p. es. un ponte o una galleria) e i pedaggi per zona riscossi per viaggiare all'interno di un determinato perimetro (p. es. in un agglomerato) o su una determinata rete (p. es. sulla rete delle strade nazionali)⁷⁵.

Pedaggi infrastrutturali

Ai sensi dell'articolo 82 capoverso 3 Cost., l'Assemblea federale potrebbe autorizzare la riscossione di una tassa a titolo di pedaggio infrastrutturale.

I pedaggi infrastrutturali consentono di raggiungere vari obiettivi, tra i quali innanzitutto il controllo della domanda e uno sfruttamento più efficiente delle infrastrutture esistenti oppure il finanziamento delle infrastrutture attraverso la partecipazione ai costi da parte degli utenti, secondo il principio «l'utente paga».

Questo tipo di pedaggi – che di per sé potrebbe quindi servire a scopo di finanziamento – comporta tuttavia una serie di svantaggi non indifferenti (p. es. effetti di spostamento del traffico e traffico di aggiramento) che tendono a crescere in maniera proporzionale all'ammontare del pedaggio. Si rinuncia pertanto a perseguire questa soluzione.

Pedaggi per zona («road pricing» / «mobility pricing»)

Nel messaggio del 25 gennaio 2012 sul programma di legislatura 2011-2015⁷⁶, il Consiglio federale prevede all'obiettivo 21 la stesura di un rapporto strategico sul «mobility pricing» (tariffazione della mobilità). Un cambiamento di sistema richiede tuttavia approfonditi lavori preparatori e tempi conseguentemente lunghi; questa misura non sarebbe pertanto pronta in tempo per poter il deficit di finanziamento che si prospetta. Anche questa soluzione viene quindi scartata.

2.7.4 «Public-private partnership» (PPP)

Oltre a un finanziamento esclusivamente statale, un'altra alternativa sostanzialmente possibile è il ricorso a un finanziamento privato. Si parla ormai da tempo di «partenariati pubblico-privati» o «public-private partnership» (PPP) per indicare il finanziamento o l'adempimento di compiti statali a opera di privati. Un partenariato di questo tipo può assumere innumerevoli forme. Il Consiglio federale si è già espresso a più riprese in merito a un PPP nell'ambito delle infrastrutture di trasporto nazionali (p. es. nelle sue risposte alle interpellanze 97.3604 Kofmel, 05.3603 Pfisterer, 10.3568 Reymond o 12.3121 Schneider-Schneiter e al postulato 12.3635 Bischof). Anche nel rapporto sul risanamento della galleria autostradale del San Gottardo⁷⁷ ha esaminato in maniera approfondita la questione di un eventuale

⁷⁵ USTRA, Analisi - Pedaggi. In adempimento dell'incarico conferito in occasione della seduta del Consiglio federale del 27 giugno 2012. Allegato al rapporto esplicativo sulla modifica della legge concernente il transito stradale nella regione alpina (risanamento della galleria autostradale del San Gottardo), 2012.

⁷⁶ FF 2012 305

⁷⁷ Risanamento della galleria autostradale del San Gottardo. Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 09.3000 della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati del 12 gennaio 2009, 2010.

(co)finanziamento da parte di terzi di una seconda canna, giungendo alla conclusione che una soluzione PPP non è idonea per il settore delle infrastrutture di trasporto nazionali. Anche se i modelli PPP sono considerati funzionali a una buona concorrenza, i vantaggi per lo Stato sono evidenti soltanto fino alla stipula del contratto, dopodiché la controparte mantiene per molti anni una posizione forte, se non addirittura di «monopolio». Di conseguenza, lo Stato può decidere liberamente sul regime della politica dei trasporti soltanto entro i limiti contrattuali. Inoltre, rispetto ai finanziatori privati, le amministrazioni pubbliche della Svizzera possono generalmente ottenere finanziamenti a condizioni più vantaggiose. Alla fine, inoltre, è sempre lo Stato ad assumersi il rischio residuo poiché, per ragioni dovute a interessi superiori, è tenuto a garantire l'esercizio dell'infrastruttura in questione anche nel caso in cui la società di PPP non fosse più in grado di ottemperare ai propri obblighi. Il PPP, inoltre, è particolarmente inappropriato quando non è possibile escludere sovrapposizioni di responsabilità tra pubblico e privato (p. es. in caso di finanziamento di singole tratte della rete ferroviaria o di segmenti della rete stradale nazionale).

Va infine menzionato che anche una soluzione PPP implica un finanziamento ovvero la retribuzione dell'investitore privato (mediante tasse di utilizzazione o contributi della pubblica amministrazione), il che significa che anche adottando una simile soluzione gli utenti della strada sarebbero costretti nel lungo termine a pagare contributi più elevati. Poiché con le attuali fonti di finanziamento la Confederazione dispone di uno strumento di finanziamento adeguato, una soluzione PPP diventa superflua e viene quindi scartata.

2.8 Attuazione

2.8.1 Attuazione nella pratica

Il presente progetto comporta adeguamenti a livello sia costituzionale sia legislativo.

Il contenuto della prima fase di potenziamento (cfr. n. 2.4.5) viene fissato nell'ambito di specifici decreti federali, alcuni dei quali sono stati o saranno emanati in maniera indipendente dal presente progetto.

Con l'avanzare dell'attuazione si renderanno necessari a mano a mano nuovi decreti federali relativi alle singole fasi di potenziamento. Ogni quattro anni occorrerà inoltre fissare un limite di spesa per l'esercizio, la manutenzione e l'adeguamento delle strade nazionali.

2.8.2 Responsabilità

Il presente progetto non influisce in alcun modo sulle responsabilità e le competenze di Confederazione e Cantoni.

2.9 Stralcio di interventi parlamentari

Il presente progetto adempie le richieste del seguente intervento parlamentare:

- 2009 P 09.3448 Panoramica sull'attuazione dei progetti di infrastruttura dei trasporti (N 25.9.09, Häberli-Koller)
- 2012 M 12.3329 Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura stradale (CN 31.05.12, Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni CN 12.018; CS 20.09.12)

3 Commenti ai singoli articoli

3.1 Decreto federale concernente la creazione di un fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato

Costituzione federale

Premessa

Le modifiche costituzionali proposte sono finalizzate a migliorare, senza tuttavia alterare in modo sostanziale, la sistematica in cui si inserisce l'articolo 86 Cost., non essendo questa del tutto soddisfacente allo stato attuale: al titolo secondo della Costituzione federale, che disciplina i diritti fondamentali, i diritti civili e gli obiettivi sociali, seguono – nel titolo terzo – le disposizioni sulle relazioni tra Confederazione e Cantoni (cap. 1, art. 42–53), sulle competenze della Confederazione (cap. 2, art. 54–125) e sull'ordinamento finanziario (cap. 3, art. 126–135). Accanto ai principi della gestione finanziaria e dell'imposizione fiscale, nel capitolo sull'ordinamento finanziario vengono sancite le competenze della Confederazione in ambito di riscossione delle imposte (imposta federale diretta, imposta sul valore aggiunto, tassa di bollo e imposta preventiva). In questo stesso capitolo sono disciplinate le imposte speciali di consumo che la Confederazione può riscuotere sul tabacco, sulle bevande distillate, sulla birra, sulle automobili, sul petrolio e sui carburanti. Viene inoltre sancito che la Confederazione ha la facoltà di riscuotere una sovraimposta sui carburanti, ovvero il supplemento fiscale sugli oli minerali.

Di fatto, le attuali disposizioni degli articoli 85 e 86 Cost. sulle competenze della Confederazione in ambito di riscossione delle imposte non seguono la sistematica di cui sopra; esse disciplinano infatti la competenza della Confederazione di riscuotere un'imposta di consumo sui carburanti (imposta sugli oli minerali) e un supplemento su tale imposta, non tenendo conto del fatto che questa competenza è già sancita nelle disposizioni sull'ordinamento finanziario di cui all'articolo 131 capoversi 1 (lett. e) e 2 Cost. L'articolo 86 capoverso 4 Cost. prevede tra l'altro che il supplemento sull'imposta di consumo sui carburanti possa essere riscosso soltanto se non bastano i mezzi per i compiti e le spese connessi alla circolazione stradale e al traffico aereo.

L'obiettivo perseguito con le modifiche proposte è di fare in modo che queste competenze vengano sancite soltanto una volta nel testo costituzionale e, soprattutto, che, nel sancirle, venga rispettata la sistematica delle disposizioni sull'ordinamento finanziario. Nel 1999, in sede di revisione totale della Costituzione federale, sono stati fatti alcuni compromessi a livello di sistematica nella prospettiva di revisioni

future; ora si presenta l'occasione di rispettare meglio la sistematica intrinseca al testo costituzionale.

Art. 85a Tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali

Attualmente, la tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali (contrassegno autostradale) è disciplinata nel capoverso 2 dell'articolo 86 Cost. Per ragioni di natura sistematica, la disposizione concernente questa tassa viene estrapolata dall'articolo 86 e inserita in un articolo a sé stante, senza subire tuttavia alcuna modifica materiale.

Art. 86 Impiego di tasse per compiti e spese connessi alla circolazione stradale

Questo articolo è stato oggetto di una revisione totale.

Cpv. 1 e 2

Con questo articolo viene istituito il fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA) e ne vengono enumerati i compiti e le fonti di finanziamento (cfr. n. 2.2). La destinazione vincolata e l'impiego dei mezzi sono sostanzialmente definiti a livello costituzionale. Poiché i mezzi a destinazione vincolata vanno impiegati soltanto per gli scopi previsti dalla Costituzione, i compiti cui tali mezzi sono destinati vanno elencati in modo esaustivo; non è invece necessario un elenco esaustivo dei mezzi la cui destinazione dev'essere vincolata. La disposizione di cui alla lettera e consente pertanto al legislatore di vincolare la destinazione di altre risorse finanziarie. Si evince tuttavia in modo sufficientemente esplicito che le risorse legate alla circolazione stradale possono essere impiegate a questi scopi soltanto per il tramite di un atto normativo sottoposto a referendum (come p. es. i proventi delle sanzioni legate alla tassa sul CO₂, oggi destinati al fondo infrastrutturale).

I nuovi mezzi, ossia quelli che finora non sono stati impiegati per il traffico stradale, sono:

- la nuova tassa sui veicoli che usano tecniche di propulsione alternative ai carburanti fossili (lett. d; cfr. n. 2.3.5.4); la legge d'esecuzione conterrà le disposizioni dettagliate concernenti le categorie di veicoli e le tecniche di propulsione cui verrà applicata la tassa; e
- l'imposta sugli autoveicoli (lett. c; cfr. n. 2.3.5.3).

Secondo la variante principale, saranno versati al massimo i due terzi dell'imposta sugli autoveicoli e il supplemento fiscale sugli oli minerali sarà aumentato da 30 a 45 centesimi per litro (+15 centesimi/litro). La specificazione «al massimo» serve a garantire un margine di bilancio a livello di imposta sugli autoveicoli, al pari di quanto previsto per gli introiti della TTPCP nel FAIF.

Secondo la variante secondaria, verrà impiegata tutta o parte dell'imposta sugli autoveicoli e il supplemento fiscale sugli oli minerali sarà aumentato da 30 a 42 centesimi per litro (+12 centesimi/litro).

Cpv. 3 e 4

Il finanziamento delle strade nazionali e del traffico d'agglomerato sarà canalizzato attraverso il nuovo fondo. Gli altri compiti previsti nell'attuale articolo 86 capoverso 3 Cost. continueranno ad essere svolti e saranno finanziati unicamente mediante la quota a destinazione vincolata dell'imposta sugli oli minerali (imposta di base). La forma di finanziamento, cioè la destinazione vincolata dei mezzi, viene pertanto mantenuta, così come viene mantenuto il Finanziamento speciale del traffico stradale (FSTS). Quest'ultimo è oggi sufficientemente noto e può quindi essere menzionato nel testo della disposizione.

I mezzi in oggetto serviranno inoltre a finanziare la voce «ricerca e amministrazione», già inclusa nel FSTS, ma menzionata esplicitamente soltanto nella LUMin. Poiché, come si è detto, la Costituzione deve elencare in modo esaustivo i compiti finanziati, questa voce viene ora aggiunta all'elenco esistente.

Cpv. 5

Questa disposizione funge da base legale per un meccanismo di compensazione reciproca tra le riserve del FSTS_{nuovo} e quelle del FOSTRA. I mezzi provenienti dal FOSTRA confluiscono nel bilancio federale e sono quindi impiegati per i compiti di cui al capoverso 4 (lett. a). I mezzi che possono essere trasferiti dal FSTS_{nuovo} al nuovo fondo vengono assegnati direttamente nel quadro del bilancio federale (lett. b).

Art. 87 Rubrica

La modifica proposta riguarda soltanto il testo francese, che viene adeguato alle versioni italiana e tedesca.

Art. 87b Impiego di tasse per il traffico aereo

Questo articolo riprende (senza modifiche materiali) l'attuale disposizione costituzionale sul traffico aereo (art. 86 cpv. 3^{bis} Cost.). Negli articoli 85, 85a e 86 Cost. sono disciplinati gli aspetti legati al finanziamento dei compiti connessi alla circolazione stradale, nell'articolo 87a quelli concernenti il traffico ferroviario e nell'articolo in oggetto quelli che riguardano il traffico aereo. Per ragioni relative alla sistematica, la condizione aggiuntiva per poter riscuotere un supplemento, ossia il fatto che i mezzi non siano sufficienti, non va integrata qui, bensì all'articolo 131 Cost.

Art. 131 cpv. 2 e 2^{bis}

Il capoverso 2 in vigore attribuisce alla Confederazione la competenza di riscuotere un supplemento sull'imposta di consumo su tutti i carburanti. La disposizione in sé resta sostanzialmente invariata. Viene tuttavia operata una distinzione tra i carburanti per l'aviazione e gli altri carburanti. Poiché il supplemento sui carburanti (eccetto quelli per l'aviazione) è essenziale per poter alimentare il nuovo fondo, l'insufficienza di risorse finanziarie non è più una condizione necessaria per poter riscuotere il supplemento. Quanto alla riscossione di un supplemento fiscale sugli oli minerali gravante sui carburanti per l'aviazione, invece, viene ripresa senza modifiche la regola vigente, secondo cui tale supplemento va riscosso soltanto «se i mezzi ... non bastano».

Nel capoverso 2 lettera b viene inoltre sancita la competenza di riscuotere un'imposta sugli autoveicoli elettrici.

A seguito degli sviluppi tecnologici, ci si dovrà attendere un incremento dei veicoli a propulsione alternativa, soprattutto elettrica. Oltre a non essere soggetti a un'imposta equivalente a quella sugli oli minerali, attualmente gli autoveicoli elettrici sono anche esonerati dall'imposta sugli autoveicoli. Questa categoria di veicoli concorre dunque in misura esigua o nulla al finanziamento dell'infrastruttura stradale. Di qui l'introduzione, nel 2020, di un'imposta sugli autoveicoli elettrici (cfr. n. 2.3.5.4).

La pertinente legge d'esecuzione conterrà le disposizioni dettagliate al riguardo, disciplinando tra l'altro a quali categorie di veicoli e sistemi di propulsione sarà applicata un'imposta forfetaria.

Art. 196 n. 3 cpv. 2

Finché non sarà stato adottato il controprogetto diretto all'iniziativa popolare «Per i trasporti pubblici», la disposizione transitoria in oggetto dev'essere adeguata alle nuove disposizioni. L'importo dei mezzi che il Consiglio federale può attribuire al fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FInFer)⁷⁸ resta invariato e corrisponde cioè al massimo al nove per cento del prodotto netto dell'imposta di consumo a destinazione vincolata di cui all'articolo 86 capoversi 2 lettera a e 4 Cost. Cambia invece il fatto che, in futuro, un eventuale versamento nel FInFer potrà essere finanziato unicamente con il gettito dell'imposta di consumo, ossia con quanto rimane nel FSTS. Il supplemento fiscale sugli oli minerali confluisce interamente nel FOSTRA, per il quale è dunque completamente riservato (fatta eccezione per la compensazione delle riserve).

3.2 Legge federale concernente il fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato

Art. 1 Fondo

Cpv. 1

Il fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato è concepito come fondo giuridicamente non autonomo con contabilità propria. La legge disciplina

⁷⁸ Art. 87a cpv. 2 nuova Cost.: «L'infrastruttura ferroviaria è finanziata mediante un fondo [...]», cfr. allegato VI.

l'attribuzione e il prelievo dei mezzi e gli ulteriori dettagli relativi al fondo. La base legale per i compiti che verranno finanziati con il fondo è costituita dalla legge federale del 22 marzo 1985⁷⁹ concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali (LUMin).

Cpv. 2

Questa disposizione stabilisce la relazione con la legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC).

Art. 2 Scopo

Questa disposizione, ripresa dalla LFIT (art. 4), sancisce che il potenziamento delle infrastrutture stradali, di per sé indispensabile per poter far fronte al previsto incremento del traffico, non può prescindere da un migliore coordinamento intermodale dei diversi sistemi trasporto e da una più attenta armonizzazione con lo sviluppo insediativo. Ne risulta la necessità di passare al vaglio le alternative a un tale potenziamento, nonché di verificarne la finanziabilità, soprattutto in considerazione della diminuzione delle risorse disponibili. Trascurando questi due aspetti, si corre il rischio di impiegare le risorse in modo non efficiente. In sede di elaborazione della LFIT, il Parlamento aveva previsto un articolo riguardante lo scopo del fondo: secondo questo articolo, i mezzi dovevano essere impiegati ottimizzando il coordinamento tra le modalità di trasporto da un lato e tra il potenziamento dell'infrastruttura dei trasporti e lo sviluppo insediativo dall'altro. Riprendendo questa stessa disposizione nella legge in oggetto, viene confermato l'impegno di rispettare i principi enunciati e, al tempo stesso, viene esplicitata la consapevolezza del legislatore di fronte alle problematiche con cui ci si dovrà misurare.

Art. 3 Consuntivo del fondo

Cpv. 1

Il consuntivo del fondo, strutturata secondo i modelli collaudati del fondo infrastrutturale e del fondo FTP, si compone di un conto economico e di un bilancio. Le voci che figurano in questi due conti sono enumerate in modo esaustivo nei capoversi 2 e 3.

Cpv. 2

Tra i ricavi del conto economico figurano le posizioni elencate nella lettera a. Si tratta in particolare dei versamenti di cui all'articolo 86 capoverso 2 Cost. che confluiranno ora nel nuovo fondo (n. 1), dei mezzi provenienti dai versamenti che dovranno eventualmente essere effettuati per compensare le riserve tra il FSTS_{nuovo} e il nuovo fondo (n. 2; per la compensazione delle riserve, retta dall'art. 86 cpv. 5 Cost., cfr. il commento all'art. 9 cpv. 2 LFOSTRA e all'art. 4 cpv. 6 LUMin),

⁷⁹ RS 725.116.2

dell'attivazione delle strade nazionali in costruzione e dei mutui per progetti ferroviari concernenti il traffico negli agglomerati (n. 3 e 4), nonché dei proventi realizzati dall'USTRA nell'adempire i compiti associati alle strade nazionali. Si pensa qui soprattutto ai proventi ricavati dall'utilizzo da parte di terzi delle aree appartenenti alle strade nazionali (p. es. la locazione di aree per ospitare impianti di antenne di telefonia mobile, chioschi di ristoro o strutture per la posa di cablaggi e tubazioni) (n. 5). Tra le spese figurano invece innanzitutto gli esborsi necessari all'adempimento dei compiti finanziati con il fondo (strade nazionali e traffico d'agglomerato) (n. 1). A questi si aggiungono la rettificazione di valore delle strade nazionali in costruzione e dei mutui per progetti ferroviari concernenti il traffico negli agglomerati (n. 2) e, quale controparte alla lettera a numero 2, le eventuali compensazioni delle riserve dal nuovo fondo al FSTS_{nuovo} (n. 3).

Art. 4 Versamenti

Nell'articolo 86 capoverso 2 Cost. viene stabilito quali mezzi devono essere assegnati al fondo. Gli importi vengono definiti dal Consiglio federale nel quadro della pianificazione finanziaria della Confederazione e dei preventivi.

Art. 5 Prelievi

Cpv. 1

L'Assemblea federale stabilisce gli importi prelevabili dal fondo emanando un decreto federale semplice in cui figurano i prelievi destinati alle strade nazionali e i contributi al traffico d'agglomerato. I primi si suddividono a loro volta tra prelievi per l'esercizio, la manutenzione e la sistemazione a titolo di adeguamenti (da intendere nel senso di dover adeguare l'infrastruttura delle strade nazionali alle nuove normative, costruendo p. es. pareti antirumore per poter rispettare le prescrizioni in ambito di protezione contro l'inquinamento fonico oppure eseguendo adeguamenti strutturali di piccola entità, come p. es. la ristrutturazione di svincoli), le fasi di potenziamento (da intendere nel senso di aumento della capacità, come la realizzazione di nuovi segmenti stradali o l'ampliamento di segmenti esistenti con l'aggiunta di corsie di marcia) e le grandi opere nonché il completamento della rete delle strade nazionali approvata.

Cpv. 2

Trascurare esercizio e manutenzione dell'infrastruttura delle strade nazionali ha effetti negativi in termini di operatività e sicurezza, che si traducono a loro volta in costi susseguenti elevati. Con la disposizione in oggetto si intende garantire che il mantenimento qualitativo (esercizio e manutenzione) abbia priorità rispetto agli adeguamenti e alle fasi di potenziamento.

Cpv. 3

Il presente capoverso ricalca quello analogo previsto nella legge sul fondo infrastrutturale (LFIInFer). Essendosi rivelato utile in ambito ferroviario, è stato ripreso anche

in relazione alla costruzione di strade nazionali; anche questo settore è infatti caratterizzato da un certo grado di incertezza e, di conseguenza, di flessibilità quanto ai mezzi finanziari necessari.

Art. 6 Limite di spesa

Il limite di spesa è stabilito per un periodo di quattro anni. In base a tale limite, il Parlamento decide di anno in anno i crediti di preventivo necessari.

Art. 7 Crediti d'impegno

Cpv. 1

Per poter assumere gli impegni finanziari che si estendono oltre l'anno in corso, si richiederà un unico credito d'impegno per ogni fase di potenziamento e la realizzazione di grandi opere sulla rete delle strade nazionali esistente nonché uno per ogni generazione di programmi d'agglomerato. Diversamente dai limiti di spesa, tali crediti, deliberati dal Parlamento, non sono delimitati nel tempo, bensì vincolati alla durata di realizzazione dei singoli progetti di una fase di potenziamento o del programma per il quale sono stati stanziati. I crediti d'impegno unici per le predetti fasi e le grandi opere nonché i crediti d'impegno per le rispettive generazioni di programma d'agglomerato sono decisi dal Parlamento.

Poiché, sinora, il completamento della rete è stato finanziato, al pari delle misure per la rimozione dei problemi di capacità, con il Fondo infrastrutturale (FI), il credito d'impegno per tale progetto è già stato stanziato e confluisce pertanto nel nuovo fondo insieme al credito complessivo per il FI (cfr. art. 13 cpv. 3). È tuttavia escluso il credito d'impegno contribuiti per le strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche.

Cpv. 2

Il diritto vigente (art. 6 e 8 LFIT) prevede che il Consiglio federale chieda all'Assemblea federale, di norma ogni quattro anni, di sbloccare i crediti necessari ai progetti per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e al cofinanziamento dei programmi d'agglomerato. Anche in futuro il Consiglio federale dovrà chiedere all'Assemblea federale di autorizzare lo stanziamento di risorse finanziarie a intervalli regolari (di norma, ogni quattro anni), ma anziché lo «sblocco» di un credito d'impegno già approvato, la richiesta riguarderà lo stanziamento diretto di un nuovo credito d'impegno. In futuro si avrà quindi un'unità a sé stante costituita da fase di potenziamento, incluse le grandi opere, o da generazione di programmi d'agglomerato e relativo credito d'impegno. Sarà tuttavia mantenuta la possibilità di sbloccare, dal credito complessivo dell'odierno FI, i mezzi da destinare ai crediti d'impegno esistenti.

Art. 8 Rendiconto

Secondo il diritto vigente (art. 6 e 7 LFIT), il Consiglio federale deve informare il Parlamento, di regola ogni quattro anni, sullo stato di realizzazione dei programmi

per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e dei programmi d'agglomerato, nonché sull'impiego dei mezzi stanziati a questi scopi. Questo sistema verrà mantenuto anche in futuro: il Parlamento dovrà cioè ricevere informazioni esaustive sull'impiego dei mezzi del fondo. La disposizione in oggetto prevede pertanto che il Consiglio federale faccia periodicamente rapporto al Parlamento. Più precisamente, tale rapporto sarà effettuato nell'ambito del messaggio concernente il limite di spesa e i crediti d'impegno. In particolare, il Consiglio federale dovrà informare il Parlamento sullo stato e sul grado di utilizzo della rete delle strade nazionali, sullo stato d'attuazione delle fasi di potenziamento della rete viaria nazionale e del programma in ambito di traffico d'agglomerato, nonché sulle prossime opere in cantiere (fasi di potenziamento della rete delle strade nazionali e generazioni future del programma d'agglomerato).

Art. 9 Indebitamento, riserva e remunerazione

Cpv. 1

Il fatto che il Fondo non possa indebitarsi riflette il significato e lo scopo del nuovo sistema, secondo il quale il finanziamento delle strade nazionali e l'erogazione di contributi per i provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati devono essere canalizzati attraverso un unico fondo. Per poter procedere alle fasi di potenziamento, occorre che siano garantiti l'esercizio e la manutenzione della rete esistente. Se si ammettesse un indebitamento del Fondo, si correrebbe il rischio di effettuare spese eccessive e investire nel potenziamento della rete più di quanto consentirebbe una sana politica finanziaria. Si perderebbe inoltre l'enorme vantaggio dato dalla creazione del Fondo di eliminare i rischi per il bilancio finanziario della Confederazione.

Cpv. 2

Al fine di assorbire le variazioni cui sono soggette le entrate e le uscite, il Fondo costituisce una riserva adeguata; quest'ultima rappresenta una posizione residuale nella contabilità del fondo e, a seconda di come evolveranno le entrate e le uscite, può aumentare o diminuire. Lo scopo delle riserve è appunto quello di assorbire le variazioni a breve-medio termine delle entrate e delle uscite, nonché di coprire eventuali picchi di investimento derivanti per esempio da ritardi nei progetti. In questo modo, la realizzazione di un progetto non dev'essere rinviata a causa di problemi di liquidità. L'importo ritenuto adeguato a fini di riserva può variare a seconda del volume di finanziamento necessario per progetti in corso o in programma a breve-medio termine. Nel caso specifico, tuttavia, è stato preventivato un importo massimo compreso tra 800 milioni e un miliardo di franchi. Stando alle attuali stime relative alle entrate e alle uscite, questo importo dovrebbe consentire di far fronte per quattro o cinque anni a eventuali perdite di entrate ovvero eccedenze di uscite (rispetto agli importi previsti) del tre per cento all'anno. Per poter garantire una certa flessibilità tra il FSTS_{nuovo} e il FOISTRA, si propone inoltre di introdurre un meccanismo di compensazione tra le riserve dei due fondi (cfr. art. 86 cpv. 5 nuova Cost.). A tale compensazione si applica l'articolo 4 capoverso 6 LUMin.

Cpv. 3

Come avviene già nel quadro della LFIT, gli averi del fondo non sono gravati di interessi.

Art. 10 Approvazione del consuntivo e della pianificazione finanziaria

I conti sono approvati dal Parlamento (cpv. 1). L'idea che soggiace al secondo capoverso è quella secondo cui il Parlamento dev'essere costantemente informato dello stato del FOISTRA: a tal fine, il Consiglio federale dovrà presentargli, insieme al preventivo, una pianificazione finanziaria dei tre anni successivi a quest'ultimo.

Art. 11 Abrogazione di un altro atto normativo

La nuova legge rende priva di oggetto la LFIT, che può dunque essere abrogata.

Art. 12 Modifica di altri atti normativi

I commenti relativi alle singole modifiche sono riportati al numero 3.3

Art. 13 Disposizione transitoria

Cpv. 1

I compiti sinora finanziati mediante il FI saranno d'ora in poi finanziati mediante il nuovo fondo (fatta eccezione per i contributi destinati a mantenere il sostrato qualitativo delle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche). Di conseguenza, le riserve di liquidità che diventano disponibili alla liquidazione del FI (detratte quelle per il finanziamento dei contributi di cui sopra) verranno trasferite al nuovo fondo sotto forma di versamento unico (cfr. commenti al cpv. 2). Per i compiti che, in futuro, saranno finanziati con il FOISTRA, quest'ultimo riceve, sotto forma di versamento iniziale, una quota della riserva disponibile del FSTS. I compiti in oggetto riguardano le strade nazionali e includono i versamenti nel FI destinati a finanziare il completamento della rete, l'eliminazione dei problemi di capacità e i contributi per i provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati. L'importo del versamento che, dal FSTS, viene trasferito al FOISTRA, è calcolato in base alla quota media delle uscite (sugli esborsi globali del FSTS) effettuate per i compiti menzionati negli ultimi cinque esercizi.

Cpv. 2

Alla sua entrata in vigore, il FI è stato alimentato con 2,6 miliardi di franchi provenienti dal FSTS. Conformemente all'articolo 2 capoverso 2 LFIT, questo versamento iniziale può essere impiegato unicamente per finanziare il completamento della rete delle strade nazionali, la rimozione di problemi di capacità esistenti e i contributi al mantenimento del sostrato qualitativo delle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche. La quota del versamento iniziale assegnata (fino al 2027) ai contributi destinati a tale mantenimento è pari a 400 milioni di

franchi, il che significa che, di qui al 2027, saranno impiegati 20 milioni di franchi all'anno per finanziare questi contributi. La disposizione in oggetto serve a garantire che, trasferendo i contributi per le strade principali dal FI al FSTS_{nuovo}, venga trasferito anche il versamento iniziale nel FI ad essi associato. Stando alle stime, alla liquidazione del FI la parte rimanente di questo versamento dovrebbe ammontare a 220 milioni di franchi (il che corrisponde agli 11 anni che dovrebbero restare per il versamento dei contributi, presupponendo che il cambiamento di sistema avvenga nel 2017).

Cpv. 3

In questo capoverso si precisa che il fondo può continuare a disporre dei crediti d'impegno approvati con il decreto federale del 4 ottobre 2006⁸⁰ concernente il credito complessivo per il fondo infrastrutturale, ma non ancora richiesti al momento della liquidazione del fondo. Secondo l'articolo 6 del decreto, il Consiglio federale può aumentare i singoli crediti d'impegno per adeguarli al rincaro comprovato e all'imposta sul valore aggiunto. Anche nella presente legge viene pertanto prevista la stessa possibilità.

Art. 14 Referendum ed entrata in vigore

Cpv. 1

La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

Cpv. 2 e 3

Poiché la nuova legge e la modifica della Costituzione federale sono interdipendenti, occorre coordinare l'entrata in vigore dei due atti.

3.3 Modifica di altri atti normativi

3.3.1 Legge federale del 22 marzo 1985⁸¹ concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali

Ingresso

Tra i rimandi nell'ingresso va aggiunto il nuovo articolo 85a Cost.

Art. 4

Cpv. 2

Con la creazione del nuovo fondo, l'articolo 4 capoverso 2 diviene privo di oggetto e va pertanto abrogato. La suddivisione dei mezzi destinati alle strade nazionali è ora disciplinata nell'articolo 4 della nuova legge.

⁸⁰ FF 2007 7705

⁸¹ RS 725.116.2

Cpv. 5

Oggi i Cantoni ricevono almeno il dieci per cento delle entrate a destinazione vincolata provenienti dall'imposta sugli oli minerali assegnate al traffico stradale sotto forma di contributi non direttamente vincolati alle opere. Ipotizzando che l'imposta sugli oli minerali riscossa sui carburanti e il relativo supplemento non subiscano variazioni e tenendo conto dell'attuale tasso per l'utilizzazione delle strade nazionali, si stima che tra il 2017 e il 2030 saranno versati in media 340 milioni di franchi all'anno a titolo di contributi non direttamente vincolati alle opere.

Poiché, in futuro, i contributi non direttamente vincolati alle opere saranno finanziati esclusivamente con il gettito dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (imposta di base), è necessario adeguare la base di calcolo e la quota di partecipazione a questi contributi. Basandosi sulle previsioni relative all'evoluzione delle entrate, tale quota, fissata al 26 per cento, dovrebbe consentire di raggiungere il livello contributivo atteso conformemente al diritto vigente.

Cpv. 6

Questa disposizione si riallaccia all'articolo 9 capoverso 2 LFOSTRA. La compensazione delle riserve è sancita nella LUMin, che funge da atto normativo mantello per il nuovo fondo e per il FSTS_{nuovo}. Questo meccanismo di compensazione delle riserve è stato concepito per garantire una certa flessibilità di finanziamento. Per riserva «adeguata» si intende, nel caso del nuovo fondo, un importo compreso tra 800 milioni e un miliardo di franchi e per il FSTS_{nuovo} un importo di circa 300–400 milioni di franchi; queste riserve devono consentire di assorbire, in entrambi i casi, un perdita di entrate ovvero un'eccedenza di uscite pari al tre per cento annuo per un periodo di 4–5 anni.

Art. 13 cpv. 3

Il secondo periodo, trasferito dalla LFIT alla LUMin per ragioni legate alla sistematica, va inteso come un'istruzione di cui l'autorità deve tenere conto nel calcolo dei contributi globali.

Art. 14 Contributi forfettari in favore delle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche

Questa disposizione è stata ripresa per analogia dalla LFIT (art. 8). Considerato che il tetto massimo dei mezzi impiegati per stanziare contributi per il mantenimento del sostrato qualitativo delle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche è pari a 800 milioni (cfr. art. 1 cpv. 2 lett. d del decreto federale del 4 ottobre 2006⁸² concernente il credito complessivo per il fondo infrastrutturale), i contributi potranno essere versati soltanto fintantoché questo tetto massimo non sarà stato raggiunto. Alla luce della struttura dei contributi annui, il credito complessivo per le strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche si esaurirà di qui al 2027 (data di scioglimento del FI ai sensi dell'art. 13 LFIT). Per questa

⁸² FF 2007 7705

ragione, la disposizione in oggetto sancisce che l'ultimo versamento dei contributi sarà effettuato nel 2027.

Art. 17a

Cpv. 2

L'articolo 17a capoverso 2 LUMin è stato modificato per specificare che i contributi provenienti dal FOSTRA e destinati al traffico d'agglomerato possono essere versati unicamente se i mezzi impiegati servono effettivamente a migliorare la situazione del traffico negli agglomerati. Alla luce di questo principio, ripreso dall'articolo 7 capoverso 5 LFIT, sono cofinanziate le infrastrutture stradali, ferroviarie e del traffico lento collocate all'interno del perimetro di una città o di un agglomerato ovvero le misure infrastrutturali realizzate parzialmente o integralmente al di fuori di una città o di un agglomerato, ma i cui effetti interessano prevalentemente l'agglomerato o gli agglomerati confinanti (cfr. art. 19 cpv. 2 OUMin). Occorre inoltre che i contributi concorrano a migliorare in modo comprovato i sistemi viari nello spazio interessato. Il finanziamento mediante il FOSTRA si giustifica altresì soltanto se le misure infrastrutturali interessate non possono essere finanziate facendo ricorso ad altri fondi federali. È il caso, per esempio, delle infrastrutture ferroviarie negli agglomerati (come la rete celere regionale). Conformemente al decreto FABI, in futuro i progetti ferroviari che non sono ancora stati iniziati e che sono contemplati nei programmi d'agglomerato non saranno finanziati attraverso il FOSTRA, bensì con i mezzi provenienti dal FInFer (cfr. il messaggio concernente l'iniziativa popolare «Per i trasporti pubblici» e il controprogetto diretto⁸³ e le spiegazioni nell'allegato VI). Il criterio di riferimento è dunque il seguente: se i fondi per la costruzione o l'esercizio di un'infrastruttura ferroviaria provengono dalla Confederazione, anche i lavori di potenziamento vanno finanziati mediante il FinFer. I capoversi 6 e 7 dell'articolo 7 LFIT, concernenti appunto progetti di questa natura, non sono dunque stati ripresi nella LUMin. I contributi per altri progetti ferroviari negli agglomerati (p. es. linee tramviarie, ferroviarie o delle ferrovie cittadine) possono invece essere finanziati mediante il FOSTRA.

Cpv. 2bis

Può succedere che l'impiego di materiale rotabile speciale di nuova fattura e concepito per garantire un collegamento capillare consenta di risparmiare sui costi infrastrutturali. In questi casi, ricorrere al FOSTRA a titolo di cofinanziamento risponde alla logica perseguita di un impiego efficiente delle risorse finanziarie.

Art. 17e

Cpv. 1

Nel diritto in vigore (LFIT e LUMin) non viene disciplinato il rapporto tra gli importi massimi fissati per i programmi d'agglomerato e quelli fissati per le singole misure cui sono destinati i finanziamenti. L'aggiunta proposta serve pertanto ad ancorare a livello di legge una prassi ormai diffusa. Nel decreto federale sono speci-

⁸³ FF 2012 1283

ficati soltanto gli importi massimi fissati per ogni programma d'agglomerato cofinanziato e l'aliquota contributiva della Confederazione all'intero programma. Quest'ultima si applica a ogni misura cofinanziata. L'importo massimo di un programma d'agglomerato non è un importo forfetario, bensì la somma degli importi massimi delle singole misure finanziate.

Cpv. 2

In sede di elaborazione della LFIT, si era in origine previsto di vincolare lo stanziamento dei contributi alla condizione secondo cui i lavori di costruzione avrebbero dovuto iniziare prima della fine del periodo quadriennale corrispondente alla generazione dei corrispondenti programmi d'agglomerato (2011–2014, 2015–2018, ecc.). Nel quadro dei programmi d'agglomerato di prima generazione, la Confederazione ha poi deciso di rinunciare a questa condizione, vista l'allora carenza di liquidità del fondo⁸⁴, né ne ha previsto l'introduzione per i programmi d'agglomerato di seconda generazione. Per garantire un'esecuzione efficiente dei singoli progetti, occorre tuttavia fissare un limite temporale per la loro esecuzione. Questo capoverso conferisce quindi al DATEC la competenza di stabilire i termini entro cui i lavori devono essere avviati, pena l'estinzione del diritto ai contributi.

Art. 37 cpv. 2

Questa disposizione conferisce al DATEC la competenza di emanare un'ordinanza in cui disciplinare la procedura concernente la concessione dei contributi destinati a progetti di ricerca nel settore stradale. L'articolo 16 capoverso 5 della legge federale del 7 ottobre 1983⁸⁵ sulla promozione della ricerca e dell'innovazione, da cui prende le mosse l'ordinanza in vigore del DATEC del 23 febbraio 2012⁸⁶ sul promovimento della ricerca nel settore stradale, sancisce soltanto in termini generali che i dipartimenti possono, per compiti d'interesse pubblico, partecipare ai costi di progetti di ricerca. Manca quindi una norma vera e propria che disciplini esplicitamente la competenza di emanare un'ordinanza al riguardo.

3.3.2 Legge del 19 dicembre 1997⁸⁷ sul traffico pesante

Art. 19

Essendo ora seguito dal nuovo articolo 19a, l'articolo 19 non è più la sola disposizione della sezione 5 e, conformemente alle direttive di tecnica legislativa della Confederazione, deve quindi essere munito di una rubrica.

Art. 19a Impiego dei mezzi ricavati dal 2008 in seguito all'aumento della tassa

Questo articolo è stato ripreso dall'articolo 14 LFIT, eccetto il capoverso 3, che è stato integrato nella LUMin per ragioni legate alla sistematica. I mezzi supplementa-

⁸⁴ FF **2009** 7221, in particolare pag. 7242

⁸⁵ RS **420.1**

⁸⁶ RS **427.72**

⁸⁷ RS **641.81**

ri che, dal 2008, spettano ai Cantoni in seguito all'aumento della TTPCP sono impiegati già oggi per mantenere il sostrato qualitativo delle strade principali nelle regioni di montagna e in quelle periferiche. Poiché, in futuro, questi impianti stradali non saranno finanziati mediante il FOSTRA, la disposizione sinora sancita nella LFIT non può essere integrata nella nuova legge. Essendo i mezzi tuttavia strettamente correlati alla TTPCP, le considerazioni legate alla sistematica giustificano l'integrazione della disposizione nella legge sul traffico pesante. I contributi stanziati secondo questo articolo saranno versati per l'ultima volta nel 2027 (cfr. anche i commenti all'art. 14 LUMin).

3.3.3 Legge federale del 21 giugno 1996⁸⁸ sull'imposizione degli oli minerali

Art. 12 cpv. 2

Nella variante principale si propone di aumentare il supplemento fiscale sugli oli minerali da 300 a 450 franchi per 1000 litri a 15°C; nella variante secondaria, invece, l'aumento è da 300 a 420 franchi.

Art. 12d Compensazione del rincaro

Cpv. 1

Mentre le spese per la costruzione, l'esercizio e la manutenzione delle infrastrutture stradali sono soggette all'evoluzione del rincaro, la tariffa dell'imposta sugli oli minerali è fissata per legge come contributo in franchi e resta quindi invariata, indipendentemente dall'evoluzione del rincaro. La disposizione in oggetto conferisce al Consiglio federale la facoltà di procedere, mediante ordinanza, a una compensazione del rincaro sulla tariffa dell'imposta sugli oli minerali; ciò consente di contrastare la diminuzione reale delle entrate in seguito all'evoluzione del rincaro ed evitare che tale evoluzione renda necessaria, di volta in volta, una revisione di legge. Anche in futuro, spetterà tuttavia all'Assemblea federale, nel quadro del normale iter legislativo, approvare gli adeguamenti, in termini reali, dell'aliquota fiscale in vigore.

La compensazione del rincaro sulla tariffa d'imposta può essere effettuata soltanto a determinate condizioni: innanzitutto l'indice di rincaro dev'essere aumentato di almeno il tre per cento dall'ultimo adeguamento o dall'ultima compensazione del rincaro della tariffa applicabile; secondariamente, la compensazione deve essere necessaria per poter garantire il finanziamento dei compiti e delle spese connessi al traffico stradale. Per stabilire se questa necessità sussiste, il Consiglio federale si baserà sulla pianificazione finanziaria dei 4–5 anni successivi; in questo modo potrà essere garantito il finanziamento dei progetti in fase di costruzione o prossimi alla realizzazione.

⁸⁸ RS 641.61

Cpv. 2

L'indice determinante per calcolare l'evoluzione del rincaro è quello dei prezzi delle costruzioni nel genio civile; questo viene calcolato dall'Ufficio federale di statistica ad aprile e ottobre. Nel caso specifico, si prende come riferimento l'indice di aprile sia per dare al Consiglio federale abbastanza tempo per adeguare la tariffa, sia per poter applicare l'eventuale compensazione del rincaro dal primo trimestre dell'anno successivo.

3.3.4 Legge federale dell'8 marzo 1960⁸⁹ sulle strade nazionali

Art. 11a Programma di sviluppo strategico

Cpv. 1

Analogamente a quanto avviene per il settore ferroviario, anche il potenziamento della rete delle strade nazionali sarà impostato in diverse fasi e in base a un programma di sviluppo strategico.

Cpv. 2

Il Parlamento deve essere informato a intervalli regolari sullo stato di avanzamento, sull'eventuale necessità di adeguamento e sulle fasi successive dell'attuazione del programma.

Art. 11b Fasi di potenziamento della rete delle strade nazionali

Cpv. 1

Il Parlamento decide di volta in volta in merito alle fasi di potenziamento della rete delle strade nazionali nel quadro di un decreto federale sottoposto a referendum obbligatorio. Per «fase di potenziamento» si intende sia l'aumento della capacità esistente sia la creazione di nuove capacità. Vi rientra per esempio l'aggiunta di corsie di marcia in tratti di oltre due chilometri o la realizzazione di nuovi segmenti.

Cpv. 2

Con questa disposizione si vuole garantire che, nel quadro dei pertinenti messaggi, il Consiglio federale tenga sufficientemente conto anche dei costi susseguenti di una certa entità.

4 Ripercussioni

Qui di seguito saranno in genere illustrate in termini quantitativi soltanto le ripercussioni della variante principale, mentre si farà riferimento alla variante secondaria soltanto in termini qualitativi.

⁸⁹ RS 725.11

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

4.1.1 Ripercussioni finanziarie

Le misure in programma permettono di ottenere guadagni in termini di efficienza, risparmi finanziari, dilazioni e proroghe nonché entrate supplementari. L'ammancio finanziario del FSTS ovvero del FSTS_{nuovo} e del FOISTRA potrà così essere colmato entro il 2030 circa.

Aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali

Pur generando, da una parte, le entrate supplementari necessarie, l'aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali si traduce, dall'altra, in un calo delle entrate provenienti dall'imposta sugli oli minerali (imposta di base). All'origine di questo fenomeno che – in una prospettiva finanziaria – si configura come un «effetto collaterale» negativo, vi sono molteplici cause (cfr. n. 2.3.5.1).

In base ai modelli di calcolo per lo scenario «WWB Sens.», un aumento di 15 centesimi per litro del supplemento fiscale sugli oli minerali si traduce in un calo delle entrate provenienti dall'imposta sugli oli minerali pari a circa 120 milioni di franchi all'anno (valore medio 2017–2030), ovvero in una perdita di 60 milioni di franchi a carico del bilancio generale della Confederazione e di 60 milioni di franchi a carico del FSTS.

Aumentando il supplemento di 15 centesimi, la Confederazione beneficia tuttavia al tempo stesso di introiti supplementari di circa 30 milioni di franchi all'anno provenienti dall'imposta sul valore aggiunto, il che significa che le minori entrate nel bilancio generale della Confederazione ammontano in definitiva a circa 30 milioni di franchi all'anno.

Rispetto alla variante principale, le entrate supplementari che, secondo la variante secondaria, dovrebbero provenire dal supplemento fiscale sugli oli minerali e dall'imposta sul valore aggiunto, saranno sì d'importo inferiore, ma inferiori saranno anche gli effetti collaterali a livello dell'imposta sugli oli minerali perché le perdite saranno minori.

Destinazione vincolata dell'imposta sugli autoveicoli

La prevista destinazione vincolata dell'imposta sugli autoveicoli sottrae risorse finanziarie al bilancio generale della Confederazione. Se si effettua un calcolo retroattivo sugli ultimi cinque anni, prendendo come quota massima i due terzi dell'imposta, l'importo di tali risorse è di 249 milioni di franchi.

Rispetto alla variante principale, la variante secondaria potrebbe sottrarre più risorse al bilancio generale della Confederazione. Se si effettua lo stesso calcolo retroattivo, assegnando questa volta l'intera imposta sugli autoveicoli al FOISTRA, si arriva a un importo massimo di 374 milioni di franchi all'anno.

4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il progetto non ha alcuna ripercussione sull'effettivo del personale.

Una tassa sui veicoli elettrici può essere introdotta soltanto con la corrispondente legge esecutiva. In concomitanza con la presentazione di tale legge, il Consiglio federale provvederà a illustrare anche i provvedimenti necessari a livello organizzativo per garantire la riscossione della tassa, nonché le conseguenti ripercussioni sull'effettivo del personale.

4.1.3 Altre ripercussioni

L'istituzione del FOSTRA permetterà non solo di aumentare la sicurezza nel lungo termine a livello di pianificazione e realizzazione, ma anche di migliorare la trasparenza, rendendo più coerente il finanziamento delle strade e della ferrovia. Grazie al PROSTRA SN, in futuro anche il Parlamento avrà voce in capitolo nel processo decisionale relativo a misure di potenziamento. L'obiettivo è ottenere una maggiore coerenza tra strada e rotaia in sede non solo di finanziamento, ma anche di pianificazione di dette misure.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

I Cantoni, i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna beneficeranno di infrastrutture dei trasporti sicure, agibili, ecocompatibili ed efficienti. Poter contare su infrastrutture dei trasporti efficienti contribuisce in misura fondamentale al successo nella concorrenza internazionale, nonché a preservare e aumentare l'attrattività del sistema-paese elvetico e delle sue singole regioni.

Inoltre i Cantoni, i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna ricevono, direttamente e indirettamente, vari contributi dalle entrate a destinazione vincolata del FSTS ovvero del FOSTRA e del FSTS_{nuovo}. Assicurare il finanziamento di tutti i compiti e di tutte le spese del FSTS ovvero del FOSTRA e del FSTS_{nuovo} equivale sostanzialmente ad assicurare anche questi contributi, tra i quali vale qui la pena evidenziare soprattutto quelli destinati a migliorare le infrastrutture dei trasporti nelle città e negli agglomerati.

Oggi, i Cantoni ricevono il dieci per cento delle entrate a destinazione vincolata del FSTS sotto forma di contributi non direttamente vincolati alle opere. Con la nuova soluzione, soltanto le entrate a destinazione vincolata provenienti dall'imposta sugli oli minerali (imposta di base) saranno determinanti per il finanziamento dei contributi non direttamente vincolati alle opere. La nuova aliquota di contribuzione è stata stabilita in modo da mantenere invariato il livello contributivo conformemente al diritto vigente. Rispetto al precedente, il nuovo sistema non presenterà dunque svantaggi finanziari per i Cantoni.

Alla luce dell'importanza che le strade nazionali rivestono anche per i sistemi dei trasporti (stradali) cantonali, i Cantoni traggono un beneficio diretto dalle risorse finanziarie investite in esercizio, manutenzione, adeguamento e potenziamento delle strade nazionali. Va quindi ricordato che le misure previste per il risanamento finanziario consentono investimenti nell'infrastruttura delle strade nazionali e contributi aggiuntivi per le infrastrutture dei trasporti nelle città e negli agglomerati, tutti

provvedimenti che in ultima analisi giovano agli stessi Cantoni e Comuni. Le misure proposte consentono inoltre di mantenere ai livelli attuali anche i restanti contributi versati ai Cantoni.

L'aumento del prezzo di vendita dei carburanti può ripercuotersi sul cosiddetto «turismo del pieno», con un prevedibile calo soprattutto per i Comuni e le città situati in prossimità dei confini nazionali, e una conseguente riduzione del fatturato nel commercio al dettaglio di tabacco e prodotti svizzeri di qualità.

4.3 Ripercussioni per l'economia e la società

Se, da un lato, le misure qui proposte gioveranno all'economia e alla società, garantendo infrastrutture dei trasporti sicure, agibili, sostenibili e funzionali (cfr. n. 1.1), dall'altro, l'aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali si traduce in un maggiore onere finanziario a carico dell'economia e dei nuclei domestici.

Sulla base dei modelli di calcolo delle prospettive energetiche 2050, si può stimare che i proventi dall'imposta sugli oli minerali deriveranno per circa tre quarti dal traffico viaggiatori su strada e per appena un quinto dal trasporto di merci su strada, mentre il resto sarà generato dal settore «offroad» (p. es. macchine edili o apparecchi mobili)⁹⁰. Nel caso specifico, si parte dal presupposto che il maggiore onere finanziario causato dall'aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali sarà sostenuto in misura pari dal traffico viaggiatori e dal traffico merci.

Trasporto di merci

In termini percentuali, la quota dei costi per il trasporto su strada e rotaia sul totale dei costi della produzione lorda è relativamente esigua⁹¹: basti pensare che tale quota non ha superato il quattro per cento in nessuno dei 49 settori presi in esame.

I costi di trasporto legati al traffico stradale si sono attestati tra il due e il quattro per cento per soli sette settori (p. es. produzione di carta / cartone, edilizia e commercio all'ingrosso), contro una percentuale inferiore al due per cento in tutti gli altri. Va osservato inoltre che le spese per i carburanti rappresentano solo uno degli elementi di costo delle spese di trasporto legate al traffico stradale. Da tutto ciò deriva che un aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali nei limiti preventivati non dovrebbe influire se non in misura modesta sui costi della produzione lorda dei singoli rami economici.

Per dare un'idea più precisa, nei due esempi che seguono vengono illustrate le conseguenze di un aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali (+15 centesimi al litro) sul trasporto di merci su strada nel tratto Berna–Zurigo (120 km circa). I veicoli per il trasporto di cose immatricolati in Svizzera sono costituiti nell'85 per cento dei casi da autofurgoni con un peso totale massimo ammesso di 3,5 tonnellate e, nel restante 12 per cento dei casi, da autocarri, tra i quali il gruppo più consistente

⁹⁰ UST, «Energieperspektiven für die Schweiz bis 2050» (Le prospettive energetiche per la Svizzera fino al 2050, disponibile soltanto in tedesco), 2010, scenario «WWB» – in questa analisi non si è tenuto conto delle entrate provenienti dal turismo del pieno, in quanto tali proventi diminuiscono con l'aumento del supplemento.

⁹¹ INFRAS, IRE; «Entkoppelung zwischen Verkehrs- und Wirtschaftswachstum (Découpage entre accroissement du trafic et croissance économique)», 2006.

è quello degli autocarri con un carico utile compreso tra 5 e 10 tonnellate⁹². Aumentando di 15 centesimi al litro il supplemento fiscale sugli oli minerali, e prendendo come riferimento gli attuali valori medi di consumo di carburante, le tasse sugli oli minerali per il tragitto Berna–Zurigo ovvero per tonnellata di carico utile subirebbe il seguente aumento:

- autofurgoni⁹³: 1,70 franchi per l'intero tragitto / 1,50 franchi circa per tonnellata di carico utile;
- autocarri⁹⁴: 5,70 franchi per l'intero tragitto / 0,70 franchi circa per tonnellata di carico utile.

Non bisogna tuttavia dimenticare che tali stime si basano sugli attuali valori di consumo: poiché in futuro ci si attende una riduzione del consumo specifico di carburante, ne consegue che anche l'onere fiscale aggiuntivo sarà ridimensionato.

Trasporto di passeggeri - nuclei domestici

Secondo quanto risulta dall'indagine sul budget delle economie domestiche⁹⁵, negli anni 2009–2011 circa il 79 per cento di queste ultime possedeva almeno un'auto privata, spendendo in media mensilmente circa 1068 franchi per la mobilità, ovvero pari a circa il dieci per cento del reddito medio lordo. Le spese per la mobilità comprendono anche le spese per i carburanti, il cui importo è stato approssimativamente di 183 franchi al mese. In media, risulta un consumo mensile di 111 litri di carburante per nucleo domestico con almeno un'auto (cfr. allegato VIII).

Se, come è intenzione del Consiglio federale, il supplemento fiscale sugli oli minerali sarà aumentato di 15 o di 12 centesimi per litro di carburante, e considerato che un aumento del carburante si traduce anche in un aumento dell'importo dell'IVA da versare, da un consumo medio mensile di carburante di 111 litri si può desumere il quadro illustrato qui di seguito.

L'onere fiscale a carico di un nucleo medio con almeno un'auto aumenterà, a seconda della variante scelta e con una situazione immutata in termini di veicoli e di abitudini, di circa 18 o 14 franchi al mese, il che equivale a un aumento delle spese per la mobilità rispettivamente dell'1,7 o dell'1,3 per cento.

In relazione ai calcoli effettuati, va tenuto presente che il consumo di carburante per nucleo è stato lasciato invariato nonostante si debba presumere che i consumatori reagiranno all'aumento delle tariffe con una lieve contrazione della domanda. Nel lungo termine, poi, anche la tendenza alla realizzazione di veicoli a consumo sempre più ridotto di carburante contribuirà a rendere l'onere aggiuntivo inferiore alle stime qui effettuate.

Nel complesso, a fronte di chilometraggi e tariffe fiscali immutati, l'evoluzione verso veicoli a basso consumo si traduce tendenzialmente in una riduzione dell'onere fiscale legato all'imposta sugli oli minerali e al relativo supplemento. Nel 2003, le automobili di nuova immatricolazione presentavano un consumo normalizzato medio di carburante pari a 7,99 litri ogni 100 km. Ipotizzando un chilometrag-

⁹² UST, Mobilità e trasporti 2013

⁹³ Peso totale: 3,5 tonnellate; carico utile: 1,15 tonnellate; consumo di carburante: 9,2 litri ogni 100 km

⁹⁴ Peso totale: 18 tonnellate; carico utile: 7,94 tonnellate; consumo di carburante: 31,1 litri ogni 100 km.

⁹⁵ UST, «Indagine sul budget delle economie domestiche (IBED)», analisi speciale, 2013.

gio annuo pari a 15 000 km⁹⁶, ne risulterebbe un onere fiscale intorno agli 880 franchi. Nel 2012, le automobili di nuova immatricolazione presentavano un consumo medio normalizzato pari ad appena 6,21 litri ogni 100 km. Ipotizzando questa volta un chilometraggio annuo pari a 15 000 km, risulterebbe un onere fiscale intorno ai 680 franchi. Passando a un veicolo a minore consumo di carburante, con chilometraggio invariato, l'onere fiscale si è ridotto di 200 franchi. L'onere aggiuntivo causato dall'aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali sarà pertanto compensato dai consumi via via minori di carburante.

4.4 Ripercussioni per l'ambiente

La tendenza di lungo termine verso veicoli a minore consumo di carburante porta con sé anche una tendenziale riduzione delle emissioni da carburanti fossili. L'incremento del prezzo dei carburanti dovuto all'aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali comporterà un'ulteriore contrazione della domanda e della vendita di carburanti. Di conseguenza, il previsto aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali contribuisce direttamente al raggiungimento degli obiettivi della politica ambientale ed energetica della Confederazione, che puntano a ridurre le emissioni di CO₂ e il consumo energetico.

Oltre che a preservare e migliorare le attuali infrastrutture dei trasporti, il risanamento finanziario serve in parte anche alla realizzazione di nuove infrastrutture. Ciò può avere differenti ripercussioni sull'ambiente: se, da una parte, eliminare i problemi di capacità presenti sulla rete delle strade nazionali può contribuire a ridurre le situazioni di traffico intenso con code e ingorghi, dannose per l'ambiente, dall'altra, la realizzazione di nuove strutture comporta un utilizzo più intenso del territorio, interventi sul paesaggio ed eventualmente anche un aumento del traffico con un conseguente incremento delle emissioni nocive.

5 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie nazionali del Consiglio federale

5.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non figura né nel messaggio del 25 gennaio 2012⁹⁷ sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012⁹⁸ sul programma di legislatura 2011–2015.

Tuttavia, le modifiche legislative e costituzionali proposte a garanzia di una sufficiente dotazione finanziaria di FSTS / FSTS_{nuovo} e FOISTRA sono comunque indicate per risolvere i difetti dell'attuale sistema di finanziamento e la mancata copertura finanziaria nonché dare attuazione al PROSTRA SN.

⁹⁶ UST, «Microcensimento mobilità e trasporti 2010», 2012. Nel 2010 il chilometraggio annuo per automobile si è attestato in media intorno ai 12 000 km. Considerando che, secondo l'indagine, le economie domestiche possedevano in media 1,17 auto, il chilometraggio medio si aggira intorno ai 14 000 km. Dato che per i calcoli figurativi delle spese di trasporto si basano spessissimo sul valore annuo di 15 000 km, si è deciso di applicare quest'ultimo anche per il presente esempio.

⁹⁷ FF 2012 305

⁹⁸ FF 2012 6413

5.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

Le strade nazionali sono parte integrante delle infrastrutture (dei trasporti) nazionali. Il Consiglio federale si è più volte espresso in relazione al futuro, agli obiettivi e alla funzione di tali infrastrutture. Nel rapporto del 17 settembre 2010 «Il futuro delle reti infrastrutturali nazionali in Svizzera» specifica, tra l'altro, che le infrastrutture sono elementi chiave del potenziale economico e della qualità di vita di un Paese e rappresentano un fattore importante nella concorrenza internazionale. Nel «Piano settoriale dei trasporti» viene inoltre definita una serie di obiettivi per le infrastrutture dei trasporti (cfr. allegato VII). Nei messaggi sul FAIF e sul NEB il Consiglio federale ha precisato che il finanziamento futuro dell'infrastruttura stradale nazionale potrebbe porre la Confederazione di fronte a sfide altrettanto impegnative di quelle legate all'infrastruttura ferroviaria e che di conseguenza, nell'ottica di una parità di trattamento di strada e rotaia, intende esaminare in modo dettagliato se la creazione di un fondo non possa essere la soluzione più adatta anche per il finanziamento delle strade. Le modifiche costituzionali e legislative proposte sono conformi agli orientamenti formulati e contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi fissati.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e legalità

Con il presente progetto vengono proposti due nuovi articoli costituzionali (artt. 85a e 87b) e l'adeguamento di altre disposizioni costituzionali (artt. 86, 131 e 196 n. 3); tutte queste modifiche strettamente correlate sotto il profilo materiale (finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti). L'unità di materia è pertanto data.

La nuova legge sul fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (LFOSTRA) poggia sul nuovo capoverso 1 proposto per l'articolo 86 Cost. Le ulteriori modifiche legali proposte nel quadro del diritto vigente sono invece rette dalle disposizioni costituzionali menzionate nell'ingresso della rispettiva legge.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto è compatibile con tutti gli impegni internazionali della Svizzera.

Nel settore stradale, tali impegni derivano in primo luogo dall'accordo fra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (Accordo sui trasporti terrestri)⁹⁹; la creazione del FOSTRA non ha alcuna ripercussione su questo Accordo. I carburanti interessati dall'aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali ricadono invece nel campo di applicazione dell'Accordo del 22 luglio 1972¹⁰⁰ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (ALS). Conformemente all'articolo 18 capoverso 1 ALS, le parti contraenti si astengono da ogni misura pratica di carattere fiscale interna che stabi-

⁹⁹ RS 0.740.72

¹⁰⁰ RS 0.632.401

sca, direttamente o indirettamente, una discriminazione fra i prodotti di una Parte contraente e i prodotti similari originari dell'altra Parte contraente. Concedere un'agevolazione fiscale ai carburanti nazionali lederebbe quindi tale Accordo. Poiché, tuttavia, l'aumento proposto per il supplemento fiscale sugli oli minerali si applica indifferentemente sia ai carburanti prodotti in patria sia a quelli prodotti all'estero, non sussiste alcuna discriminazione ai sensi della disposizione di cui sopra, il che rende il previsto adeguamento dell'aliquota d'imposta compatibile con l'Accordo.

Non sono stati individuate altre interrelazioni con il diritto internazionale né con accordi internazionali.

6.3 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 140 capoverso 1 lettera a Cost., le modifiche della Costituzione sottostanno a referendum obbligatorio e dunque al voto del Popolo e dei Cantoni.

In virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto vanno emanate sotto forma di legge federale e, tra queste, in particolare quelle che riguardano diritti costituzionali. L'adeguamento richiesto della Costituzione sottostà a referendum obbligatorio (art. 140 cpv. 1 lett. a Cost.), mentre la legge federale richiesta e gli eventuali adeguamenti che si renderà necessario apportare ad altri atti normativi sottostanno a referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.). Il progetto di legge potrà entrare in vigore soltanto dopo che il Popolo e i Cantoni avranno approvato la proposta di modifica della Costituzione (cfr. art. 15 del progetto di legge). Poiché, sul piano legislativo, il progetto di modifica della Costituzione e il diritto di esecuzione sono strettamente correlati, come previsto dall'articolo 195 Cost. anche la modifica di quest'ultima non dovrà entrare in vigore subito. Il progetto di modifica costituzionale e quello di legge dovranno cioè entrare in vigore allo stesso momento. La decisione sull'entrata in vigore del progetto costituzionale spetta al Consiglio federale (cfr. cifra II del decreto). Per non limitare le possibilità di referendum della legge, quest'ultima verrà pubblicata nel Foglio federale solo dopo che il progetto di modifica della Costituzione sarà stato accettato da Popolo e Cantoni. Il termine di referendum decorrerà da quel momento.

6.4 Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie che implicano nuove uscite uniche di oltre 20 milioni di franchi o spese ricorrenti di oltre due milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Nel presente caso, tali requisiti sono soddisfatti in quanto il limite di spesa e i crediti d'impegno di cui agli articoli 5 e 6 LFOSTRA consentiranno di generare regolarmente nuove spese uniche di importo superiore ai 20 milioni di franchi. Sono pertanto subordinate al freno alle spese tutte le uscite effettuate in virtù della LFOSTRA.

6.5 Conformità alla legge sui sussidi

Il presente progetto è conforme alla legge sui sussidi per quanto concerne i contributi al traffico d'agglomerato. Le disposizioni della legge sui sussidi del 5 ottobre 1990¹⁰¹ si applicano a titolo sussidiario.

6.6 Delega di competenze legislative

Il progetto non prevede nessuna delega di altre competenze legislative.

6.7 Protezione dei dati

Il progetto non presenta alcuna relazione con la protezione dei dati.

¹⁰¹ RS 616.1

Allegato I **FSTS nel dettaglio per l'esercizio 2012**

(in milioni di franchi)

Entrate	3'803
Compenso per la riscossione tassa per l'utilizz. strade naz.	-31
Rimanenti spese d'esercizio; vendita e controllo tassa utilizzazione strade nazionali	-2
Imposta sugli oli minerali gravante i carburanti	1'482
Supplemento fiscale sugli oli minerali gravante i carburanti	1'979
Tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali	352
Restituzione di muti, terminali	6
Ricavi funzionali (preventivo globale)	11
Alienaz. invest. mat. e immat. (prev. glob.); ricavi da terreni residui strade nazional	6
Restituzione di mutui posteggi nelle stazioni ferroviarie	0
Uscite	3'784
Strade nazionali (senza fondo infrastrutturale)	1'542
Spese funzionali (preventivo globale); esercizio	329
Investimenti materiali e immateriali, scorte (prev. glob.); manutenzione/sistemazioni	1'213
Fondo infrastrutturale	928
Versamento annuale nel fondo infrastrutturale	928
Versamento straordinario nel fondo infrastrutturale	–
Strade principali	168
Strade principali	168
Rimanenti contributi direttamente vincolati alle opere	445
Indennità per il traffico combinato transalpino	154
Carico degli autoveicoli	2
Indennità trasporto di merci per ferrovia non transalpino	7
Separazione dei modi di traffico	2
Binari di raccordo	10
Fondo per i grandi progetti ferroviari	265
Terminali	5
Contributi non direttamente vincolati alle opere	376
Contributi generali a favore delle strade	368
Cantoni privi di strade nazionali	8
Ricerca e amministrazione	160
Spese funzionali (preventivo globale)	158
Investimenti materiali e immateriali, scorte (prev. glob.)	2
Protezione dell'ambiente	102
Traffico lento, percorsi pedonali e sentieri	1
Foresta	46
Protezione contro i pericoli naturali	19
Protezione contro l'inquinamento fonico	36
Protezione del paesaggio	15
Protezione paesaggio e conservazione monumenti storici	11
Vie di comunicazione storiche	2
Natura e paesaggio	2
	–
Protezione rimanenti strade contro le forze della natura	50
Protezione contro le piene	50
Saldo	19
Ricavi funzionali (preventivo globale) USTRA; accredito unico 2008-2011	30
Stato del finanziamento speciale a fine anno	2'078

Nota: con l'entrata in vigore della NPC, nel 2008, la competenza per le strade nazionali è stata trasferita dai Cantoni alla Confederazione, la quale ha così potuto beneficiare di diverse nuove entrate (in particolare dei proventi di locazioni e di contratti di polizia edilizia stradale). Una valutazione a posteriori di tali entrate (già contabilizzate nei rispettivi conti annuali) ha dimostrato che queste possono essere in parte accreditate al FSTS. Per gli anni 2008–2011 ciò avviene con un accredito unico. L'importo relativo al 2012 figura già nella tabella di cui sopra.

Allegato II

Lo sviluppo delle strade nazionali: cenni storici

Il crescente benessere seguito alla Seconda guerra mondiale consentì a fasce sempre più ampie della popolazione di acquistare un'auto. Gestire la circolazione stradale divenne così un problema serio e venne invocata sempre più a gran voce la realizzazione di una rete autostradale, richiesta alla quale il Popolo svizzero diede il via libera nel 1958.

Nel 1960, l'Assemblea federale ha definito le grandi linee della rete delle strade nazionali, stabilendo i collegamenti stradali di importanza nazionale nel decreto federale del 21 giugno 1960¹⁰² concernente la rete delle strade nazionali. A parte minimi adeguamenti – tra cui, ad esempio, l'aggiunta della circonvallazione nord e ovest di Zurigo, della galleria autostradale del San Gottardo, della Transgiurassiana e della galleria della Vereina – la rete delle strade nazionali stabilita allora, è rimasta sostanzialmente invariata fino ad oggi.

Per fare una stima dell'evoluzione del traffico e procedere così a un opportuno dimensionamento delle autostrade, venne adottato come obiettivo finale per la pianificazione l'anno 1980, per il quale venne preventivato un parco di veicoli a motore di un milione di unità¹⁰³. In realtà, nel 1980, si registravano già 2,4 milioni mezzi fra automobili e motoveicoli, mentre nel 2012 ne risultavano 4,9 milioni. Dal 1980, anno scelto come target per la pianificazione, a oggi il parco veicoli si è dunque pressoché quintuplicato, balzo dovuto tra l'altro all'evoluzione demografica e, non da ultimo, allo sviluppo economico, che nel periodo di riferimento ha visto crescere del 70 per cento il prodotto interno lordo reale.

L'età media delle strade nazionali è in continuo aumento. L'infrastruttura delle strade nazionali è stata in gran parte realizzata negli anni Settanta e Ottanta. Ogni anno si aggiungono poi nuovi tratti, ma a causa dei requisiti via via più stringenti, la loro realizzazione sta diventando sempre più complessa: se da una parte cresce infatti il numero di manufatti per chilometro stradale, dall'altra parte non solo i nuovi tratti ma anche quelli già esistenti devono essere attrezzati con complesse componenti di impianti elettromeccanici. Oltre a richiedere più elevati investimenti iniziali, molte di queste componenti devono essere sostituite a intervalli più frequenti rispetto a quelle di impianti tradizionali.

Queste innovazioni hanno dunque ripercussioni dirette sulle uscite, portando in definitiva non solo a un crescente onere per la manutenzione e l'esercizio ma anche a spese supplementari per gli adeguamenti.

¹⁰² RS 725.113.11

¹⁰³ Messaggio del 5 febbraio 1960 del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la definizione delle strade nazionali (FF 1960 205). Poiché nel messaggio furono calcolati 800 000 automobili e 200 000 motoveicoli, a fini comparativi anche di seguito verranno menzionati solamente automobili e motoveicoli, tralasciando dunque alcuni tipi di veicoli a motore (p. es. veicoli per il trasporto di persone e veicoli adibiti al trasporto di cose). Nel 2012 sono stati registrati complessivamente 5,6 milioni di veicoli a motore.

Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC)

Fino alla fine del 2007 non esisteva una competenza esclusiva per le strade nazionali; queste erano dunque un compito congiunto di Confederazione e Cantoni. I Cantoni hanno provveduto alla costruzione, alla manutenzione e all'esercizio delle strade nazionali, oltre a esserne i proprietari; dal canto suo, la Confederazione esercitava l'alta vigilanza e contribuiva finanziariamente in maniera determinata alla loro realizzazione (50–97%), manutenzione (80–97%) ed esercizio (40–95%). Con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2008, della NPC, questa ripartizione dei compiti è stata modificata e la proprietà della rete delle strade nazionali è stata trasferita alla Confederazione, che da allora ne detiene la competenza esclusiva, incluso il finanziamento. Il completamento della rete approvata non ha cessato tuttavia di costituire un compito congiunto, benché i nuovi tratti diventino poi anch'essi, una volta ultimati, di proprietà della Confederazione.

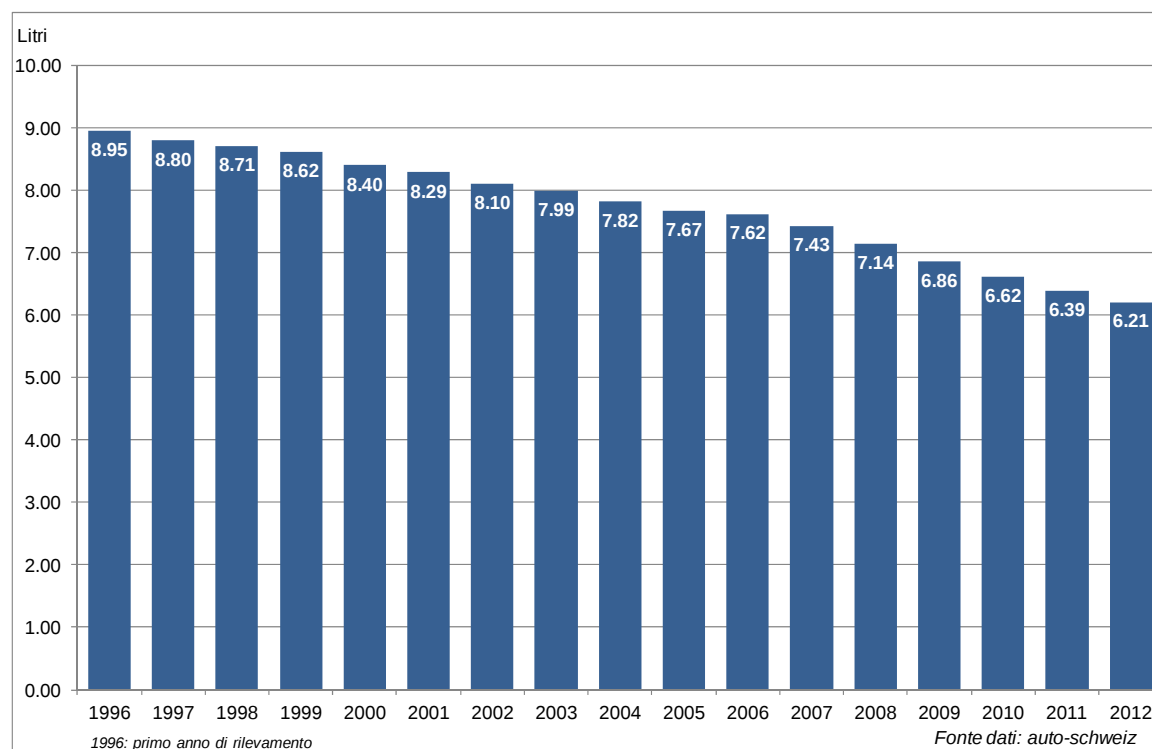
Allegato III

Consumo specifico di carburante normalizzato delle automobili di nuova immatricolazione

Mentre all'inizio del rilevamento¹⁰⁴, nel 1996, le automobili di nuova immatricolazione consumavano in media ancora 8,95 litri di carburante ogni 100 km (consumo specifico normalizzato), nel 2012 tale valore è sceso a 6,21 litri, pari a un calo di 2,74 litri (-31% circa) nell'arco di 16 anni.

Figura 39

Consumo specifico normalizzato medio di carburante delle nuove automobili (in litri ogni 100 km)



¹⁰⁴ Fonte: auto-schweiz, rapporto sulla riduzione del consumo specifico normalizzato di carburante secondo norma delle automobili nel quadro dell'ordinanza sull'energia, singoli rapporti annuali (non disponibili in italiano).

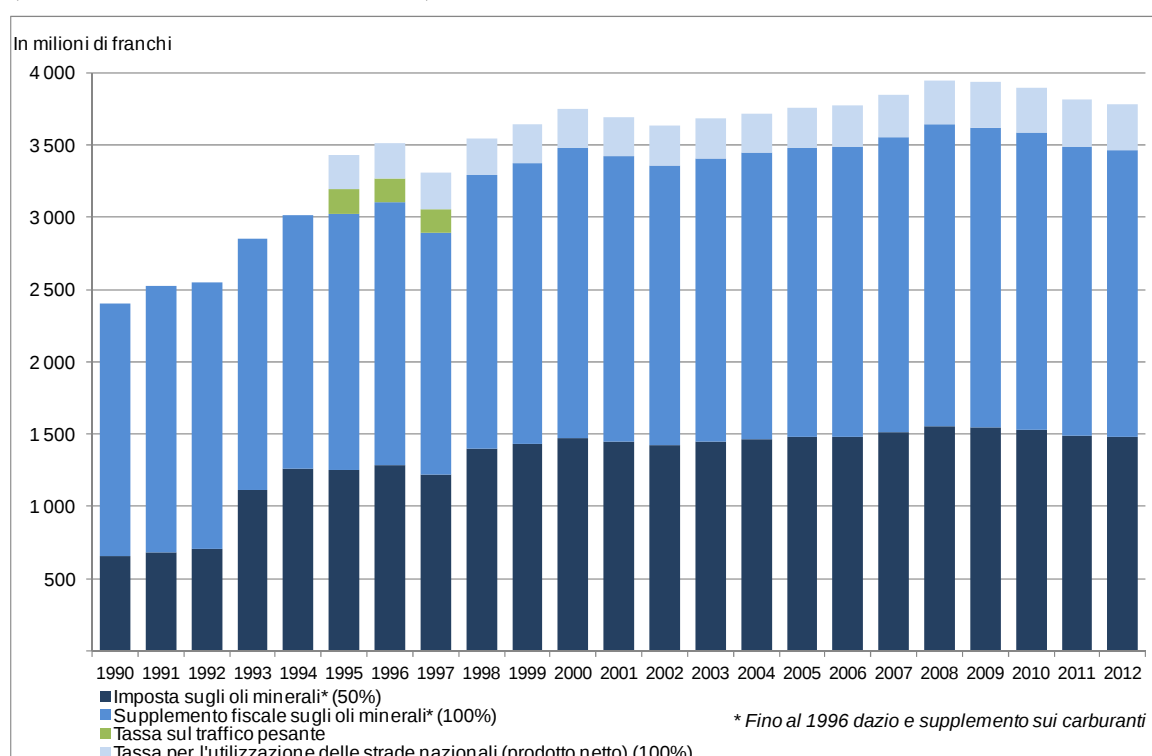
Allegato IV Evoluzione delle entrate nel FSTS

Nel 2012 le entrate a destinazione vincolata (imposta sugli oli minerali, supplemento fiscale sugli oli minerali, tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali) hanno fatto confluire 3,780 miliardi di franchi nel Finanziamento speciale per il traffico stradale¹⁰⁵, ovvero 166 milioni di franchi in meno rispetto al 2008, anno in cui sono state registrate le entrate in assoluto più elevate.

Benché dal 2000 a oggi il prodotto interno lordo reale sia cresciuto di circa il 22 per cento, la popolazione residente media di circa il 10 per cento (valore relativo al 2011), il parco di veicoli a motore del 22 per cento e il chilometraggio (chilometri-veicolo) nel traffico stradale privato del 13 per cento (valore relativo al 2011), i proventi delle principali fonti di entrate non sono aumentati che dello 0,9 per cento.

Figura 40

**Principali fonti di entrate nel Finanziamento speciale per il traffico stradale 1990–2012
(entrate a destinazione vincolata)**



Nel 1993 vi fu un aumento delle tariffe dell'imposta sugli oli minerali. Sebbene la tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali (contrassegno autostradale) fosse stata aumentata già dal 1985, le relative entrate vennero attribuite sotto forma di entrate a destinazione vincolata al FSTS solo a partire dal 1995. Nel 1997 entrò in vigore la revisione della legge sull'imposizione degli oli minerali, che prevedeva il passaggio da un'imposizione secondo criteri di massa (chilogrammi) a un'imposizione secondo criteri volumetrici (litri).

¹⁰⁵ Il FSTS ha beneficiato nello stesso anno anche di altre entrate, per un ammontare di 23 milioni di franchi, totalizzando così complessivamente 3803 milioni di franchi nel 2012. Per semplificare, queste ultime entrate da varie fonti non sono rappresentate nel grafico.

Allegato V

Dettagli relativi alle misure proposte sul fronte delle entrate ai fini del risanamento finanziario

Calcolo della tassa forfetaria per i veicoli elettrici

Come base di calcolo della tassa forfetaria annuale per i veicoli elettrici viene ripartita nell'arco di dieci anni (= presunta durata d'uso dei veicoli) quella che sarebbe altrimenti l'imposta unica sugli autoveicoli, pari al 4 per cento del prezzo d'acquisto medio di un'automobile elettrica (35 000 franchi). Il calcolo della tassa che va a sostituire l'imposta sugli oli minerali e il relativo supplemento avviene sulla base delle tasse (variante principale) versate da un'utilitaria di piccola cilindrata dotata di motore a combustione interna con categoria di efficienza A, il tutto tenendo conto del fatto che i veicoli elettrici presentano un chilometraggio annuo inferiore rispetto ai veicoli convenzionali. Per gli anni 2020–2030 si ipotizza un chilometraggio di 6330 unità, basato sul consumo delle utilitarie di piccola cilindrata partendo dall'intenzione di non penalizzare i veicoli elettrici tassandoli di più rispetto alle utilitarie di piccola cilindrata dotate dei motori a combustione più efficienti.

Per gli anni 2020–2030 risulta una tassa forfetaria di 340 franchi all'anno per un'auto elettrica, mentre sale a 390 franchi nel periodo 2031–2040 di pari passo con l'aumento del chilometraggio dovuto al progresso tecnologico. Gli importi della tassa forfetaria non sono indicizzati con un'evoluzione del rincaro.

Figura 41

Calcolo della tassa forfetaria per i veicoli elettrici

	2020–2030	2031–2040
Ø Parco veicoli elettrici (1000 veic)*	161,5	537,0
Ø Chilometraggio veicoli elettrici (miliardi km-veic)*	1,0	4,3
Ø Chilometraggio annuo per veicolo elettrico (km)*/**	6330	7910
Consumo di carburante utilitaria di piccola cilindrata ogni 100 km (l)***	3,6	3,6
Consumo annuo di carburante (l)	227,9	284,7
Imposta sugli oli minerali in franchi (a 43,12 ct/l)	98,3	122,8
Supplemento fiscale sugli oli minerali in franchi (a 45 ct/l)	102,5	128,1
Onere totale per imposte sul carburante	200,8	250,9
Quota imposta sugli autoveicoli (4% su 35 000 franchi)	140,0	140,0
Tassa forfetaria per veicolo elettrico	340,0	390,0

* Previsione relativa alle vendite di carburante e ai proventi dall'imposta sugli oli minerali, rapporto di base, Infrass febbraio 2013, pag. 73.

** A causa dell'autonomia attualmente ancora molto limitata delle batterie dei veicoli elettrici, per il momento questi ultimi vengono impiegati prevalentemente per percorrere distanze brevi. Con l'aumentare dell'efficienza delle batterie e, di conseguenza, dell'autonomia dei veicoli, aumenteranno proporzionalmente anche i chilometri-veicolo percorsi.

*** Categoria di efficienza A (31/100 km) + consumo «real world» del 20 per cento (rapporto di base, Infrass, febbraio 2013).

Allegato VI

Finanziamento e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria, FAIF

Nel quadro del messaggio sul progetto FAIF, all'inizio del 2012, il Consiglio federale ha presentato al Parlamento una proposta per il nuovo ordinamento e il finanziamento futuro dell'infrastruttura ferroviaria. Il progetto è stato discusso dalla Camere federali e approvato nell'estate del 2013 nonché in seguito alla votazione popolare del 9 febbraio 2014. Grazie alla creazione di un Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FInFer), d'ora in poi sarà possibile finanziare l'esercizio, il mantenimento della qualità e l'ampliamento di tale infrastruttura attraverso un canale unico. L'attuale fondo FTP, limitato nel tempo, sarà pertanto integrato nel nuovo FInFer, che avrà una durata indeterminata. Il finanziamento attraverso un unico strumento serve a creare presupposti identici per l'esercizio e il mantenimento della qualità da un lato e l'ampliamento dell'infrastruttura dall'altro. La gestione dei crediti è così più trasparente e più semplice. Questo nuovo meccanismo concorrerà a promuovere un approccio globale nella definizione delle priorità per l'impiego dei mezzi finanziari e a rendere più evidenti i costi conseguenti delle misure di ampliamento.

In futuro, la Confederazione si farà carico da sola (contributo pubblico) del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria (FFS e ferrovie private), mentre i Cantoni, secondo quanto stabilito dal Parlamento, contribuiranno all'esercizio, alla manutenzione e all'ampliamento effettuando versamenti annui nel FInFer. D'ora in poi, nella Costituzione saranno disciplinate le fonti di finanziamento della Confederazione per l'infrastruttura ferroviaria ovvero per il nuovo fondo FInFer da istituire. Si tratta di:

- i 2/3 al massimo degli introiti della tassa sul traffico pesante (quota spettante alla Confederazione);
- il 2 per mille dell'imposta sul valore aggiunto, di cui l'uno per mille a tempo determinato dal 2018 al 2030;
- il 2 per cento delle entrate provenienti dall'imposta federale diretta sul reddito delle persone fisiche (riduzione della deduzione delle spese di trasporto);
- 2400 milioni di franchi all'anno dal bilancio generale della Confederazione;
- il 9 per cento delle entrate provenienti dall'imposta sugli oli minerali (incl. supplemento fiscale sugli oli minerali), a tempo determinato, ovvero fintanto che non sarà stato rimborsato l'anticipo dell'attuale fondo FTP (2030 circa).

Parallelamente alla riforma del finanziamento viene già decisa una prima fase di ampliamento 2025 sulla base di un programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF).

Rapporto tra il FAIF e i contributi per i provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati

Il FAIF permette di ottenere una separazione ancora più netta tra i fondi. La legge federale sul finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria prevede che sia la Confederazione a farsi carico della quota più consistente dei costi. Per determinate infrastrutture ferroviarie – tra cui i tratti destinati ai collegamenti capillari (tram ecc.) – viene tuttavia escluso un finanziamento mediante il FInFer.

Il messaggio sul progetto FAIF illustra la delimitazione tra il FInFer e il FI nei seguenti termini: come pianificato, e come deciso dal Parlamento, gli ampliamenti

delle reti celeri regionali nelle città e negli agglomerati, previsti dalla prima generazione di programmi d'agglomerato dal 2011, saranno finanziati con il FI. Anche il finanziamento dei progetti di livello «A» (seconda generazione dei programmi d'agglomerato), la cui realizzazione è prevista a partire dal 2015, verrà garantito attraverso l'attuale sistema. Non appena entreranno in vigore le modifiche derivanti dal messaggio FAIF, i progetti non ancora iniziati che riguardano la ferrovia saranno in linea di massima finanziati con i mezzi del FInFer.

Il volume di investimenti necessario per i progetti presentati dagli agglomerati è notevolmente superiore ai mezzi disponibili nel FI. Anche se la Confederazione procedesse ora a una severa prioritizzazione dei progetti, dopo la seconda generazione non vi sarebbe più nel FI nessuna risorsa da poter trasferire nel FInFer, tanto più che per finanziare gli stessi progetti sarebbero necessari, in virtù della quota notevolmente superiore a carico della Confederazione prevista dal FAIF, mezzi per un ammontare approssimativo di tre volte superiore.

Pertanto dal FI non sarà trasferito nel FInFer nessun progetto così come nessuna risorsa finanziaria. Il finanziamento della prima e della seconda generazione di programmi d'agglomerato sarà garantito integralmente attraverso l'attuale sistema. A partire dalla terza generazione di programmi d'agglomerato, tutti i progetti ferroviari saranno invece finanziati in linea di massima – sempre che non ne siano esclusi – con i mezzi del FInFer. Le corrispondenti misure dei programmi d'agglomerato saranno integrate nella pianificazione del programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF). Come già specificato nel messaggio sul FAIF, le esigenze dei programmi d'agglomerato verranno considerate in sede di valutazione delle misure nelle aree d'agglomerato.

Oltre a finanziare l'infrastruttura ferroviaria nell'ambito del FInFer, la Confederazione continuerà a versare contributi supplementari a favore dei trasporti pubblici (in particolare indennità per il traffico regionale). Questi ultimi non costituiscono tuttavia oggetto del messaggio sul progetto FAIF.

Allegato VII

Piano settoriale dei trasporti

Nel «Piano settoriale dei trasporti» sono indicati i seguenti obiettivi concernenti le infrastrutture di trasporto:

- mantenere la funzionalità delle infrastrutture di trasporto per la società e l'economia;
- migliorare la qualità dei collegamenti tra gli agglomerati e i centri;
- garantire l'accessibilità delle regioni rurali e dei centri turistici e garantire il servizio universale;
- promuovere lo sviluppo centripeto degli insediamenti e migliorare la qualità degli spazi insediativi;
- garantire la sicurezza dei trasporti;
- ridurre l'impatto ambientale e preservare le risorse vitali naturali;
- creare un rapporto costi/benefici positivo e mantenere a livelli sostenuti le spese pubbliche.

Il «Piano settoriale dei trasporti» attribuisce alle infrastrutture di trasporto di importanza nazionale le seguenti funzioni:

- garantire il passaggio del traffico di transito internazionale;
- collegare la Svizzera all'estero (grandi agglomerati urbani);
- collegare fra loro gli agglomerati di grandi e medie dimensioni;
- collegare gli impianti di trasporto d'importanza nazionale;
- collegare i capoluoghi cantonali;
- garantire la funzionalità della rete sulle direttrici principali (ridondanza);
- collegare le grandi regioni turistiche alpine;
- garantire l'urbanizzazione primaria delle regioni periferiche.

Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria¹⁰⁶

Prospettiva a lungo termine dell'offerta ferroviaria e dell'ampliamento

L'ampliamento dell'offerta ferroviaria migliorerà la qualità insediativa e contribuirà alla realizzazione degli obiettivi legati alla pianificazione territoriale della Confederazione. A tale scopo, il Consiglio federale definisce una prospettiva a lungo termine per la ferrovia, ponendo l'accento sul potenziamento delle capacità delle tratte, dei treni e delle stazioni. [...] Le fasi di concretizzazione e attuazione di questa prospettiva a lungo termine sono oggetto di un programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF), basato sulle pianificazioni di «Ferrovia 2030». Il programma si estende fino al 2050 circa e comporta investimenti nell'ordine di 42,5 miliardi di franchi; comprende, oltre agli ampliamenti della rete, anche una serie di altri elementi funzionali all'esercizio (p. es. impianti di stazionamento dei treni, approvvigionamento di corrente). Gli aspetti principali sono definiti

¹⁰⁶ Messaggio FAIF.

nella legge sulle ferrovie. Il PROSSIF verrà attuato in diverse fasi di ampliamento, che il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento di norma ogni quattro od otto anni. [...]

Il Parlamento dispone dei seguenti strumenti di controllo: la nuova legge federale sulle ferrovie fissa gli obiettivi a lungo termine dell'offerta e le condizioni quadro per gli ampliamenti necessari dell'infrastruttura ferroviaria. Ogni quattro anni, il Parlamento fissa con un decreto federale gli obiettivi a medio termine e con un limite di spesa quadriennale l'importo massimo dei prelievi dal FInFer da destinare all'esercizio e al mantenimento della qualità dell'infrastruttura ferroviaria. Ogni quattro anni, con il messaggio concernente l'approvazione del limite di spesa, il Consiglio federale presenta al Parlamento un rapporto sullo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria e sull'attuazione dei progetti di ampliamento convenuti. Di regola ogni quattro o otto anni, il Parlamento approva un credito d'impegno per finanziare gli investimenti necessari per il raggiungimento degli obiettivi a lungo termine.

Allegato VIII

Budget delle economie domestiche e spese per la mobilità

I nuclei domestici con almeno un'auto spendono in media per la mobilità circa 1068 franchi al mese, ovvero il 10 per cento circa loro reddito lordo. Le spese per i carburanti ammontano invece a 183 franchi al mese. È quanto risulta da un'analisi dell'Ufficio federale di statistica¹⁰⁷ relativa agli anni 2009-2011.

Negli anni 2009–2011, il 79 per cento circa dei nuclei domestici possedeva almeno un'auto privata. In tale periodo, il reddito lordo medio di questa categoria ammontava a 10 303 franchi e la spesa media per i trasporti a 882 franchi al mese (l'8,6% del reddito lordo), 748 franchi dei quali per l'acquisto e l'uso di veicoli privati e 134 franchi per beneficiare di servizi di trasporto (mezzi di trasporto pubblici, taxi ecc.). Se si considerano anche le spese per le assicurazioni e le tasse sui veicoli, per un ammontare di 186 franchi, le spese mensili per la mobilità ammontavano complessivamente a 1068 franchi (ovvero il 10,4% del reddito lordo).

Nello stesso periodo le spese per i carburanti / lubrificanti ammontavano a 183 franchi (l'1,8% del reddito lordo o il 17% delle spese per la mobilità) al mese a fronte di un consumo medio di 111 litri, mentre le stesse spese erano ancora di 201 franchi al mese tra il 2006 e il 2008.

Sussistono alcune differenze strutturali tra le realtà senza auto e quelle con almeno un'auto: la prima categoria è costituita in media da 1,53 soggetti, mentre la seconda da 2,4; è invece monofamiliare, cioè con un solo componente, rispettivamente il 66 e il 24 per cento; infine, i pensionati rappresentano il 42 del primo gruppo (senza auto) e solo il 21 per cento dell'altro (con l'auto).

Se, come è intenzione del Consiglio federale, il supplemento fiscale sugli oli minerali sarà aumentato di 15 o di 12 centesimi per litro di carburante, e considerato che un aumento del carburante si traduce anche in un aumento dell'importo dell'IVA da versare, da un consumo medio mensile di carburante di 111 litri si può desumere il quadro illustrato qui di seguito.

L'onere fiscale a carico di un nucleo medio con almeno un'auto aumenterà, a seconda della variante scelta e con una situazione immutata in termini di veicoli e di abitudini, di circa 18 o 14 franchi al mese, il che equivale a un aumento delle spese per la mobilità rispettivamente dell'1,7 o dell'1,3 per cento (cfr. n. 4.3).

¹⁰⁷ Fonte dei dati: analisi speciali dell'Ufficio federale di statistica, luglio 2013, Indagine sul budget delle economie domestiche 2009–2011.

Figura 42

Budget domestici 2009–2011: spese per la mobilità

In franchi al mese e per economia domestica (valori medi) ¹			
	Totale	Senza auto	Con almeno 1 auto
Reddito lordo	9530	6639	10 303
Reddito disponibile²	6741	4797	7261
Spese per la mobilità	898	262	1068
Spese per il trasporto	750	255	882
- Acquisto e uso di veicoli privati ³	605	69	748
(di cui carburanti e lubrificanti)	(148)	(17)	(183)
(di cui contrassegno autostradale Svizzera)	(3.29)	(0.20)	(4.12)
- Servizi di trasporto	145	186	134
Spese per assicurazioni e tasse sui veicoli	148	7	186
- Premi delle assicurazioni per veicoli	110	5	138
- Tasse sui veicoli	38	2	48

¹ Possibili lievi discostamenti dal totale per differenze di arrotondamento

² Reddito lordo al netto delle uscite obbligatorie a titolo di riversamento (contributi per le assicurazioni sociali, imposte, premi delle casse malati per l'assicurazione di base)

³ Poiché tra questi figurano anche i motoveicoli, anche i nuclei senza auto evidenziano spese per veicoli a motore.

Figura 43

Budget domestici 2009–2011: consumi

Valori medi mensili			
	Totale	Senza auto	Con almeno 1 auto
Reddito lordo (franchi al mese)	9530	6639	10 303
Carburanti (litri al mese)	90	10	111

¹ Possibili lievi discostamenti dal totale per differenze di arrotondamento.

Allegato IX

Variante scartata - Abolizione del FSTS e ulteriore semplificazione del sistema di finanziamento

Adeguamenti giuridici

Rispetto alla variante con il FOSTRA e il FSTS_{nuovo}, la variante "Abolizione del FSTS e ulteriore semplificazione del sistema di finanziamento" descritta nella sezione 2.7.1 comporta le seguenti modifiche costituzionali:

- Nuovo articolo 83a Cost.: il nuovo articolo assicura la competenza della Confederazione nei compiti menzionati alle lettere a-c e sostituisce le relative disposizioni di cui all'articolo 86 abrogate con il FSTS_{nuovo}.
 - La lettera a comprende tutti i contributi versati dalla Confederazione ai Cantoni per i costi relativi alle strade: contributi ai costi delle strade principali, contributi generali ai costi stradali cantonali e contributi ai Cantoni senza strade nazionali. Questi contributi vengono mantenuti a livello legislativo e il loro calcolo dovrà essere disciplinato in modo tale da garantire l'attuale livello di ciascun Cantone. Nello specifico, anche in futuro i contributi generali ai costi delle strade e i contributi ai Cantoni privi di strade nazionali dovranno essere calcolati in percentuale sui proventi dell'imposta sugli oli minerali.
 - Le lettere b e c riprendono le restanti competenze della Confederazione disciplinate dall'articolo 86 senza alcuna modifica nella formulazione.
- Articolo 86 Cost. modificato: decadono tutte le disposizioni relative alla destinazione vincolata e al FSTS_{nuovo}. Non essendo più previsti rimborsi dal FOSTRA al bilancio della Confederazione, viene meno anche la regolamentazione del meccanismo di compensazione tra FOSTRA e FSTS_{nuovo}.
- Articolo 196 Cost. modificato: anche in questa variante il versamento al FInFer finanziato attraverso l'imposta sugli oli minerali, a tempo determinato (fino al completo rimborso dell'anticipo del FTP, nel 2030 circa), è disciplinato nelle disposizioni transitorie della Cost. A differenza della variante con il FOSTRA e il FSTS_{nuovo}, esse stabiliscono che:
 - la base di calcolo della quota è costituita dai proventi a destinazione vincolata del FOSTRA derivanti dal supplemento fiscale sugli oli minerali (art. 86 cpv. 2 lett. a Cost.) e
 - i versamenti nel FInFer sono finanziati attraverso il FOSTRA.

Variante scartata - Avamprogetto decreto federale

Decreto federale concernente la creazione di un fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto l'articolo 163 capoverso 2 della Costituzione federale¹⁰⁸ (Cost.),
visto il messaggio del Consiglio federale del¹⁰⁹,
decreta:

I

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 83a Contributi ai costi connessi alla circolazione stradale

¹ La Confederazione concede:

- a. contributi ai Cantoni per i costi connessi alle proprie strade;
- b. contributi a opere di protezione contro le forze della natura e a provvedimenti di protezione dell'ambiente e del paesaggio resi necessari dal traffico stradale;
- c. contributi a provvedimenti volti a promuovere il traffico combinato e il trasporto di veicoli a motore accompagnati.

Art. 85a Tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali

La Confederazione riscuote una tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali con veicoli a motore e rimorchi non sottostanti alla tassa sul traffico pesante.

Art. 86 Impiego di tasse per compiti e spese connessi alla circolazione stradale

¹ Le strade nazionali e i contributi per le misure volte a migliorare, a livello di circolazione stradale, l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati, sono finanziati mediante un fondo.

² A tale fondo sono assegnati i mezzi seguenti:

- a. il prodotto netto del supplemento sull'imposta di consumo di cui all'articolo 131 capoverso 2 lettera a;
- b. il prodotto netto della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali di cui all'articolo 85a;
- c. al massimo i due terzi del prodotto netto dell'imposta di consumo di cui all'articolo 131 capoverso 1 lettera d (*variante principale*);

¹⁰⁸ RS 101

¹⁰⁹ FF

- c. il prodotto netto dell'imposta di consumo di cui all'articolo 131 capoverso 1 lettera d o una parte di tale prodotto (*variante secondaria*);
- d. il prodotto netto della tassa di cui all'articolo 131 capoverso 2 lettera b;
- e. altri mezzi assegnati per legge e connessi alla circolazione stradale.

Art. 87 Rubrica

Concerne soltanto il testo francese

Art. 87b Impiego di tasse per il traffico aereo

La metà del prodotto netto dell'imposta di consumo sui carburanti per l'aviazione e il supplemento dell'imposta di consumo sui carburanti per l'aviazione vengono impiegati per finanziare i seguenti compiti e spese connessi al traffico aereo:

- a. contributi a provvedimenti di protezione dell'ambiente resi necessari dal traffico aereo;
- b. contributi a provvedimenti di sicurezza volti a prevenire atti illeciti compiuti contro il traffico aereo, segnatamente attacchi terroristici e dirottamenti aerei, purché l'adozione di tali provvedimenti non spetti alle autorità pubbliche;
- c. contributi a provvedimenti volti a promuovere un elevato livello di sicurezza tecnica nel traffico aereo.

Art. 131 cpv. 2 e 2bis

² La Confederazione può inoltre riscuotere:

- a. un supplemento sull'imposta di consumo sui carburanti, eccetto i carburanti per l'aviazione;
- b. un'imposta in caso di impiego, nei veicoli a motore, di mezzi di propulsione diversi dai carburanti di cui al capoverso 1 lettera e.

^{2bis} Se i mezzi per l'adempimento dei compiti connessi al traffico aereo di cui all'articolo 87b non bastano, la Confederazione riscuote un supplemento sull'imposta di consumo per i carburanti per l'aviazione.

Art. 196 n. 3 cpv. 2

3. Disposizione transitoria dell'articolo 87 (Ferrovie e altri mezzi di trasporto)

² Il Consiglio federale può utilizzare i mezzi di cui all'articolo 86 capoverso 2 per finanziare l'infrastruttura ferroviaria fino al 31 dicembre 2018 e, in seguito, per remunerare e rimborsare gli anticipi al fondo secondo l'articolo 87a capoverso 2. L'importo complessivo non può superare il xy per cento dei mezzi assegnati secondo l'articolo 86 capoversi 2 lettera a e 4, con un tetto massimo di 310 milioni di franchi all'anno. L'indicizzazione di tale importo è stabilita per legge.

II

Il Consiglio federale determina l'entrata in vigore.

Allegato X Glossario

Adeguamento	Adeguamento di strade nazionali esistenti in conformità con nuove disposizioni di legge, normative e direttive (p. es. realizzazione di pareti antirumore e misure volte ad aumentare la sicurezza nelle gallerie)
Ampliamenti strutturali e aumento della capacità (potenziamento)	Costruzione di tratti aggiuntivi / nuove strade nazionali → PROSTRA strade nazionali, fase di potenziamento
Completamento della rete	Prima realizzazione della rete delle strade nazionali decisa anteriormente al 2008
Conservazione	Termine generico che indica progetti in cui sono previsti interventi sia di manutenzione sia di adeguamento (p. es. il progetto «tangenziale di Berna») → Manutenzione / Adeguamento
Esercizio	Manutenzione ordinaria («corrente»), (piccoli) interventi di manutenzione strutturale esenti da progettazione, gestione del traffico e misure di protezione contro i danni sulle strade nazionali esistenti
Manutenzione	Manutenzione strutturale («edile») delle strade nazionali esistenti (p. es. lavori di ripristino e mantenimento del sostrato qualitativo)
PEB-M1	Modulo 1 del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità
PEB-M2	Modulo 2 del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità
PEB-M3	Modulo 3 del programma per l'eliminazione dei problemi di capacità
Persona-chilometro	Prodotto delle persone trasportate nell'unità di tempo e della rispettiva distanza di trasporto; unità di misura della prestazione di trasporto nel traffico viaggiatori
Chilometraggio	Totale dei chilometri percorsi da veicoli per unità di tempo
Prestazione di trasporto	Somma di tutte le distanze percorse nel Paese nell'arco di un anno (espressa in persona-chilometro o tonnellate-chilometro)
PROSTRA strade nazionali	Programma di sviluppo strategico delle strade nazionali volto a garantirne l'ulteriore sviluppo e, in particolare, a preservarne e migliorarne l'efficienza

Ripartizione modale	Ripartizione delle prestazioni di trasporto, dei tempi di spostamento o del numero di percorsi su vari vettori e/o mezzi di trasporto
Tonnellate-chilometro	Prodotto della quantità di merce trasportata nell'unità di tempo e della rispettiva distanza di trasporto; unità di misura della prestazione di trasporto nel traffico merci

