

15.023

Messaggio

concernente la creazione di un fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato, il risanamento finanziario e il Programma di sviluppo strategico strade nazionali (Messaggio FOSTRA)

del 18 febbraio 2015

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale concernente la creazione di un fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (modifica della Costituzione federale), il disegno di legge federale concernente il Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato, il disegno di modifica del decreto federale concernente la rete delle strade nazionali e il disegno di modifica del decreto federale concernente il credito complessivo per il fondo infrastrutturale.

Nel contempo, vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

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 (N 31.5.12, Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni; CN 12.018; S 20.9.12)

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

18 febbraio 2015

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

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 creare un nuovo fondo sancito a livello costituzionale, denominato Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA), mantenendo il FSTS nella sua forma attuale, seppur con alcune modifiche.

Un altro problema associato al FSTS è la carenza di copertura finanziaria. Per rimediare si propone di intervenire sia sul fronte delle uscite sia su quello delle entrate.

Infine, in futuro il Parlamento dovrà poter deliberare su interventi di potenziamento (aumenti della capacità) delle strade nazionali nell'ambito di un Programma di sviluppo strategico, analogo a quello del settore ferroviario. Si punta in questo modo a realizzare e consolidare un piano integrato dei trasporti, comprensivo quindi di tutte le modalità di trasporto e opportunamente coordinato con la pianificazione urbanistico-insediativa. Inoltre, d'ora in poi i contributi federali per i programmi d'agglomerato verranno finanziati attraverso un fondo a durata indeterminata.

Situazione iniziale

La disponibilità di infrastrutture efficienti nel settore dei trasporti è particolarmente importante per l'economia svizzera. In passato il traffico ha registrato un forte incremento che, presumibilmente, 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 si assiste a un forte aumento del livello di sollecitazione dovuto al traffico e, di conseguenza, dei requisiti imposti all'infrastruttura. I lavori relativi a esercizio, manutenzione e adeguamento della rete richiederanno quindi maggiori risorse finanziarie. Oltre alle opere di completamento della rete, dovranno essere finanziate anche quelle di potenziamento (aumenti della capacità). I disagi alla viabilità si riscontrano in particolare negli agglomerati, dove, infatti, si concentra il fenomeno delle code, che interessa sia le strade nazionali sia il resto della rete viaria; ed è dunque qui che occorre intervenire con maggiore urgenza.

Oggi i compiti e le spese connessi al traffico stradale vengono finanziati con mezzi a destinazione vincolata del cosiddetto FSTS: 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. Oltre alle spese per le strade nazionali, con suddetti mezzi vengono finanziati anche altri compiti.

Negli ultimi decenni, questo meccanismo ha dato nel complesso 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 che prevede di basare il finan-

ziamento sul contributo degli utenti si ritiene valido anche per il futuro. Stando all'attuale programmazione finanziaria, tuttavia, con ogni probabilità gli accantonamenti oggi disponibili nel FSTS saranno praticamente esauriti alla fine del 2018, dopodiché le coperture per il finanziamento dei predetti compiti non saranno più garantite integralmente.

Dal 1° gennaio 2008, data in cui è stato creato il Fondo infrastrutturale, il finanziamento delle strade nazionali è ripartito su due «casse». Questa ripartizione si è tuttavia dimostrata lacunosa 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 finanziate (strade nazionali e provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati).

Contenuto del progetto

Il Consiglio federale è consapevole dell'importanza della disponibilità di infrastrutture di trasporto affidabili, funzionanti, efficienti e sostenibili per garantire prosperità economica e benessere sociale. Per non mettere a repentaglio queste qualità, occorre, da un lato, gestire con un approccio integrato la pianificazione urbanistico-insediativa e l'evoluzione del traffico e, dall'altro, coordinare i vari sistemi di trasporto e continuare a sviluppare le infrastrutture. Bisognerà quindi adottare le misure necessarie a livello di manutenzione per assicurare il mantenimento qualitativo della rete delle strade nazionali (rientranti nella sfera di competenza della Confederazione), portare avanti il completamento della rete e risolvere le gravi criticità eliminando gli attuali colli di bottiglia. Affinché il sistema di viabilità possa funzionare nel suo insieme, è inoltre essenziale continuare a migliorare le infrastrutture negli agglomerati. Con le quattro misure qui di seguito illustrate, il presente progetto intende creare le condizioni per raggiungere questi scopi e garantire le coperture nel medio periodo.

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

Per finanziare l'infrastruttura delle strade nazionali e garantire i contributi per le misure volte 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. Tali contributi saranno quindi finanziati anche in futuro attraverso un fondo, che avrà durata indeterminata.

Il nuovo fondo è inteso ad aumentare la certezza di programmazione e realizzazione sul lungo periodo, oltre a migliorare la trasparenza. Si tratta di una misura strutturale destinata a ottimizzare la gestione delle risorse e la tracciabilità dei flussi finanziari, che però non ha incidenza alcuna sul deficit di finanziamento.

Coprire il disavanzo incombente

Per rimediare allo sbilancio di finanziamento sono previsti correttivi sia sul fronte delle entrate che su quello delle uscite. Nel primo caso si propone innanzitutto di

aumentare, in una prima fase, di 6 centesimi al litro il supplemento fiscale sugli oli minerali. Il momento fissato per l'aumento dipenderà dall'evoluzione delle riserve del Fondo e dunque dal fabbisogno effettivo, per cui non vengono acquisite risorse a titolo di «scorta». Inoltre si prevede di vincolare la destinazione delle entrate provenienti dall'imposta sugli autoveicoli per finanziare le strade nazionali e il traffico d'agglomerato. Un ulteriore intervento prevede – ma non prima del 2020 – l'introduzione di una tassa sui veicoli a propulsione alternativa affinché questi contribuiscano al finanziamento in parola. Infine, si propone di compensare periodicamente il rincaro sul fronte delle entrate. Quanto alle uscite, urge innanzitutto migliorare l'efficienza delle strade nazionali e realizzare risparmi. Le spese vanno inoltre differite, ovvero spalmate su periodi più lunghi o limitate con un tetto massimo.

Creazione del Programma di sviluppo strategico strade nazionali (PROSTRA)

Il Consiglio federale intende adottare un approccio mirato, inteso a mantenere e migliorare l'efficienza della rete delle strade nazionali. Le opere di potenziamento necessarie a tal fine sono parte integrante del PROSTRA, in base al quale le Camere federali hanno la facoltà di esprimersi periodicamente sulle misure proposte. La circonvallazione di Morges e l'autostrada della Glatttal vanno inserite nella rete delle strade nazionali e in questo programma.

Continuazione dei programmi d'agglomerato

I programmi d'agglomerato si sono rivelati un valido strumento per coordinare lo sviluppo insediativo con i trasporti nel loro complesso nonché per mantenere un sistema viario ben funzionante negli agglomerati urbani attraverso un impiego efficiente ed efficace dei mezzi a disposizione. Con il nuovo FOSTRA si intende assicurare la disponibilità delle risorse necessarie anche in futuro.

Indice

Compendio	1718
Indice delle abbreviazioni	1725
1 Situazione iniziale	1728
1.1 Evoluzione del traffico	1728
1.1.1 In generale	1728
1.1.2 Evoluzione del traffico sulle strade nazionali	1729
1.1.3 Evoluzione del traffico nelle città e negli agglomerati	1732
1.2 Finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti	1734
1.3 Finanziamento speciale per il traffico stradale (FSTS) e Fondo infrastrutturale (FI)	1736
1.3.1 FSTS	1736
1.3.2 Fondo infrastrutturale	1738
1.3.3 FSTS: entrate	1739
1.3.4 Compiti e spese del FSTS	1741
1.3.4.1 Compiti connessi alle strade nazionali	1741
1.3.4.2 Provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati (FI)	1745
1.3.4.3 Altri compiti del FSTS	1745
1.3.5 FSTS e FI: evoluzione	1747
1.4 Difetti dell'attuale struttura di finanziamento	1749
1.5 Conclusioni e interventi necessari	1751
2 Punti essenziali del progetto	1751
2.1 Il progetto in sintesi	1751
2.2 Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA)	1752
2.2.1 Premessa	1752
2.2.2 Il FOSTRA in dettaglio	1753
2.3 Risanamento finanziario	1757
2.3.1 Stima dell'evoluzione delle entrate	1757
2.3.2 Stima della futura evoluzione della spesa	1760
2.3.2.1 Strade nazionali	1760
2.3.2.2 Risorse finanziarie necessarie per migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati	1764
2.3.2.3 Risorse finanziarie necessarie per restanti compiti	1766
2.3.3 Proiezione FSTS 2014–2030 e 2031–2040	1767
2.3.4 Correttivi di rifinanziamento adottati sul fronte delle uscite	1770
2.3.4.1 Strade nazionali	1770
2.3.4.2 Contributi per misure volte a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati	1770
2.3.4.3 Contributi non direttamente vincolati alle opere	1771
	1721

2.3.5	Correttivi di rifinanziamento adottati sul fronte delle entrate	1771
2.3.5.1	Aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali	1771
2.3.5.2	Compensazione del rincaro	1772
2.3.5.3	Destinazione vincolata dell'imposta speciale di consumo su automobili e componenti	1773
2.3.5.4	Introduzione di una tassa per le automobili a propulsione ed energia alternativa	1774
2.3.5.5	Destinazione vincolata del «versamento nel FInFer» dopo il 2030 per il FOSTRA	1775
2.3.5.6	Sintesi	1776
2.4	Programma di sviluppo strategico strade nazionali (PROSTRA)	1780
2.4.1	Contesto	1780
2.4.2	Prospettiva a lungo termine come base per la definizione del programma di sviluppo strategico	1781
2.4.3	Approccio globale per le opere di potenziamento	1782
2.4.4	Portata del PROSTRA strade nazionali	1785
2.4.5	Fase di realizzazione 2030	1788
2.4.6	Fase di realizzazione 2040 (descrizione generica)	1789
2.4.7	Partecipazione di terzi ai costi per progetti concernenti le strade nazionali	1790
2.5	Programmi d'agglomerato	1791
2.5.1	Strumenti per una politica coerente in materia di trasporti e sviluppo territoriale	1791
2.5.2	Garantire la continuità dei programmi d'agglomerato	1793
2.6	Motivazione e valutazione della soluzione proposta	1793
2.7	Altre possibili soluzioni analizzate e scartate	1794
2.7.1	Tasse di utilizzo	1794
2.7.2	Public-Private-Partnership (PPP)	1797
2.7.3	Slot-Management	1797
2.8	Risultato della procedura di consultazione	1798
2.8.1	Nuova architettura finanziaria con il FOSTRA	1798
2.8.2	Risanamento finanziario	1800
2.8.3	Programma di sviluppo strategico strade nazionali (PROSTRA) e fasi di potenziamento	1801
2.9	Attuazione	1801
2.9.1	Attuazione nella pratica	1801
2.9.2	Responsabilità	1801
2.10	Stralcio di interventi parlamentari	1801
3	Commento ai singoli articoli	1802
3.1	Decreto federale concernente la creazione di un fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato	1802
3.2	Legge federale concernente il fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato	1805

3.3	Decreto federale del 10 dicembre 2012 concernente la rete delle strade nazionali	1818
3.4	Decreto federale concernente il credito complessivo per il fondo infrastrutturale	1819
4	Ripercussioni	1819
4.1	Ripercussioni per la Confederazione	1819
4.1.1	Ripercussioni finanziarie	1819
4.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	1820
4.1.3	Altre ripercussioni	1820
4.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	1820
4.3	Ripercussioni per l'economia e la società	1821
4.4	Ripercussioni per l'ambiente	1824
5	Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie nazionali del Consiglio federale	1824
5.1	Rapporto con il programma di legislatura	1824
5.2	Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale	1824
6	Aspetti giuridici	1825
6.1	Costituzionalità e legalità	1825
6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	1825
6.3	Forma dell'atto	1826
6.4	Subordinazione al freno alle spese	1826
6.5	Conformità alla legge sui sussidi	1826
6.6	Delega di competenze legislative	1827
6.7	Protezione dei dati	1827
Allegati:		
1	FSTS nel dettaglio per l'esercizio 2013	1828
2	Consumo medio di carburante delle automobili di nuova immatricolazione	1829
3	Evoluzione delle entrate nel FSTS	1830
4	Calcolo della tassa forfetaria per i veicoli elettrici	1831
5	Piano settoriale dei trasporti	1833
6	Budget delle economie domestiche e spese per la mobilità	1834
7	Glossario	1836

1	Decreto federale concernente la creazione di un fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (<i>Disegno</i>)	1837
2	Legge federale concernente il Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (LFOSTRA) (<i>Disegno</i>)	1841
3	Decreto federale concernente la rete delle strade nazionali (Decreto sulla rete stradale) (<i>Disegno</i>)	1853
4	Decreto federale concernente il credito complessivo per il fondo infrastrutturale (<i>Disegno</i>)	1859

Indice delle abbreviazioni

AFD	Amministrazione federale delle dogane
AFF	Amministrazione federale delle finanze
ALS	Accordo del 22 luglio 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (RS 0.632.401)
ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
C	Conto
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
Decreto federale concernente il credito complessivo FI	Decreto federale del 4 ottobre 2006 concernente il credito complessivo per il fondo infrastrutturale (FF 2007 7705)
Decreto federale concernente la rete delle strade nazionali	Decreto federale del 21 giugno 1960 concernente la rete delle strade nazionali (RS 725.113.11)
Decreto federale 2012 concernente la rete delle strade nazionali	Versione del Decreto federale concernente la rete delle strade nazionali con NEB-1 e NEB-2, decisa dal Consiglio federale (v. messaggio NEB) e dal Parlamento che non è stata possibile porre in vigore dopo che il 24 novembre 2013 è stato respinto l'aumento del prezzo del contrassegno autostradale
FAIF o 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») (FF 2013 4003)
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 per il finanziamento dei compiti rimanenti, escluse strade nazionali, ed esclusi i contributi per le misure volte a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati)
LFC	Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (RS 611.0)
LFIF	Legge del 6 ottobre 2006 sul fondo infrastrutturale (RS 725.13)
LIOM	Legge federale del 21 giugno 1996 sull'imposizione degli oli minerali (RS 641.61)

LSN	Legge federale dell'8 marzo 1960 sulle strade nazionali (RS 725.11)
LTTP	Legge del 19 dicembre 1997 sul traffico pesante (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)
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)
NEB-1	Estensione della rete delle strade nazionali, prevista nel messaggio NEB, di circa 400 km di strade cantonali (estensione della rete)
NEB-2	Integrazione della rete delle strade nazionali, prevista nel messaggio NEB, con un nuovo tratto nella zona di Losanna/Morges («circonvallazione di Morges») e nella zona di Zurigo/Glattal («autostrada della Glattal») (integrazione della rete)
NMC	Modello contabile della Confederazione, in conformità con il messaggio del 12 novembre 2014 concernente l'ottimizzazione del Nuovo modello contabile (NMC) (FF 2014 8061)
NPC	Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni
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)
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
PF	Piano finanziario
PPP	Public Private Partnership
Prev.	Preventivo

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)
Primo messaggio Traffico d'agglomerato	Messaggio dell'11 novembre 2009 concernente il decreto federale che libera i crediti per il programma Traffico d'agglomerato a partire dal 2011 (FF 2009 7221)
PROSTRA	Programma di sviluppo strategico
PROSTRA strade nazionali	Programma di sviluppo strategico delle strade nazionali volto a garantirne l'ulteriore sviluppo e, in particolare, a mantenerne e migliorarne l'efficienza
Secondo messaggio PEB	Messaggio del 26 febbraio 2014 concernente il decreto federale per lo sblocco dei crediti necessari alla seconda fase del Programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali (FF 2014 2205)
Secondo messaggio Traffico d'agglomerato	Messaggio del 26 febbraio 2014 concernente il decreto federale che libera i crediti per il programma Traffico d'agglomerato a partire dal 2015 (FF 2014 2273)
TERN	Rete stradale transeuropea (<i>Trans-European Road Network</i>)
TMP	Traffico motorizzato privato
TP	Trasporti pubblici
TTPCP	Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni
UFE	Ufficio federale dell'energia
UST	Ufficio federale di statistica
USTRA	Ufficio federale delle strade

Messaggio

1 Situazione iniziale

In un contesto di concorrenza globale, la disponibilità di infrastrutture efficienti nel settore dei trasporti è un fattore essenziale per mantenere e aumentare l'attrattiva della Svizzera e delle sue singole regioni. Nel confronto internazionale, la Svizzera dispone oggi di un'infrastruttura ramificata, che vanta un ottimo livello di manutenzione. Le sue reti di trasporto, efficienti e adeguate allo sviluppo insediativo, oltre che improntate al coordinamento intermodale, assicurano ottimi collegamenti nel rispetto dei criteri di uno sviluppo sostenibile e favoriscono la coesione territoriale del Paese. Consentono inoltre a tutte le regioni e a tutti i Cantoni di mantenere la propria attrattiva in termini abitativi e di economie locali nonché di partecipare allo sviluppo economico della Svizzera. I sistemi di trasporto efficienti favoriscono notevolmente l'espansione dei mercati del lavoro nel territorio, permettendo di incrementare l'offerta di manodopera qualificata. I lavoratori, a loro volta, hanno la possibilità di scegliere tra un ventaglio più ampio di offerte occupazionali.

1.1 Evoluzione del traffico

1.1.1 In generale

Il forte incremento del traffico mette sempre più alla prova l'infrastruttura, con ovvie ricadute in termini di finanziamento. Dal 1970, il traffico viaggiatori in Svizzera, di cui oggi il settore stradale assorbe l'84 per cento, è complessivamente raddoppiato.

Figura 1

Ripartizione modale*¹ nel traffico viaggiatori 2012²

Categorie persone-chilometri	Quota percentuale
Traffico motorizzato privato (TMP)	74,4
Traffico su rotaia (ferrovia e filovia)	15,9
Traffico lento	6,3
Trasporti pubblici su strada	3,4

Nel 2012, il trasporto viaggiatori è stato pari a circa 123,4 miliardi di persone-chilometri*³.

Tra il 1980 e il 2012 la domanda complessiva nel trasporto merci è aumentata dell'85 per cento. L'aumento ha interessato sia il trasporto su strada che su rotaia: il primo ha registrato un incremento del 151 per cento, il secondo del 26 per cento. La

¹ I termini e le espressioni contrassegnati da un * sono spiegati nel glossario (all. 7).

² USTRA, «Evoluzione del traffico e disponibilità delle strade nazionali», rapporto annuale, 2013, www.astra.admin.ch > Temi > Strade nazionali > Flusso e congestionamento del traffico > Rapporto in merito ai flussi di traffico sulle strade nazionali.

³ ibid.

ripartizione modale ha dunque visto crescere la quota del comparto stradale a scapito del settore ferroviario, sceso tra il 1980 e il 2012 dal 53 al 36 per cento.

Secondo diversi modelli di calcolo⁴, tra il 2010 e il 2030 le due modalità di trasporto aumenteranno complessivamente 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 tale proposito, va ricordato che il valore assoluto del TMP è pur sempre triplo rispetto a quello dei TP.

I maggiori tassi di crescita sono previsti negli agglomerati e interesseranno trasversalmente tutte le modalità di trasporto, sia nel comparto persone sia nel comparto merci. Questo riguarda non solo le infrastrutture nazionali, ma anche quelle regionali e locali. Il TMP 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.

1.1.2 Evoluzione del traffico sulle strade nazionali

Importanza delle strade nazionali⁵

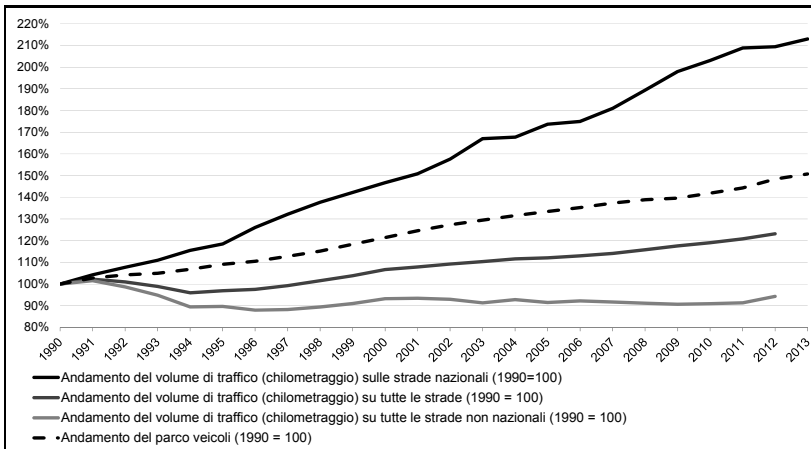
La rete delle strade nazionali, elemento importante del sistema dei trasporti svizzero (strada e ferrovia), è allacciata in numerosi punti alla rete stradale transeuropea (TERN), che collega le più importanti aree economiche del Continente. Sebbene rappresentino solamente il 2,5 per cento dell'intera rete stradale, le strade nazionali nel 2012 hanno assorbito il 43 per cento del traffico viaggiatori e il 68 per cento del traffico merci pesante sul totale del trasporto motorizzato su strada. Si calcola che anche in futuro la mobilità sulle strade nazionali continuerà a crescere in modo significativo.

Analizzando l'evoluzione del traffico sull'intera rete viaria svizzera nel lungo periodo, emerge come negli ultimi 20 anni il chilometraggio* sia costantemente aumentato in modo più marcato sulle strade nazionali in confronto alla rete complessiva: tra il 1990 e il 2012 i chilometri percorsi sull'intera rete sono aumentati del 23 per cento, mentre sulle strade nazionali sono più che raddoppiati (+113 %).

⁴ ARE, «Adeguamenti alle prospettive del traffico viaggiatori e del traffico merci in Svizzera fino al 2030», 2012, www.are.admin.ch > Attualità > Pubblicazioni > Trasporti (in tedesco).

⁵ USTRA, «Evoluzione del traffico e disponibilità delle strade nazionali», rapporto annuale, 2013, www.astra.admin.ch > Temi > Strade nazionali > Flusso e congestionamento del traffico > Rapporto in merito ai flussi di traffico sulle strade nazionali.

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



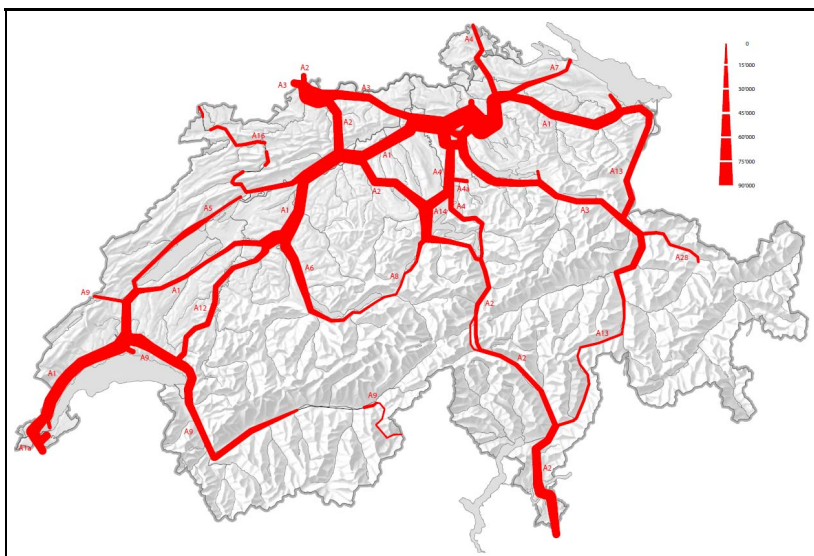
L'evoluzione illustrata riguardante le strade nazionali e le altre strade è riconducibile, non da ultimo, all'efficacia della politica condotta in materia di circolazione stradale. Essa punta, da un lato, a contenere il traffico attraverso misure di pianificazione urbanistica e a trasferirlo su mezzi di trasporto più compatibili con territorio e ambiente nonché, dall'altro, a far convergere il traffico motorizzato sulle strade nazionali per motivi legati all'inquinamento (fonico e atmosferico) e alla sicurezza stradale, permettendo di decongestionare la rete stradale subordinata. La situazione dei congestionamenti sulla rete delle strade nazionali dimostra tuttavia che, senza contromisure incisive per le città e gli agglomerati, questa politica in materia di circolazione stradale avrà uno spazio di manovra molto stretto.

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 (v. n. 1.1.3). Attualmente, le strade nazionali assorbono già buona parte del traffico interno, da e verso città e agglomerati, e concorrono in maniera determinante a decongestionare le reti cittadine. Ne consegue che i sistemi di trasporto in queste aree reagiscono in modo estremamente sensibile a eventuali problemi sulla vicina rete delle strade nazionali. In tutto il Paese, le strade nazionali fungono da circonvallazioni per il traffico locale. La cartina riportata nella figura 3 mostra gli elevati volumi di traffico che interessano la rete delle strade nazionali, in particolare in prossimità delle città e degli agglomerati.

⁶ ibid.

Flussi di traffico sulle strade nazionali nel 2013 – Traffico giornaliero medio (totale del traffico in entrambe le direzioni nell'arco di 24 ore)⁷



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, proporzionalmente maggiore rispetto a quello registrato sull'intera rete viaria del Paese, le strade nazionali stanno raggiungendo i limiti di saturazione durante le ore di punta e nei punti nevralgici, il che potrebbe causare malfunzionamenti su ampia scala. Visto il continuo intensificarsi del traffico sulle strade nazionali, in atto ormai da diversi anni, è probabile che anche in futuro l'incremento previsto nel settore stradale in generale (v. n. 1.1.1) si ripercuoterà per la maggior parte sulla stessa rete nazionale, con conseguenze particolarmente negative per le arterie già trafficate.

Il continuo aumento comporta inevitabilmente un incremento del fabbisogno finanziario per l'esercizio*, la manutenzione* e i lavori di adeguamento* delle strade nazionali nonché le opere di potenziamento* (aumento della capacità) necessarie.

⁷ USTRA, «Evoluzione del traffico e disponibilità delle strade nazionali», rapporto annuale, 2013, www.astra.admin.ch > Temi > Strade nazionali > Flusso e congestionamento del traffico > Rapporto in merito ai flussi di traffico sulle strade nazionali.

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 con una superficie complessiva di circa 9000 chilometri quadrati rappresentano un quinto del territorio svizzero, trovano lavoro soltanto poco più di quattro persone su cinque. Considerando che le città e gli agglomerati sono motori dell'economia di importanza fondamentale, la mobilità sulle strade nazionali e sulla rete stradale subordinata nonché sulla rete ferroviaria è molto più intensa all'interno degli agglomerati, dove per l'appunto si registrano i problemi maggiori: l'85–90 per cento degli ingorghi in Svizzera si verifica oggi in tali aree, dove convergono le reti di trasporto a livello locale, regionale e nazionale. Pertanto, eventuali malfunzionamenti della rete delle strade nazionali si ripercuotono inevitabilmente su città e agglomerati e, viceversa, i problemi di viabilità in queste aree incidono sulle reti di trasporto sovraordinate.

In futuro gli agglomerati vedranno crescere la loro importanza in qualità di poli demografici e motori dell'economia. Anche in futuro, i tassi di crescita economica e demografica nelle aree urbane saranno superiori alla media. Gli scenari più recenti dell'Ufficio federale di statistica (UST)⁸ 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 disagi legati alla viabilità si concentreranno in misura ancora 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. Soltanto una politica infrastrutturale che assicuri il coordinamento intermodale dei trasporti e sia funzionale alla pianificazione del contesto urbanistico-insediativo potrà rispondere adeguatamente a questa sfida.

Nelle due figure che seguono⁹ è rappresentato il previsto incremento in termini di persone-chilometri (pkm) per agglomerato tra il 2005 e il 2030. Si evidenzia un chiaro aumento nel settore del traffico viaggiatori in tutta una serie di agglomerati dell'Altipiano svizzero. L'area di Zurigo registra la crescita maggiore, pari a 14 (TMP) e 6 milioni (TP) di pkm nel traffico feriale medio. Le cifre nelle immagini rinviano ai singoli agglomerati (v. in proposito la legenda dopo le figure).

⁸ UST, «Scenari dell'evoluzione della popolazione dei Cantoni dal 2010 al 2035», 2011, www.bfs.admin.ch > Temi > Popolazione > Evoluzione futura della popolazione.

⁹ ARE, Abstimmung von Siedlung und Verkehr, 2013, www.are.admin.ch > Attualità > Pubblicazioni > Trasporti (in tedesco).

Figura 4

Previsto incremento del traffico feriale medio nel TMP per agglomerato (2005–2030) espresso in persone-chilometri

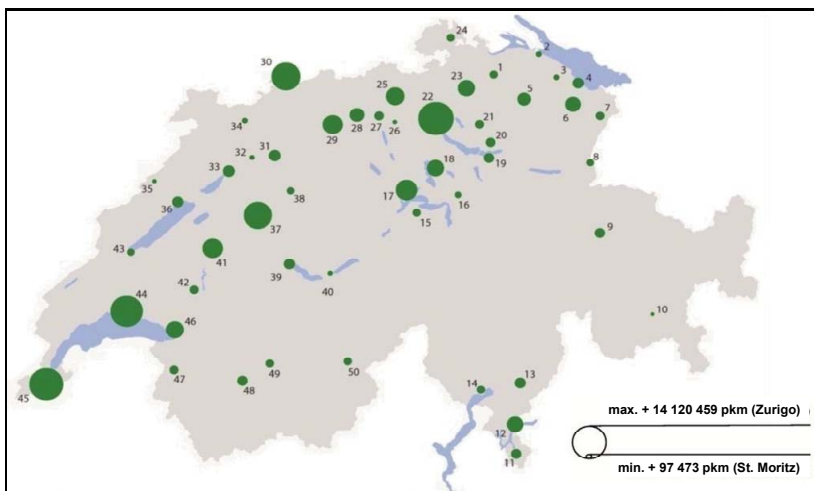
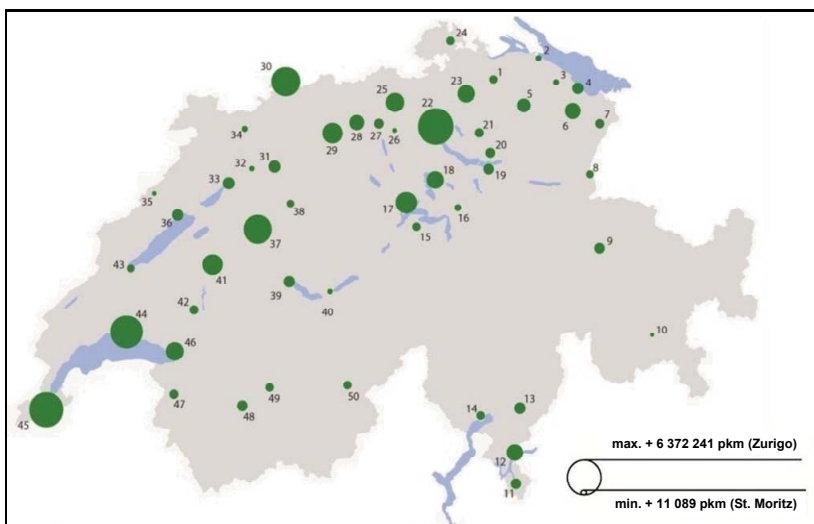


Figura 5

Previsto incremento traffico feriale medio nei TP per agglomerato (2005–2030) espresso in persone-chilometri



Legenda inerente alla Figura 4 e alla Figura 5:

1 Frauenfeld, 2 Kreuzlingen, 3 Amriswil, 4 Arbon, 5 Wil, 6 San Gallo, 7 Heerbrugg, 8 Buchs, 9 Coira, 10 St. Moritz, 11 Chiasso, 12 Lugano, 13 Bellinzona, 14 Locarno, 15 Stans, 16 Svitto, 17 Lucerna, 18 Zugo, 19 Lachen, 20 Rapperswil, 21 Wetzikon, 22 Zurigo, 23 Winterthur, 24 Sciaffusa, 25 Baden-Brugg, 26 Wohlen, 27 Lenzburg, 28 Aarau, 29 Olten, 30 Basilea, 31 Soletta, 23 Grenchen, 33 Bienne, 34 Delémont, 35 La-Chaux-de-Fonds, 36 Neuchâtel, 37 Berna, 38 Burgdorf, 39 Thun, 40 Interlaken, 41 Friburgo, 42 Bulle, 43 Yverdon, 44 Losanna, 45 Ginevra, 46 Monthey, 48 Sion, 49 Sierre, 50 Briga.

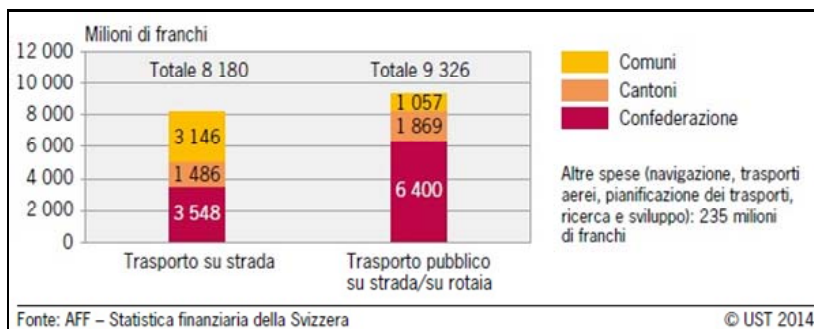
1.2 Finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti

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 2011, la spesa pubblica per i trasporti è stata di circa 17,5 miliardi di franchi, ovvero il 9 per cento della spesa complessiva: 8,2 miliardi sono stati spesi per la circolazione stradale (per una rete complessiva di circa 71 000¹⁰ chilometri) e 9,3 miliardi per i trasporti pubblici (con una rete ferroviaria di circa 5000 chilometri e una rete di trasporti su strada di quasi 19 000 chilometri)¹¹.

Figura 6

Spesa pubblica per i trasporti nel 2011¹²



Finanziamento federale

Conformemente al decreto federale del 20 giugno 2013¹³ concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (controprogetto diretto all'iniziativa popolare «Per i trasporti pubblici») e al voto popolare del 9 febbraio 2014, in futuro l'infrastruttura ferroviaria sarà finanziata su nuove basi. Dal 2016 l'esercizio,

¹⁰ Di questi, 1800 km sono costituiti da strade nazionali, 18 000 km da strade cantonali e 51 000 km da strade comunali.

¹¹ UST, «Mobilità e trasporti, Prontuario statistico 2014», 2014, www.bfs.admin.ch > Temi > 11 Mobilità e trasporti > Da consultare > Pubblicazioni.

¹² ibid. I dati utilizzati in questa pubblicazione contengono per i TP il contributo al risanamento della cassa pensioni delle FFS, pari a 1,15 miliardi di franchi, versato *una tantum* nel 2011 e dunque straordinario.

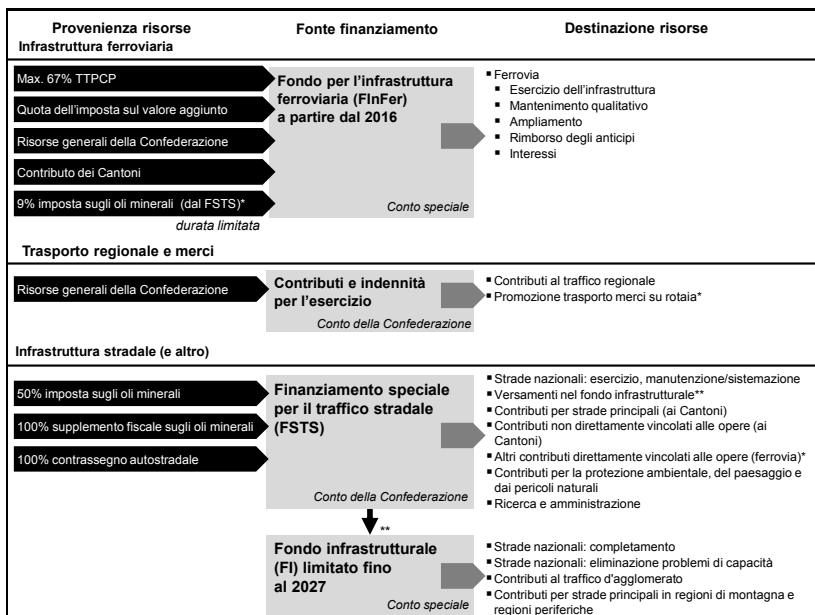
¹³ FF 2013 4003

la manutenzione e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria verranno finanziati con le risorse del Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FInFer), costituito con durata indeterminata. Esso sostituisce l'attuale Fondo per i grandi progetti ferroviari (fondo FTP), limitato nel tempo, e garantisce che sia l'esercizio e la manutenzione/il mantenimento qualitativo, sia l'ampliamento saranno finanziati in futuro con le risorse di un unico fondo. Il FInFer verrà alimentato da varie fonti, creando i presupposti per il futuro ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria, di cui il Parlamento ha già deciso una prima fase fino al 2025. Oltre che al FInFer, anche in futuro la Confederazione verserà, dal suo bilancio generale, contributi al traffico viaggiatori regionale e per incentivare il trasporto merci ferroviario.

Per il settore stradale, oggi la Confederazione dispone di due fondi: il «Finanziamento speciale per il traffico stradale (FSTS)» e il «Fondo infrastrutturale (FI)» (v. n. 1.3).

Figura 7

Finanziamento federale dei trasporti dal 2016



L'UST darà alle stampe, presumibilmente nel 2015, una pubblicazione su costi e finanziamento dei trasporti (per l'anno di riferimento 2010). Poiché il presente messaggio e la pubblicazione sono stati elaborati contemporaneamente, in questa sede non vengono considerati i risultati dell'UST.

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. Quest'ultimo è un «conto ombra», non essendo né un conto speciale ai sensi dell'articolo 5 della legge federale del 7 ottobre 2005¹⁴ 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 federale¹⁵ (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;
- bbis. 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 i pericoli naturali e a provvedimenti di protezione ambientale e del paesaggio imposti 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.

¹⁴ RS 611.0

¹⁵ RS 101

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 provenienti dall'imposta sugli oli minerali servono a coprire il 25 per cento delle spese globali per le linee di base della NFTA («quota NFTA»). Il FInFer, che è stato adottato nella votazione popolare del 9 febbraio 2014 e probabilmente sarà posto in vigore il 1° gennaio 2016, fruirà anch'esso di conferimenti provenienti dalle imposte sugli oli minerali e limitati nel tempo, ossia fino al momento del rimborso integrale degli anticipi assunti dal fondo FTP. Dal 2019, tali conferimenti saranno impiegati per la remunerazione e il rimborso degli anticipi.

Con il FSTS non sono dunque finanziate unicamente le strade nazionali di competenza della Confederazione, bensì anche spese e compiti connessi alla circolazione stradale (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 compiti¹⁶).

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 conseguirebbero. Questa affermazione vale a prescindere dal fatto che i modelli di calcolo prevedano, in parte, un'attivazione iniziale e il successivo ammortamento. Si tratta di una soluzione diversa da quella che si riscontra all'estero, dove i costi infrastrutturali spesso sono finanziati dapprima attraverso un indebitamento, ed estinti soltanto durante il periodo di utilizzo dell'infrastruttura.

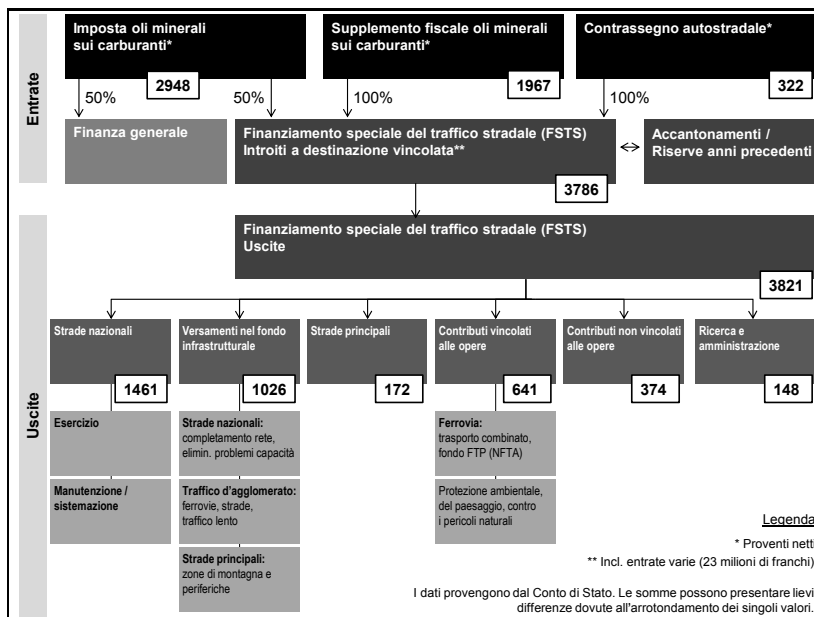
Considerati gli oggetti d'imposta (imposta sugli oli minerali e supplemento fiscale sui carburanti), tuttavia, a medio-lungo termine questo meccanismo di finanziamento non costituirà più una via percorribile. La riduzione del consumo specifico di carburante dei veicoli e la tendenza sempre più marcata a prediligere veicoli alimentati con fonti energetiche alternative ai carburanti fossili comporteranno verosimilmente una riduzione delle entrate (v. 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 (v. n. 1.4).

Nel 2013, le uscite del FSTS sono ammontate a 3821 milioni di franchi, collocandosi così leggermente al di sopra delle entrate, pari a 3786 milioni. Gli accantonamenti del FSTS sono dunque diminuiti di 35 milioni di franchi, per raggiungere a fine 2013 un importo di 2036 milioni (per maggiori dettagli, v. all. 1).

¹⁶ Vedi anche il messaggio FAIF, all. 1, tabella 14 (FF 2012 1283)

Flussi finanziari del FSTS nel 2013 (in milioni di franchi)



1.3.2 Fondo infrastrutturale

Il FI è stato introdotto nel 2008 con la legge del 6 ottobre 2006¹⁷ sul fondo infrastrutturale (LFIT). Trascorsi i 20 anni fissati per la sua durata, il fondo verrà sciolto; se necessario, la scadenza potrà tuttavia essere estesa di cinque anni.

Il FI è alimentato con mezzi del FSTS. Il decreto federale del 4 ottobre 2006¹⁸ concernente il credito complessivo per il FI 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 delle strade nazionali (8,5 mia. di fr.);
- eliminazione dei problemi di capacità su tale rete (5,5 mia. di fr.);
- contributi per i provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati (6,0 mia. di fr.);
- contributi per il mantenimento qualitativo delle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche (0,8 mia. di fr.).

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

¹⁷ RS 725.13

¹⁸ FF 2007 7705

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 (v. all. 2 e 3).

Le tariffe d'imposta sono disciplinate nella legge federale del 21 giugno 1996¹⁹ sull'imposizione degli oli minerali (LIOm). L'imposta sugli oli minerali (imposta di base), stabilita per legge, ammonta a 43,12 centesimi per litro di benzina e a 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, bensì vengono determinate dal mercato.

Figura 9

Imposizione fiscale di benzina e diesel al 30 agosto 2014²⁰

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	13,037	13,556
Ulteriori tasse/contributi (Carbura ²¹)	0,415	0,415
Totale imposizione (imposte e tasse)	86,572	89,841
<i>Prezzo di vendita medio incl. IVA (agosto 2014)</i>	<i>176,000</i>	<i>183,000</i>
<i>Quota di imposizione totale sul prezzo medio di vendita (in %)</i>	<i>49,2</i>	<i>49,1</i>

¹⁹ RS 641.61

²⁰ www.ezv.admin.ch > Temi > Imposte e tributi > Imposta sugli oli minerali > Aspetti importanti > Onere per i carburanti e i combustibili.

²¹ Tassa per finanziare la gestione delle scorte obbligatorie.

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 però di importanza decisiva poiché incide sulle uscite e, di conseguenza, sull'importo del finanziamento necessario a coprirle.

Figura 10

Confronto aliquote di dazio attuali e adeguate al rincaro al 30 agosto 2014

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	49,847	6,727
Imposta sugli oli minerali: diesel	45,870	53,026	7,156
Supplemento fiscale sugli oli minerali	30,000	65,460	35,460

Dall'ultimo aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali, nel 1974, il livello generale dei prezzi al consumo²² è aumentato di circa il 118,2 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 motore e rimorchi (fino a 3,5 tonnellate di peso totale ciascuno²³) (art. 86 cpv. 2 Cost.). Da allora, l'acquisto del contrassegno autorizza i conducenti a circolare per la durata dell'anno civile su queste strade nazionali. 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. Nel contesto dell'attuazione del piano settoriale dei trasporti, il Consiglio federale e il Parlamento volevano integrare nella rete delle strade nazionali circa 400 chilometri di strade, per lo più cantonali (PEB-1, ampliamento della rete). Le spese risultanti andavano finanziate in particolare aumentando il prezzo del contrassegno autostradale. Contestualmente all'attuazione del piano settoriale dei trasporti si prevedeva inoltre di inserire nella rete delle strade nazionali due nuovi tratti stradali, nello specifico la circonvallazione di Morges e l'autostrada della Glatttal (PEB-1, integrazione della rete), per decongestionare la stessa rete.

L'adeguamento del decreto concernente la rete delle strade nazionali (decreto 2012), necessario per l'ampliamento e l'integrazione della rete, e l'aumento del prezzo del contrassegno autostradale erano collegati sotto il profilo giuridico; a seguito dell'esito del voto popolare del 24 novembre 2013, che ha respinto tale aumento, il decreto non è quindi entrato in vigore.

²² www.bfs.admin.ch > Temi > Prezzi > Indice nazionale dei prezzi al consumo.

²³ 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 **Compiti e spese del FSTS**

1.3.4.1 **Compiti connessi alle strade nazionali**

La Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), entrata in vigore il 1° gennaio 2008, ha comportato un riordino delle competenze nel settore delle strade. Secondo l'articolo 83 Cost. la Confederazione assicura la realizzazione e la viabilità di una rete di strade nazionali. Essa costruisce e gestisce le strade nazionali e provvede alla loro manutenzione, assumendone le spese.

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 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 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.*

Manutenzione

Lo scopo della manutenzione 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.

Il ciclo di vita delle diverse componenti degli impianti delle strade nazionali varia in funzione della loro tipologia. 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. L'esperienza dimostra che è possibile ottimizzare la manutenzione se, in media ogni 15 anni, si procede a interventi raggruppati effettuando contemporaneamente gli adeguamenti del caso. Poiché sia i lavori di manutenzione che di adeguamento presuppongono una minuziosa progettazione e assorbono cospicui investimenti e 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 pianificare, coordinare e svolgere i lavori²⁴.

Sistemazione (intesa nel senso di adeguamenti)*

In merito alle spese per le strade nazionali, attualmente nel FSTS si usa il binomio «manutenzione/sistemazione». La «sistemazione» comprende, in primo luogo, interventi di natura strutturale, ad esempio, in materia di protezione contro l'inquinamento fonico, incidenti rilevanti/protezione delle acque, sicurezza nelle gallerie, corridoi faunistici, operati per adempiere le prescrizioni di leggi, direttive e norme. Senza dimenticare le misure per la creazione di un'architettura di sistema unitaria e

²⁴ www.autostradasvizzera.ch > Informazioni utili > Piano di manutenzione delle strade nazionali

standardizzata per gli equipaggiamenti di esercizio e sicurezza (compresi gli impianti necessari alla gestione del traffico), la realizzazione di centri di controllo per il traffico pesante e aree di sosta per autocarri oppure la conversione di corsie d'emergenza in corsie dinamiche. Per comodità di distinzione, nel presente messaggio si utilizza il termine «adeguamenti» in riferimento a questo tipo di interventi, anche perché non principalmente finalizzati al potenziamento (aumento della capacità) delle strutture interessate (v. commenti seguenti).

Completamento della rete delle strade nazionali approvata (FI)

Lo scopo del completamento della rete delle strade nazionali secondo il piano varato²⁵, 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. Anche dopo la NPC, il completamento rimane un compito congiunto di Cantoni e Confederazione, finanziato principalmente da quest'ultima.

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 (v. 1.3.2), deciso con il decreto federale concernente il credito complessivo FI.

Potenziamento (in parte FI)

Alle attività sopra illustrate riguardanti la rete delle strade nazionali già realizzata e il suo completamento si aggiunge la necessità di aumentarne la capacità (v. n. 2.4.3): la funzionalità dell'intera rete può infatti essere garantita soltanto potenziando le strade nazionali in funzione delle esigenze cui devono rispondere. Le opere di potenziamento comprendono:

Interventi per risolvere i problemi di capacità (FI):

Nonostante le difficoltà dovute al traffico intenso su numerosi tratti, complessivamente l'efficienza della rete delle strade nazionali è ancora garantita. Vi sono però diversi punti che registrano congestionamenti continui, tali da impedire di risolvere la situazione attraverso una migliore gestione del traffico: senza interventi a livello strutturale queste strozzature ormai croniche comprometteranno la funzionalità dell'intera rete e causeranno gravi disagi alla viabilità. Già oggi, con il decreto federale concernente il credito complessivo FI è stato stanziato un credito d'impegno di 5,5 miliardi di franchi (v. n. 1.3.2). Nel messaggio dell'11 novembre 2009²⁶ concernente il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e lo sblocco dei crediti necessari (primo messaggio PEB), abbiamo indicato i tratti della rete che in futuro saranno regolarmente congestionati proponendo un piano di interventi strutturali che prevede l'aggiunta di corsie su una lunghezza di almeno 2 chilometri. Con il secondo messaggio PEB del 26 febbraio 2014²⁷ viene portato avanti il primo programma. In particolare, il messaggio contiene un'analisi aggiornata delle criticità presenti sulla rete, le misure per risolverle e l'ordine di priorità assegnato ai vari progetti nonché la richiesta di sbloccare crediti per ulteriori

²⁵ Conformemente al decreto federale del 21 giugno 1960 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).

²⁶ FF 2009 7301

²⁷ FF 2014 2205

progetti. L'Assemblea federale ha accolto la richiesta con il decreto federale del 16 settembre 2014²⁸ che sblocca i crediti necessari alla seconda fase del PEB.

Integrazioni della rete

Non tutti i «colli di bottiglia» possono essere rimossi con l'aggiunta di corsie. In alcuni casi occorrono nuovi elementi viari. Stando ad oggi e ai piani attuali, sono previsti due nuovi tratti da integrare nella rete: la «circonvallazione di Morges» e l'«autostrada della Glattal» nelle rispettive aree di Losanna/Morges e Zurigo/Glattal.

Circonvallazioni (dislocazione delle strade nazionali)

Già oggi le strade nazionali attraversano diverse località. A seconda dei deficit di funzionalità nonché dell'impatto su ambiente e territorio, occorrerà valutare l'opportunità di dislocare tratti di tali strade.

Evoluzione della spesa per le strade nazionali dal 1998

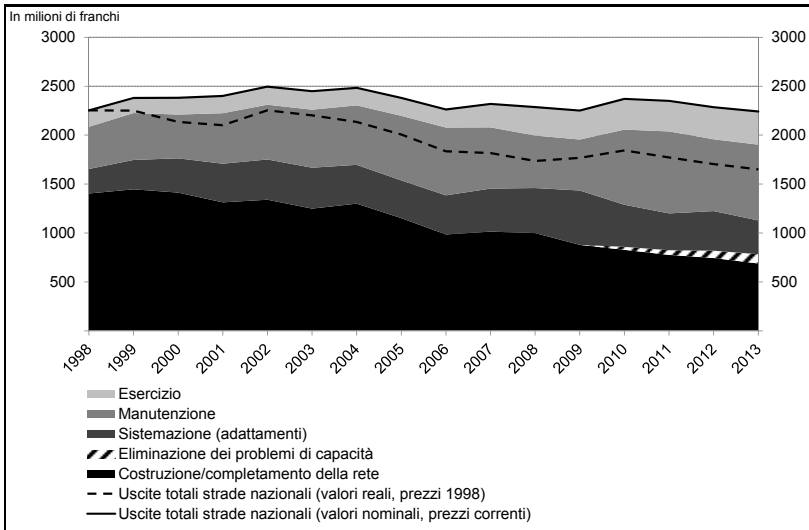
Dal 1998²⁹ l'UST calcola e pubblica, ad aprile e ottobre, un indice dei prezzi delle costruzioni, che illustra l'andamento dei prezzi e del rincaro nel settore delle costruzioni, distinguendo fra edilizia e genio civile. Dal 1998 al 2013 i prezzi del genio civile sono aumentati complessivamente del 35,9 per cento³⁰, il che corrisponde ad un tasso medio del rincaro del 2,1 per cento annuo.

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 aggiornati al rincaro, l'andamento indica un risultato diverso: al netto dell'inflazione, le spese sono diminuite da 2,25 (nel 1998) a 1,65 miliardi di franchi (nel 2013).

²⁸ FF 2014 6809

²⁹ 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 2013.

³⁰ Indice di ottobre.

Spesa complessiva di Confederazione e Cantoni per le strade nazionali³¹

La composizione della spesa per le strade nazionali è fortemente cambiata nel corso degli anni. Se nel 1998 circa due terzi riguardavano misure strutturali, nel 2013 la loro quota è scesa a quasi un terzo. Contemporaneamente, le spese di esercizio e manutenzione sono passate da un buon quarto a quasi la metà del totale. Ciò è dovuto, da un lato, al fatto che la rete è ormai quasi completata e, dall'altro, al problema 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 della domanda in termini di capacità di trasporto. In futuro, soprattutto le opere di potenziamento (eliminazione dei problemi di capacità e nuovi elementi viari) assorbiranno risorse finanziarie decisamente più cospicue che in passato. Complessivamente il fabbisogno finanziario sarà tendenzialmente maggiore 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.

³¹ La 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 il vigente articolo 86 capoverso 3 lettera b^{bis} Cost. l'Assemblea federale ha stanziato, con il decreto federale concernente il credito complessivo FI, un credito d'impegno di sei miliardi di franchi (livello dei prezzi 2005, esclusi il rincaro e l'imposta sul valore aggiunto) che, ripartiti sull'intera durata del fondo, fissata a 20 anni, corrispondono, in media, a 300 milioni l'anno. 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 territoriale. Vincolando il finanziamento alla definizione e all'efficacia di criteri inderogabili, si garantisce un impatto positivo sui costi. I seguenti obiettivi d'efficacia sono prioritari e fissati per legge (v. 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.

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 (v. 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.

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 a beneficio del 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. Dall'entrata in vigore del FInFer, gli attuali contributi («quarto NFTA») in

favore del Fondo per progetti ferroviari (fondo FTP) rimarranno nel FInFer a titolo di versamento.

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 l'anno³² e fino al rimborso integrale dell'anticipo dell'attuale fondo FTP (circa nel 2030).

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.)

Sono previsti contributi per le misure a tutela di ambiente e paesaggio, nonché per le opere di protezione contro i pericoli naturali lungo le strade. In particolare, per quanto riguarda l'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. Nella voce relativa alla protezione dai pericoli naturali rientrano anche i fondi per la protezione dalle inondazioni. I contributi per la protezione del paesaggio e del patrimonio culturale sono intesi a finanziare la tutela di opere degne di protezione quali monumenti, siti di importanza storica nonché misure in ambito archeologico. I contributi, versati principalmente dall'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) e dall'Ufficio federale della cultura (UFC) nell'ambito delle loro attività, non sono legati a progetti concreti riguardanti le strade nazionali.

Contributi non direttamente vincolati alle opere (art. 86 cpv. 3 lett. e e 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.

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 FI verrà sciolto.

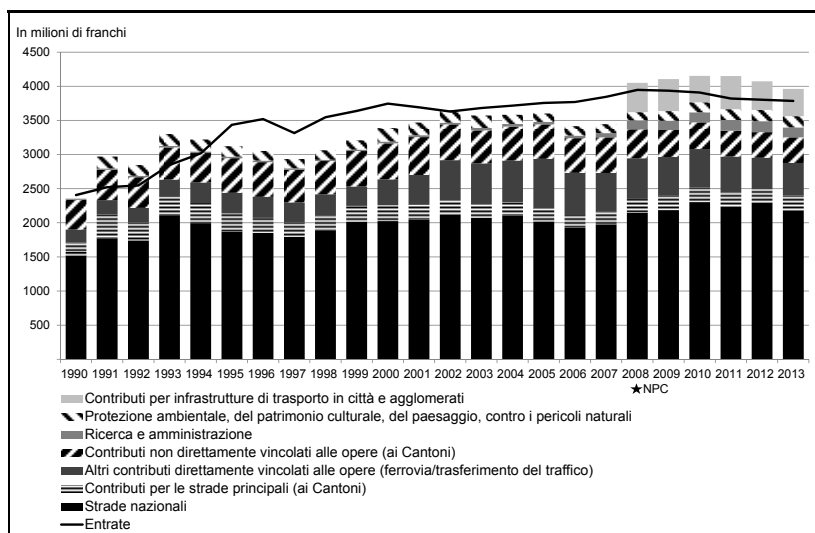
³² Questo importo massimo è indicizzato, ovvero aumenta in funzione del rincaro.

1.3.5 FSTS e FI: 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 55 per cento nel 2013. In questo lasso di tempo, la Confederazione ha speso in media ogni anno circa due miliardi di franchi per le strade nazionali³³. Negli anni antecedenti l'entrata in vigore della NPC, avvenuta nel 2008, questo importo era stato meno elevato; dal 2008 è di circa 2,2 miliardi l'anno.

Figura 12

Spesa complessiva della Confederazione in relazione alla circolazione stradale dal 1990 al 2013³⁴



Dal 2008 le uscite superano le entrate. Per il momento, il deficit può essere ancora coperto dagli accantonamenti e dalle riserve presenti nel FSTS e nel FI. Dopo avere raggiunto, alla fine del 2007, con circa 4,6 miliardi di franchi, la quota in assoluto più alta, gli accantonamenti del FSTS hanno registrato una costante e graduale diminuzione. In virtù degli attuali preventivi (Prev.) e piani finanziari (PF), allo stato attuale delle conoscenze gli accantonamenti del FSTS saranno praticamente esauriti entro la fine del 2018. Ne risulterà quindi un considerevole disavanzo (v. n. 2.3.3).

³³ I valori corrispondono ai prezzi dell'anno in esame e riflettono dunque anche l'evoluzione del rincaro.

³⁴ 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.

Finanziamento speciale per il traffico stradale 2014–2018

FSTS (in mio. di fr.)*	2014 Prev	2015 Prev	2016 PF	2017 PF	2018 PF
Entrate (a destinazione vincolata)	3769	3822	3808	3784	3780
Imposta oli minerali sui carburanti	1467	1486	1478	1466	1463
Supplemento fiscale oli minerali sui carburanti	1957	1982	1971	1956	1950
Prodotto netto tassa utilizzazione strade nazionali	325	332	337	341	346
Altre entrate (1)	21	22	22	22	22
Uscite	4087	4030	4174	4274	4305
Strade nazionali (2)	1623	1608	1599	1620	1636
Versamenti nel Fondo infrastrutturale (3)	1029	992	1111	1198	1210
Contributi ai Cantoni per le strade principali	174	175	179	181	182
Altri contributi direttamente vincolati alle opere (4)	535	523	539	529	528
Contributi non direttamente vincolati alle opere versati ai Cantoni	373	379	379	376	376
Ricerca e amministrazione	174	180	178	179	180
Protezione ambientale	110	108	121	123	124
Protezione del paesaggio e del patrimonio culturale	15	15	16	16	16
Protezione contro i pericoli naturali	53	50	52	52	53
Saldo	-318	-207	-365	-490	-524
Situazione FSTS (riserva)	1718	1510	1145	655	131

* 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 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 FInFer.

Excursus: ritardi nei progetti e divergenze tra preventivi e consuntivo

La realizzazione di lavori di costruzione e di manutenzione, e quindi il tempo in cui vengono impegnati mezzi finanziari, comporta grandi incertezze. Questo, insieme al fatto che nel caso dei crediti autorizzati del preventivo si tratta di importi massimi e che la pianificazione della spesa in corso d'anno richiede adeguata prudenza, porta a divergenze tra preventivo e consuntivo. Per il FSTS e il FI ciò significa che, di regola, vengono spesi meno fondi rispetto a quanto preventivato originariamente. Nella realtà, quindi, gli accantonamenti o le riserve si consumano più lentamente rispetto al preventivo e al piano finanziario. Le incertezze sono da ricondurre a

diversi fattori, non influenzabili, o quantomeno difficilmente influenzabili; si tratta di restrizioni e insicurezze di ordine temporale e finanziarie.

Per ragioni tecniche, in particolare per la problematica legata al gelo, di solito i lavori principali dei progetti di costruzione e di manutenzione si effettuano soltanto nel periodo marzo-ottobre. Di regola, poi, i lavori di manutenzione devono essere eseguiti senza chiusura al traffico, per cui il tempo disponibile si riduce ulteriormente. Vanno pianificati in modo da interferire il meno possibile, ad esempio, con gli esodi nei periodi di vacanza, quando il traffico è al massimo. Congiuntamente, ad esempio, a ritardi dovuti ai progetti stessi, questi due fattori possono costringere a spostare all'anno successivo l'inizio dei lavori di costruzione poiché il tempo rimanente non basta a terminarli. Tali rinvii causano considerevoli divergenze tra preventivo e consuntivo. Ma anche condizioni meteorologiche sfavorevoli possono costringere a ritardare l'inizio dei lavori alla primavera o a terminarli in anticipo in autunno. Nell'anno in corso si riduce di conseguenza il fabbisogno di risorse. Le opposizioni e i ricorsi nelle procedure di acquisto possono poi causare ritardi (p. es. progetto Härkingen–Wiggertal) anche nel fabbisogno di mezzi. Per finire, anche nei progetti già iniziati le difficoltà di esecuzione possono rallentare l'avanzamento (p. es. in seguito a problemi geologici o tecnici come nel progetto della galleria di Visp nell'ambito del completamento della rete di strade nazionali*). Anch'esse sono un motivo per cui nell'anno contabile corrente vengono richieste meno risorse. Proprio il completamento della rete, che rientra nell'ambito di competenza dei Cantoni, negli ultimi anni presenta notevoli differimenti nel fabbisogno di risorse a causa di difficoltà nella realizzazione. Ricorsi contro decisioni di approvazione dei piani ritardano poi a medio termine il fabbisogno di risorse dei singoli progetti. Tuttavia, anche tali ricorsi si ripercuotono in parte sul fabbisogno finanziario nell'anno in corso: impediscono l'inizio di lavori preliminari o l'acquisto di terreni (p. es. progetto circonvallazione nord di Zurigo) e i mezzi finanziari in dotazione non possono essere sollecitati.

In definitiva, il fabbisogno di risorse si può ridurre anche nel caso di aggiudicazioni vantaggiose, quando infatti le offerte presentate nell'ambito degli acquisti pubblici risultano inferiori a quanto preventivato. Non da ultimo, occorre considerare che i costi indicati sono sempre stime. Poiché per i progetti di costruzione e di manutenzione occorre un periodo di preparazione relativamente lungo prima dell'inizio dei lavori, eventuali mezzi che si liberano nel breve termine durante l'anno spesso non si possono più utilizzare per altri progetti o progetti nuovi.

La problematica del ritardo o della divergenza tra preventivo e consuntivo interessa anche i progetti dei programmi d'agglomerato e i relativi contributi federali.

1.4 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 «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, nel caso di ritardi subiti in determinati progetti finanziati tramite il conto della Confederazione, i mezzi non utilizzati in un anno non possono automaticamente e comunque essere 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 procedurali previsti 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 degli accantonamenti»

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 medio-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. Gli accantonamenti ancora disponibili (riserva di bilancio) consentiranno, 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 accantonamenti consistenti, 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 utilizzo a breve termine degli accantonamenti, nemmeno se le risorse finanziarie necessarie sono disponibili e sono state stanziare 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 degli accantonamenti disponibili.

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.

1.5 Conclusioni e interventi necessari

Nessuno mette in dubbio l'assoluta importanza strategica delle infrastrutture dei trasporti, per quanto riguarda le strade nazionali in primis, ma anche quelle 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 le due modalità di trasporto terrestre. Urge inoltre creare 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 Il progetto in sintesi

Per poter rimuovere i problemi dell'attuale struttura di finanziamento evolutasi nel corso del tempo e finanziare in futuro in maniera più coerente le due modalità di trasporto terrestre (strada e rotaia), è necessario iscrivere nella Costituzione federale un fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA) di durata illimitata (v. 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 per lavori di potenziamento, 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 (v. n. 2.3.5).

Grazie a un programma di sviluppo strategico delle strade nazionali, le Camere federali avranno la possibilità di esprimersi periodicamente su opere di potenziamento e ulteriore sviluppo della rete delle strade nazionali (v. n. 2.4). I programmi

d'agglomerato continueranno a essere finanziati e, come avveniva finora, lo sblocco dei fondi verrà chiesto periodicamente, a fasi (cosiddette generazioni) all'Assemblea federale. Ciò consente di coordinare TP, TMP nonché traffico pedonale e ciclistico.

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

2.2.1 Premessa

Il nostro Collegio intende uniformare il finanziamento di strada e rotaia. A tal fine, e nell'ottica della parità di trattamento, si propone la creazione di un fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato, costituito a tempo indeterminato e sancito a livello costituzionale, analogamente al FInFer.

Il FOSTRA, un conto speciale come l'attuale Fondo infrastrutturale (FI), limitato nel tempo, di cui, in sostanza, rappresenta un'estensione e una trasformazione, verrà utilizzato in futuro per finanziare tutti i compiti connessi alle strade nazionali così come i contributi federali per le misure volte 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, rimuovendo i vari elementi interconnessi e interdipendenti dell'attuale sistema, che sono di ostacolo alla gestione dei progetti. Le risorse finanziarie che alimenteranno il FOSTRA saranno rigorosamente a destinazione vincolata, com'è già il caso per il FInFer, assegnando a livello costituzionale le principali fonti di entrate direttamente al fondo. 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 prevista. Esso ha durata illimitata.

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 gli anni successivi.

Il FOSTRA aumenta la certezza di 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 degli accantonamenti disponibili. Si può inoltre far fronte in maniera più efficace a eventuali oscillazioni della spesa 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

Scopo del fondo

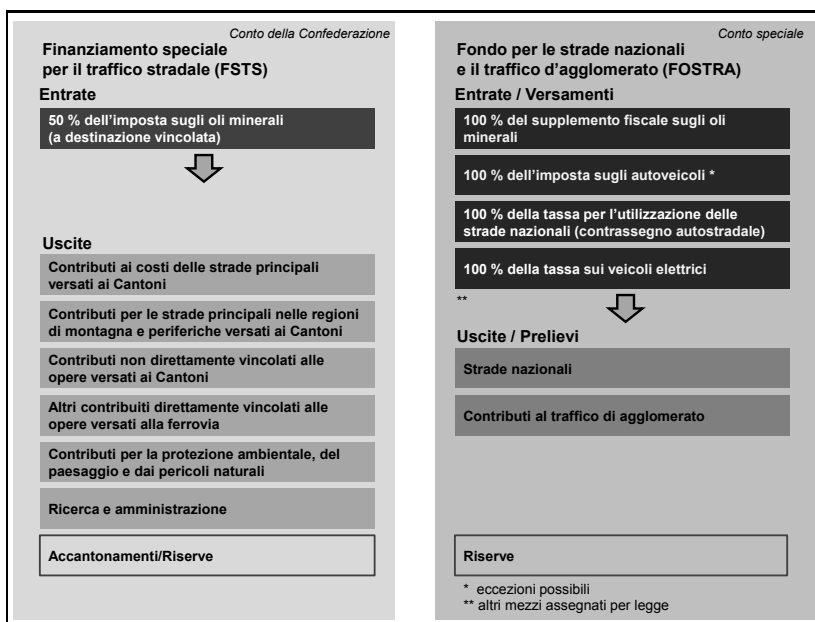
Il FOSTRA serve a finanziare l'infrastruttura delle strade nazionali che rientra nella sfera di competenza della Confederazione, nonché a garantire i contributi per le misure volte a migliorare le infrastrutture dei trasporti nelle città e negli agglomerati.

Statuto giuridico

Il FOSTRA è un fondo giuridicamente non autonomo, dotato di contabilità propria (analogamente all'attuale FI e al futuro FInFer), orientato sul lungo periodo e sancito a livello costituzionale.

Figura 14

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



Versamenti ed entrate

Le principali fonti di entrate del FOSTRA vengono stabilite a livello costituzionale. I versamenti sono assegnati direttamente attraverso il conto della Confederazione:

- 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);

- di regola, il 100 per cento del prodotto netto dell'imposta sugli autoveicoli (entrate attuali, tuttavia d'ora in poi a destinazione vincolata, vedasi in proposito anche i commenti seguenti);
- 100 per cento del prodotto netto della tassa sui veicoli a propulsione alternativa (nuove entrate);
- quota dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (entrate attuali, vedasi in proposito i commenti seguenti) dal 2030³⁵;
- 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 del 23 dicembre 2011³⁶ sul CO₂).

L'imposta sugli autoveicoli è una tassa esistente il cui gettito confluisce attualmente nel bilancio generale della Confederazione. D'ora in poi sarà a destinazione vincolata per il FOISTRA, contribuendo così a ripianare il deficit che si va profilando. Di norma, l'intero gettito va assegnato a quest'ultimo. Tuttavia, affinché rimanga un margine d'intervento nella politica finanziaria, in due casi eccezionali si può derogare alla norma:

- se nel FSTS^{NUOVO} si delinea una situazione di scoperto, si possono utilizzare quote del prodotto netto dell'imposta sugli autoveicoli per finanziare i compiti dello stesso fondo;
- se per realizzare l'equilibrio tra entrate e uscite sono necessarie misure di risparmio particolari o qualificate (p. es. «pacchetti di risparmio») nel bilancio generale della Confederazione, è possibile assegnare al conto di quest'ultima quote del prodotto netto dell'imposta sugli autoveicoli al fine di ridurre i tagli in altri ambiti di spesa.

Il 9 febbraio 2014 il Popolo e i Cantoni hanno accettato le nuove disposizioni costituzionali concernenti il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (decreto federale FAIF). In virtù del decreto, il Consiglio federale può utilizzare, dal FSTS, le entrate a destinazione vincolata provenienti dall'imposta sugli oli minerali (imposta di base) per finanziare l'infrastruttura ferroviaria fino al 31 dicembre 2018 e, in seguito, per remunerare e rimborsare integralmente gli anticipi al fondo. Più precisamente, si tratta del 9 per cento di suddette entrate e del relativo supplemento, con un tetto massimo di 310 milioni di franchi l'anno. Il nostro Collegio prevede che, a rimborso avvenuto (nel 2030 circa), la quota derivante dalle entrate a destinazione vincolata provenienti dall'imposta sugli oli minerali, che fino ad allora confluirà nel FInFer, sarà utilizzata per il FOISTRA.

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 le misure volte a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati.

³⁵ Nella Figura 14 questa fonte di entrate non risulta ancora, poiché confluirà nel FOISTRA solamente dal 2030 circa.

³⁶ RS **641.71**

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 esistenti. 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

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.

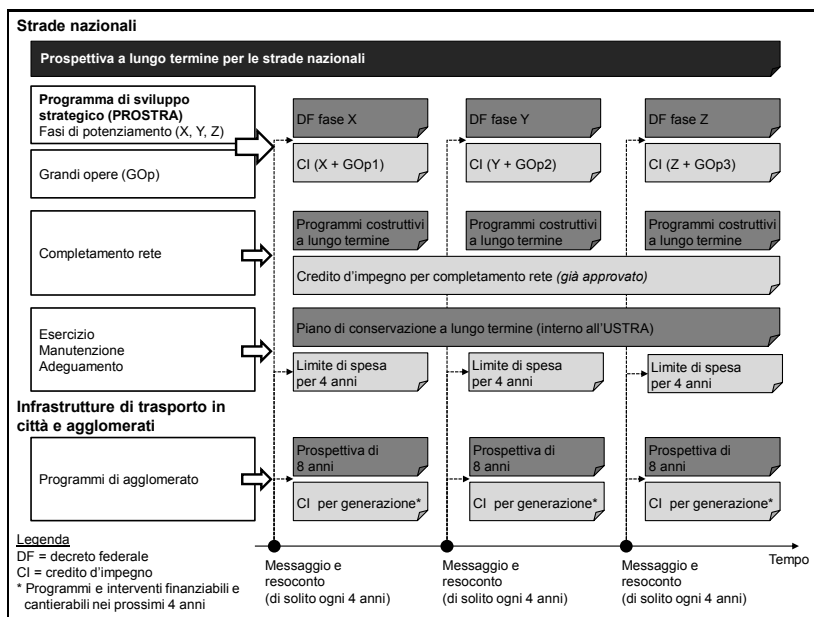
L'importo ritenuto adeguato a fini di riserva può variare a seconda del volume di finanziamento necessario per progetti in corso o in programma a breve-medio termine. Nel caso specifico, tuttavia, è stato preventivato un importo massimo compreso tra 500 e 800 milioni di franchi.

Strumenti di gestione del fondo

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 strade nazionali (in adempimento della mozione della CTT-N 12.3329);
- credito d'impegno comune per aumento della capacità (fasi di potenziamento) e grandi opere sulla rete delle strade nazionali;
- limite di spesa quadriennale per esercizio, manutenzione e sistemazione (adeguamenti) 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 fase/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.

Strumenti di gestione del FOSTRA



Ripercussioni sui restanti compiti – FSTSNUOVO

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

- misure volte a promuovere il traffico combinato e il trasporto di veicoli a motore accompagnati, contributi per binari di raccordo privati, versamento nel FinFer fino al 2030 circa (riuniti alla voce «Altri contributi direttamente vincolati alle opere»);
- contributi ai costi delle strade principali;
- contributi a opere di protezione contro i pericoli naturali e a misure di protezione dell'ambiente e del paesaggio imposte 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.

Inoltre, anche i contributi per il mantenimento qualitativo delle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche, che attualmente vengono ancora versati attraverso il FI, con la nuova soluzione verranno gestiti tramite il FSTSNUOVO.

Il FInFer riceve versamenti dal FSTS_{NUOVO} fino al completo rimborso dell'anticipo a copertura del debito del fondo FTP rilevato dallo stesso FInFer. Stando ad oggi, entro il 2030 circa il rimborso dovrebbe essere ultimato, dopodiché i mezzi finanziari previsti fino ad allora per il FInFer verranno assegnati direttamente al FOISTRA (v. n. 2.3.5.5), con conseguente riduzione per il FSTS_{NUOVO}, rispetto al periodo antecedente il 2030, delle entrate a destinazione vincolata e delle uscite.

Poiché i mezzi per finanziare tali compiti continueranno a provenire dagli introiti a destinazione vincolata dell'imposta sugli oli minerali (50 % dell'imposta di base), il FSTS_{NUOVO} sarà mantenuto (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 FOISTRA non avrà alcuna ripercussione diretta sulla gestione di tali risorse finanziarie:

- le spese 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, essendo ciò più opportuno. Mentre, in conformità con la legge vigente (LFIT), questi contributi sono intesi a tempo determinato, con la nuova soluzione vanno mantenuti per una durata indeterminata.

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. Il FOISTRA apre tuttavia la possibilità di assegnare quote del prodotto netto dell'imposta sugli autoveicoli al FSTS_{NUOVO} qualora su quest'ultimo incomba il rischio di mancata copertura (v. anche commenti precedenti).

2.3 Risanamento finanziario

Di seguito saranno analizzati nel dettaglio le future entrate e il futuro fabbisogno finanziario del FSTS ovvero del FOISTRA 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 (g/km). Nel messaggio del 4 settembre 2013³⁷ concernente il primo pacchetto di misure della Strategia energetica 2050 (Revisione del diritto in materia di energia), abbiamo inoltre proposto di aumentare l'efficienza energetica delle automobili e dei veicoli leggeri (autofurgoni e trattori a sella leggeri) mediante nuove prescrizioni sulle emissioni di CO₂. In virtù di tali prescrizioni, le nuove automobili non dovranno emettere, in media, più di 95 g/km di CO₂ entro la fine del 2020 e i veicoli leggeri non più di 175 g/km entro la fine del 2017 e, in media, più di 147 g/km entro la fine del 2020.

Poiché la crescente domanda energetica mondiale rende quasi inevitabile, a lungo termine, 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 elaborato anche scenari sul futuro consumo di carburanti e, nel suo rapporto di base del 12 settembre 2012 sulle prospettive energetiche per la Svizzera fino al 2050³⁸ (disponibile soltanto in tedesco) ha preso in esame tre 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 (utenze 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 «POM» del rapporto di base³⁹. La scelta è caduta su questo scenario poiché, riguardo ai valori limite delle emissioni di CO₂ delle automobili nuove e dei veicoli leggeri, è identico alle prescrizioni sulle emissioni di CO₂ proposte dal nostro Consiglio nella revisione del diritto in materia di energia. Per i biocarburanti (carburanti da energie rinnovabili, p. es. biodiesel o bioetanolo), il «POM» prevede una crescita ormai non più probabile. Nell'agosto del 2012, nel rapporto in adempimento del postulato 09.3611 Ridurre le emissioni di CO₂ includendo i biocarburanti tra i carburanti, abbiamo stabilito che, per riserve di carattere energetico, climatico, ecologico e sociale, incentivare ulteriormente i biocarburanti non è un nostro obiettivo. Inoltre, il 21 marzo 2014, modificando la legge federale sull'imposizione degli oli minerali, l'Assemblea federale ha inasprito le disposizioni riguardanti le agevolazioni fiscali sui biocarburanti. Quando poi, nel 2010, sono stati avviati i modelli di calcolo dell'UFE per i due scenari «POM» e «NEP», si è partiti dal presupposto che la direttiva europea⁴⁰ sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili è vincolante anche per la Svizzera, poiché si ipotizzava una rapida conclusione dei negoziati con l'UE nel settore dell'energia.

³⁷ FF 2013 6489

³⁸ www.ufe.admin.ch > Temi > Politica energetica > Strategia energetica 2050 > Documenti utili > Basi

³⁹ Per semplificare, i dati sul consumo energetico forniti nel rapporto di base sono stati convertiti in franchi.

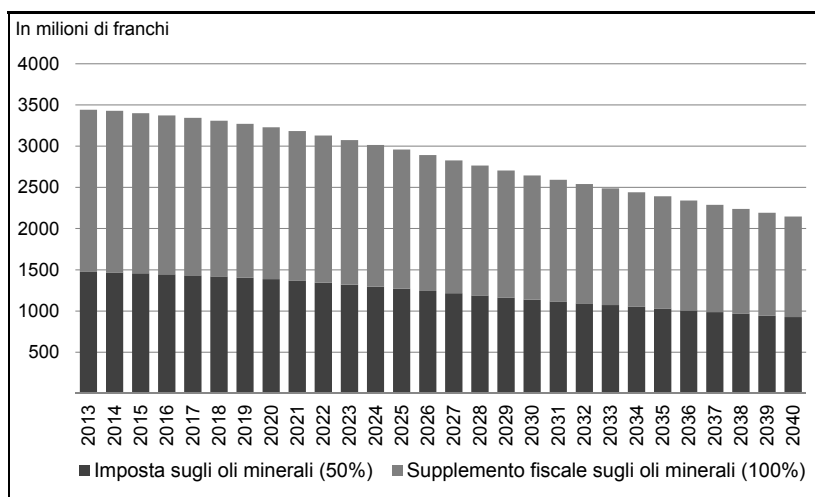
⁴⁰ Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 apr. 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, GU L 140 del 5.6.2009, pag. 16.

Lo scenario «POM» è stato quindi adeguato in virtù di quanto appena esposto. Quale base per tale adeguamento sono state utilizzate le ipotesi per i biocarburanti nello scenario «WWB». Come già illustrato nel rapporto esplicativo del 26 febbraio 2014, si è proceduto a una precisazione delle basi quantitative nel «turismo del pieno» e a un aggiornamento dell'anno di riferimento. Per distinguerlo da quello originario, lo scenario qui utilizzato viene pertanto denominato «POM-Sensitività». Nel rapporto di base del 20 febbraio 2013⁴¹ sulla stima della futura evoluzione delle vendite di carburante e dei proventi dell'imposta sugli oli minerali il modello utilizzato viene spiegato (in base allo scenario «WWB»). Il rapporto complementare del 27 ottobre 2014⁴² analizza più nel dettaglio lo scenario «POM» o «POM-Sensitività».

Nell'immagine che segue è rappresentata l'evoluzione (secondo lo scenario «POM-Sensitività») delle entrate a destinazione vincolata provenienti dall'imposta sugli oli minerali e dal supplemento fiscale sugli oli minerali rilevanti per il FSTS/FSTS_{NUOVO} e il FOSTRA.

Figura 16

Evoluzione delle entrate a destinazione vincolata provenienti dall'imposta sugli oli minerali secondo lo scenario «POM- Sensitività» (netto⁴³)



Se le tariffe d'imposta non subiscono variazioni, dal modello di calcolo relativo allo scenario «POM-Sensitività» risulta che le entrate annuali a destinazione vincolata provenienti dall'imposta sugli oli minerali caleranno dall'attuale importo di 3,4 miliardi di franchi (2013) a 3,2 miliardi di franchi nel 2020, per arrivare a 2,6 miliardi di franchi nel 2030.

All'evoluzione tendenzialmente al ribasso di tali entrate si associa anche il calo del loro valore reale a causa del rincaro che grava sul versante delle uscite.

41 www.astra.admin.ch > Temi > Strade nazionali > Finanziamento delle strade > Previsioni: copertura a rischio

42 *ibid.*

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

La stesura di questo messaggio coincide con un periodo caratterizzato da forti variazioni sia del prezzo del greggio sia dei cambi valutari nei confronti del franco svizzero. Le presenti proiezioni sul futuro andamento delle entrate danno per acquisito che le evoluzioni in atto non avranno carattere duraturo e che sul lungo periodo i parametri di riferimento torneranno ai livelli attesi originariamente, in linea con la tendenza ipotizzata.

2.3.2 Stima della futura evoluzione della spesa

2.3.2.1 Strade nazionali

Di seguito viene rappresentato il fabbisogno di risorse della Confederazione per le strade nazionali, a prescindere da sistema e fonti di finanziamento odierni. In una prima fase, si è proceduto a determinare tale dotazione secondo un approccio di tipo «bottom-up», ovvero sulla base delle pianificazioni di singoli programmi e progetti.

In una seconda fase, in vista del disavanzo che si va profilando nonché dei consueti ritardi da prevenire per eventuali opposizioni o ricorsi, la stima del fabbisogno è stata ridimensionata per l'intero periodo 2017–2040. Nelle cifre qui riportate sono pertanto già considerati i correttivi sul fronte delle uscite proposti e finalizzati ad assicurare il finanziamento futuro (v. n. 2.3.4.1).

Stando ad oggi e alla pianificazione attuale, la dotazione richiesta per il periodo 2014–2030 si aggira mediamente intorno ai 2,6 miliardi di franchi l'anno (valori reali, livello prezzi 2014, IVA inclusa). Nelle due immagini che seguono è rappresentata in maniera dettagliata la relativa ripartizione e distribuzione nel corso degli anni.

Figura 17

Fabbisogno finanziario strade nazionali (valori reali)

(in milioni di franchi / livello prezzi 2014)*	Valore medio annuo (2014–2030)	in %	Valore medio annuo (2031–2040)	in %
Esercizio, manutenzione, sistemazione (adeguamenti)**	1777	68,4	1805	68,3
– Esercizio	400	15,4	455	17,2
<i>di cui costi conseguenti</i>	2		8	
– Manutenzione	913	35,1	1164	44,1
<i>di cui costi conseguenti</i>	23		114	
– Sistemazione (adeguamenti)	464	17,9	186	7,0
Completamento della rete	348	13,4	7	0,3
Potenziamento	475	18,3	830	31,4
– PEB-M1+2 (el. problemi di capacità moduli 1+2)	348	13,4	56	2,1
– PEB-M3 (el. problemi di capacità modulo 3)	114	4,4	542	20,5
– NEB-2 (autostrada Glattal, circonv. Morges)	13	0,5	232	8,8
Totale	2600	100,0	2642	100,0

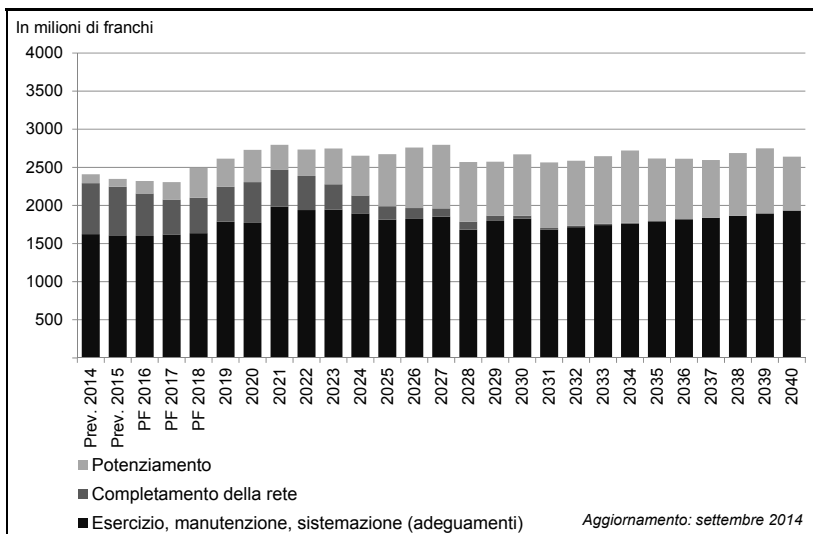
* È possibile che la somma dei valori si discosti lievemente dal totale (parziale) a causa delle differenze di arrotondamento.

** incl. costi conseguenti per l'aumento della capacità.

Si tratta di valori reali, non aggiornati al rincaro. Ipotizzando un rincaro pari a un punto percentuale all'anno, il fabbisogno medio annuo aumenta di circa 200 milioni di franchi, passando da 2,6 a 2,8 miliardi di franchi (2014–2030).

Figura 18

Fabbisogno finanziario strade nazionali (valori reali, prezzi 2014)



Prev. = preventivo, PF = piano finanziario

Due terzi della spesa sono destinati all'esercizio, alla manutenzione e all'adeguamento degli impianti delle strade nazionali esistenti. Un sesto è destinato invece al finanziamento di opere di potenziamento (fino al 2030). Per il completamento della rete saranno necessari mezzi finanziari fino al 2034 circa, dopodiché le risorse che si libereranno potranno essere man mano impiegate per il potenziamento.

Le uscite previste fino al 2018 tengono conto della pianificazione finanziaria della Confederazione, 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 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 delle spese di esercizio è riconducibile a diversi fattori. Non solo la rete delle strade nazionali da gestire diventa più lunga, a causa dei nuovi tratti stradali realizzati nel quadro del completamento della rete o in seguito a lavori di potenziamento e ampliamento, ma a questo si aggiunge il fatto che gli adeguamenti comportano spese di esercizio più elevate, ad esempio perché vengono realizzati nuovi impianti per ottimizzare la gestione del traffico o la sicurezza nelle gallerie.

Manutenzione: le spese per la manutenzione strutturale presentano una tendenza alla crescita, oltre che per le ragioni già illustrate in relazione all'esercizio, anche per le crescenti sollecitazioni dovute all'aumento del volume di traffico e all'invecchia-

mento delle infrastrutture. Gli intervalli di manutenzione sui singoli tratti sono, di norma, di 15–20 anni. L’investimento annuo pianificato corrisponde in media all’1,2 per cento del valore di rimpiazzo degli impianti delle strade nazionali.

Sistemazione nel senso di adeguamenti: le spese per gli adeguamenti saliranno dapprima fino a circa il 2021, per poi ridursi fino a circa il 2030, 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. La successiva flessione si giustifica con il fatto che la pianificazione concreta dei progetti (e quindi il fabbisogno finanziario) è di norma orientata a un orizzonte temporale di circa otto–dieci anni. Tuttavia, le esperienze maturate lasciano presumere che, con la successiva pianificazione, il fabbisogno si manterrà a livelli simili anche dopo il 2021, analogamente a quella che è la situazione attuale e dei prossimi anni. Nel periodo 2014–2030 le spese interesseranno in maniera particolare i seguenti cinque ambiti:

- misure tese a migliorare la sicurezza nelle gallerie, che richiedono quasi 900 milioni di franchi (equivalenti all’11 % del fabbisogno per gli adeguamenti);
- progetti di protezione fonica, che sfiorano il miliardo di franchi (equivalente al 12 % del fabbisogno per gli adeguamenti);
- piano di conversione delle corsie d’emergenza in corsie dinamiche, per circa 1,1 miliardi di franchi (equivalenti circa al 14 % del fabbisogno per gli adeguamenti);
- 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 700 milioni di franchi equivalenti circa al 9 % del fabbisogno per gli adeguamenti);
- realizzazione di una seconda canna al San Gottardo proposta dal Consiglio federale; stando alle stime attuali, costerà intorno ai due miliardi di franchi. Questo fabbisogno risulterà soprattutto dal 2021, mentre per gli altri quattro ambiti interesserà il periodo fino al 2024/25.

Questi cinque ambiti di intervento assorbono da soli circa il 70 per cento del fabbisogno finanziario per gli adeguamenti. Il restante 30 per cento è destinato a misure riguardanti il tracciato, opere di genio civile, corridoi faunistici, equipaggiamenti di esercizio e sicurezza, opere di protezione contro i pericoli naturali, dispositivi di prevenzione in caso di incidenti rilevanti ed *enforcement*.

Completamento: una volta ultimata la rete delle strade nazionali, la spesa richiesta fino al 2034 circa tenderà a diminuire gradualmente negli anni successivi.

Potenziamento (aumenti della capacità): per interventi volti a eliminare i problemi di capacità è attualmente disponibile un credito d’impegno di 5,5 miliardi di franchi (livello prezzi 2005, IVA esclusa), che copre i moduli 1 e 2 del PEB. Aggiornando i costi al livello dei prezzi del 2014 e all’IVA, dal 2014 rimarranno mezzi finanziari dell’ordine di 6,5 miliardi di franchi, da impiegare principalmente entro il 2030 stando alla pianificazione attuale (fase di realizzazione 2030, v. n. 2.4.5); sulla media annua, ciò corrisponde a circa 350 milioni di franchi.

Aggiungendo a tale importo anche l’investimento di circa 7,4 miliardi di franchi (livello prezzi 2014, IVA inclusa) per il modulo 3 del PEB, risulta un fabbisogno complessivo di quasi due miliardi di franchi per il periodo 2014–2030 (pari a circa

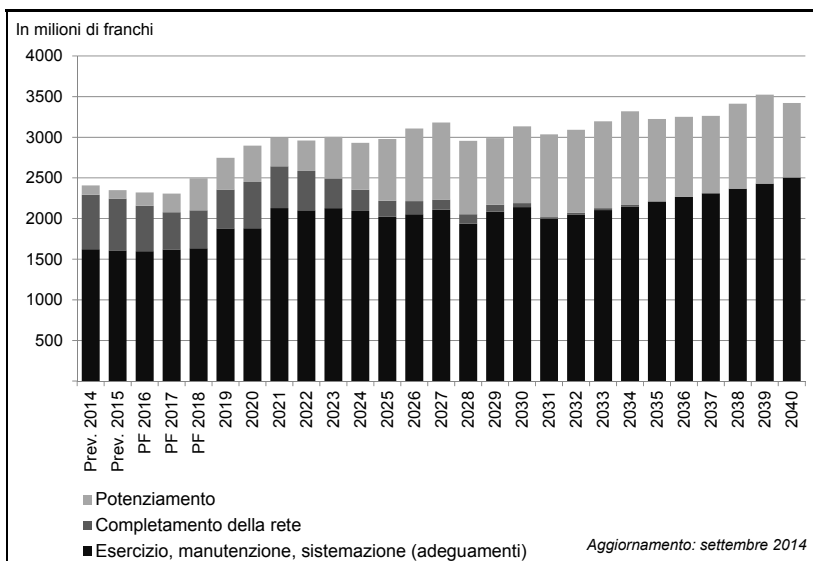
110 milioni di franchi l'anno). Il fabbisogno principale per questi progetti PEB interesserà il periodo tra il 2031 e il 2040 (fase di realizzazione 2040, v. 2.4.6). I progetti del modulo 4 non sono più considerati, in quanto ormai sospesi.

Il PEB è già stato illustrato esaurientemente in occasione del secondo messaggio programmatico del Consiglio. In questa sede, ci limiteremo pertanto a rinviare al relativo messaggio nonché al numero 2.4.4.

Secondo prime stime approssimative, per le due integrazioni della rete necessarie «circonvallazione di Morges» e «autostrada della Glatttal» (v. n. 1.3.4.1 e n. 2.4) è richiesto un investimento di 6,6 miliardi di franchi (livello prezzi 2014, IVA inclusa). Per realizzare questi progetti è necessario un adeguamento del decreto federale del 21 giugno 1960⁴⁴ concernente la rete delle strade nazionali, adeguamento che viene chiesto nell'ambito del presente messaggio. In considerazione del tempo necessario per le pianificazioni e per gli iter approvativi e dei mezzi finanziari disponibili, per i due progetti è programmato una dotazione cospicua dal 2035 circa, per cui entro il 2040 sarà richiesto circa il 40 per cento di tale spesa, mentre la parte principale soltanto in seguito.

Figura 19

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



Fabbisogno finanziario strade nazionali (valori nominali)

(mio. di fr. / valori nominali incl. rincarato dell'1 % annuo)*	Valore medio annuo (2014–2030)	in %	Valore medio annuo (2031–2040)	in %
Esercizio, manutenzione, sistemazione (adeguamenti)**	1920	68,3	2239	68,4
– Esercizio	432	15,4	564	17,2
<i>di cui costi conseguenti</i>	2		10	
– Manutenzione	990	35,3	1445	44,1
<i>di cui costi conseguenti</i>	26		142	
– Sistemazione (adeguamenti)	497	17,7	230	7,0
Completamento della rete	364	13,0	9	0,3
Potenziamento	525	18,7	1027	31,4
– PEB-M1+2 (el. problemi di capacità moduli 1+2)	379	13,5	67	2,0
– PEB-M3 (el. problemi di capacità modulo 3)	131	4,7	665	20,3
– NEB-2 (autostrada Glatttal, circonv. Morges)	15	0,5	295	9,0
Totale	2809	100,0	3274	100,0

* Possibili lievi discostamenti dal totale (parziale) per differenze di arrotondamento.
** incl. costi conseguenti di potenziamento della rete.

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, l'Assemblea federale ne ha finora sbloccati 5,77 (progetti urgenti, prima e seconda generazione); rimangono quindi 230 milioni quale credito residuo bloccato. Il 45 per cento circa dei mezzi sbloccati sono previsti per misure nel settore «ferrovia/treno», il resto è ripartito in particolare su tram/strada, capacità stradali e traffico lento. Dal 2008 al 2013 sono stati pagati in media circa 430 milioni di franchi l'anno (a prezzi correnti, IVA inclusa), pari a 360 milioni calcolando sul livello prezzi 2005, IVA esclusa⁴⁵.

Le richieste di contributi pervenute dai Cantoni relative a mezzi della seconda generazione di programmi d'agglomerato evidenziano come anche in futuro saranno necessarie considerevoli risorse finanziarie. Con il decreto federale del 16 settembre 2014⁴⁶ che libera i crediti per il programma Traffico d'agglomerato a partire dal 2015 è stata considerata la cosiddetta «lista A» delle misure previste; la lista B è stata rinviata per una successiva terza generazione, in virtù della quale dal 2019 occorrerebbero probabilmente contributi federali dell'ordine di 1,47 miliardi di

⁴⁵ Si tratta qui di un calcolo semplice e globale del rincarato e dell'IVA, in quanto possono essere accertati in dettaglio per ogni progetto solamente dopo la conclusione o il conteggio dello stesso.

⁴⁶ FF 2014 6811

franchi, stando a febbraio 2014 e non ancora comprensivi di eventuali nuove misure nell'ambito dei progetti presentati dai Cantoni per la terza generazione.

Con l'entrata in vigore del FInFer si intende in futuro finanziare progetti dei programmi d'agglomerato concernenti l'infrastruttura ferroviaria (p. es. la rete celere regionale, v. al n. 3.2 i commenti all'art. 17a cpv. 2 LUMin), il che consentirà di alleggerire di una parte consistente l'investimento richiesto per il FSTS o per il FI (e quindi per il FOSTRA).

Il nostro Collegio è consapevole della necessità di investimenti cospicui da prevedere anche in futuro, per cui, nei presenti calcoli sono incluse ulteriori risorse finanziarie in aggiunta al credito d'impegno approvato di sei miliardi di franchi. Ciò detto, il cofinanziamento a opera della Confederazione potrebbe essere a durata indeterminata e attestarsi a un livello sufficientemente elevato sul lungo periodo. I calcoli attuali tengono perciò conto sia dei contributi ancora da erogare per i progetti già approvati dall'Assemblea federale (inclusi quelli del credito residuo bloccato) 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 l'anno; sono altresì inclusi, a partire dal 2028, circa 200 milioni di franchi l'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 il rincaro maturato e l'IVA vanno anch'essi finanziati, nei calcoli che seguono i valori sono comprensivi di un rincaro e dell'imposta sul valore aggiunto, così da fornire un quadro attuale e completo (cfr. n. 2.3.3 e segg.).

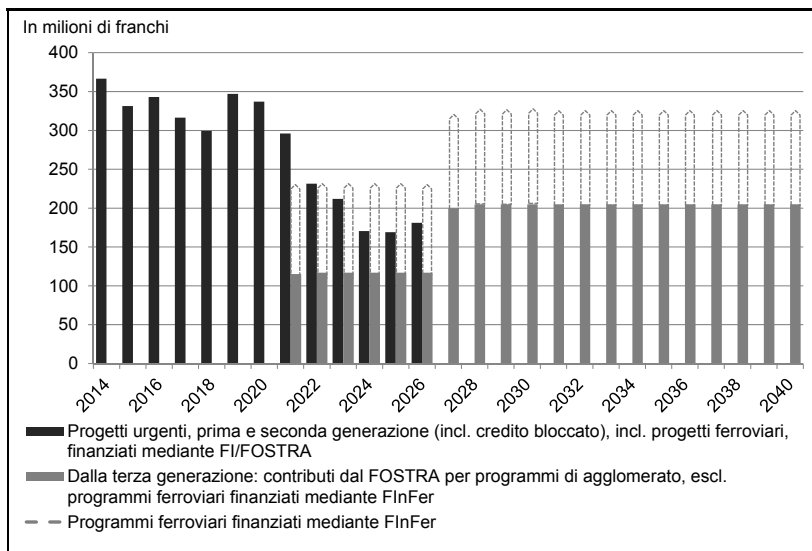
Le esperienze sin qui maturate mostrano come i mezzi finanziari vengano utilizzati meno rapidamente di quanto preventivato, per cui oggi si calcola che il fabbisogno finanziario per i progetti urgenti si estende su un arco di tempo di 10–12 anni. Nei primi tre anni, per i progetti della prima generazione, è stato erogato solamente un quinto dei fondi sbloccati. Si ricorda inoltre che non tutti i progetti finora presentati potranno essere realizzati per motivi legati all'esito di votazioni a livello comunale su singoli progetti: tra quelli urgenti non si potrà, ad esempio, realizzare la costruzione della strada di circonvallazione «Tangenziale centro di Frauenfeld – F21» con misure d'accompagnamento.

Occorre altresì considerare la possibilità che i progetti vengano ultimati a costi inferiori al previsto e che quindi anche i contributi federali risultino più bassi. Per finire, sono possibili anche ritardi quanto all'inizio dei lavori di costruzione. Il fabbisogno finanziario effettivo e la sua suddivisione sui contributi per provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati (e nelle strade nazionali) sono dunque incerti.

Il prossimo messaggio per lo sblocco dei crediti relativi alla terza generazione del programma Traffico d'agglomerato verrà presumibilmente presentato e approvato nel 2020. Come nel PROSTRA strade nazionali, anche nel contesto del presente messaggio occorrerà valutare l'entità delle risorse effettivamente necessarie e disponibili a medio termine, nonché in che misura intervenire eventualmente con ulteriori correttivi per coprire il fabbisogno.

Nella programmazione qui di seguito illustrata sono già considerati i correttivi sul fronte delle uscite proposti per garantire il finanziamento futuro (v. n. 2.3.4.1).

Programmazione fabbisogno finanziario per contributi federali a favore di programmi d'agglomerato (livello prezzi 2005, IVA esclusa)



2.3.2.3 Risorse finanziarie necessarie per restanti compiti

Contributi destinati ai Cantoni per le strade principali: i contributi continueranno ad essere versati tenendo conto di un rincaro annuo dell'uno per cento. Ai fini dei calcoli, valgono 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: attualmente, nell'ambito della LFIT, il credito d'impegno è pari a 800 milioni di franchi (livello prezzi 2005, IVA esclusa), così che fino al 2027 può essere versato un importo di 40 milioni di franchi l'anno. L'idea è di mantenere invariati tali contributi anche dopo il 2027 prevedendo, come in passato, un rincaro annuo.

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 2018 e il 2030, saranno versati in media circa 340 milioni di franchi l'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 FIInFer 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 vigenze tariffe

d'imposta gravanti sugli oli minerali (supplemento incluso), i contributi destinati al FInFer negli anni 2018–2030 si aggirano intorno a una media annuale di 270 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 mio. di fr.) del limite di spesa per incentivare il trasporto di merci attraverso le Alpi. Complessivamente, dunque, tra il 2018 e il 2030 confluiranno mediamente nel FInFer, oltre ai versamenti ordinari, circa 90 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.

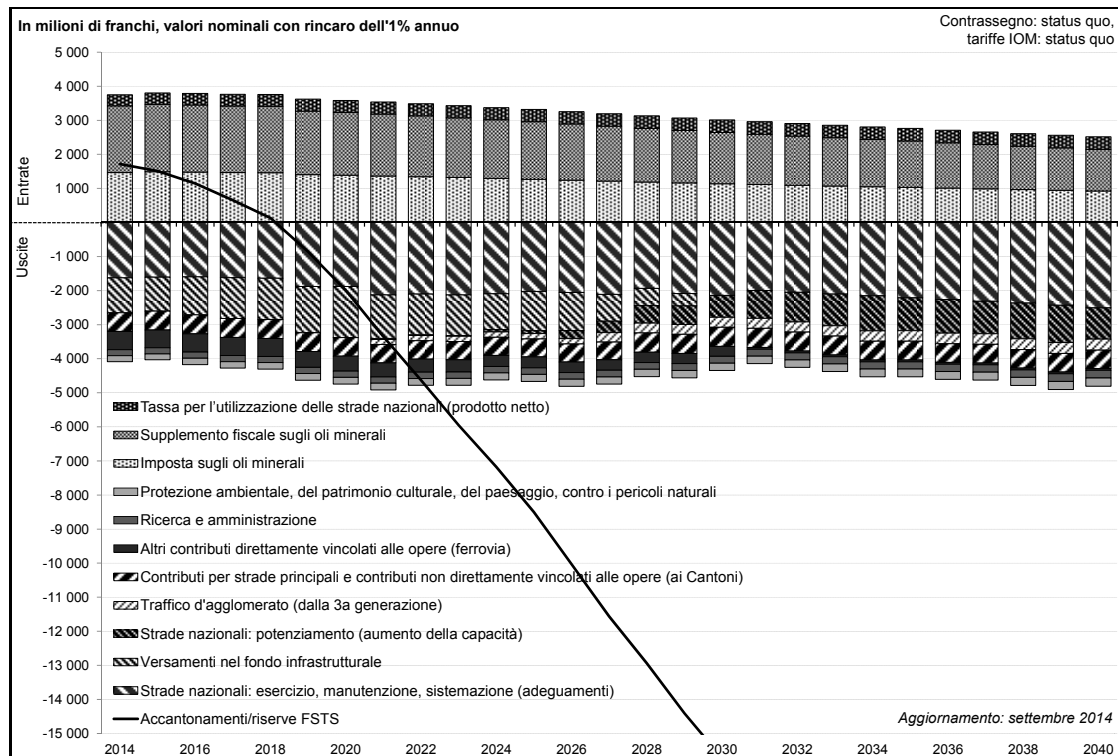
Contributi per la protezione ambientale, del patrimonio culturale, del paesaggio e contro i pericoli naturali: l'importo dei contributi erogati per questa voce non subirà modifiche, pur tenendo conto di un rincaro annuo dell'un per cento. Fanno fede, ai fini dei calcoli, i valori dell'ultimo anno di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

2.3.3 Proiezione FSTS 2014–2030 e 2031–2040

Di qui al 2018, gli accantonamenti tuttora presenti nel FSTS diminuiranno fino a un importo di circa 130 milioni di franchi a causa delle eccedenze di spesa calcolate per i prossimi anni. Dal 2018 o dall'inizio del 2019 verrà a crearsi un disavanzo di circa 1,3 miliardi di franchi l'anno (2018–2030), che non potrà più essere sanato con gli attuali accantonamenti del FSTS.

Nelle due figure 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 2014) dell'uno 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 FOSTRA 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.

Finanziamento speciale per il traffico stradale 2014–2020



Qui di seguito un riepilogo del fabbisogno finanziario (per gli anni di preventivo e di piano finanziario fino al 2017 si rimanda al numero 1.3.5).

Figura 23

Finanziamento speciale per il traffico stradale

FSTS (in milioni di franchi)	2018	2019	2020	2025	2030	2035	2040	Valori medi 2018-2030	Valori medi 2031-2040
Uscite in valori nominali, con rincaro dell'1% annuo	PF								
Entrate	3780	3643	3604	3340	3031	2782	2538	3388	2755
Imposta sugli oli minerali	1463	1403	1386	1271	1138	1031	926	1292	1019
Supplemento fiscale sugli oli minerali	1950	1868	1844	1687	1507	1362	1221	1716	1347
Tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali (prodotto netto)	346	350	353	360	365	367	369	357	367
Altre entrate	22	22	22	22	22	22	22	22	22
Uscite	4305	4629	4743	4665	4347	4529	4805	4648	4555
Strade nazionali (senza fondo infrastrutturale)	1636	1881	1883	2104	2782	3176	3422	2205	3199
Versamenti nel fondo infrastrutturale	1210	1358	1497	1157	-	-	-	979	-
Traffico d'agglomerato (dalla 3a generazione)	-	-	-	159	293	308	324	161	310
Contributi per strade principali (ai Cantoni)	182	184	186	196	261	275	291	206	277
Altri contributi direttamente vincolati alle opere (ferrovia)	528	467	438	319	291	53	53	365	53
Contributi non direttamente vincolati alle opere (ai Cantoni)	376	362	358	332	301	276	252	337	273
Ricerca e amministrazione	180	181	183	193	202	213	224	191	214
Protezione ambientale	124	125	126	133	139	147	154	131	147
Protezione del paesaggio e del patrimonio culturale	16	16	16	17	18	19	20	17	19
Protezione di altre strade contro i pericoli naturali	53	53	54	57	60	63	66	56	63
Saldo	-524	-985	-1139	-1325	-1315	-1747	-2267	-1260	-1800
Situazione FSTS (accantonamenti / riserve)	131	-855	-1993	-8500	-15724	-23162	-33727	-	-

2.3.4 Correttivi di rifinanziamento adottati 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 ha permesso non solo di eliminare alcuni dei precedenti fattori di costo, 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 ed estensione dei tempi

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

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

- moduli 1 e 2 progetti PEB: realizzazione posticipata di cinque anni, dal 2030 al 2035;
- 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 misure volte a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati

Tali misure di differimento ed estensione dei tempi riguardano anche il fabbisogno finanziario relativo ai contributi per misure volte 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 circa), come pianificato in origine con l'introduzione del FI. Anche i contributi per la terza generazione vanno ripartiti su un arco di tempo più ampio, tenendo così conto delle esperienze sinora acquisite, che mostrano come il fabbisogno si estenda su un periodo più lungo.

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 l'anno. Considerato il previsto calo del gettito dell'imposta sugli oli minerali a fronte di tariffe d'imposta immutate, per il periodo 2018–2030 si prevedono contributi non direttamente vincolati alle opere per un ammontare medio di 340 milioni di franchi.

I contributi non direttamente vincolati alle opere continueranno a essere versati dal conto della Confederazione e addebitati al FSTS_{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 1,3 miliardi di franchi nel periodo 2018–2030, una quota pari al 27 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 l'anno tra il 2018 e il 2030).

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 Correttivi di rifinanziamento adottati sul fronte delle entrate

2.3.5.1 Aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali

Le principali fonti di entrata del FOISTRA proposto sono quelle 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 2013, il prodotto netto del supplemento fiscale sugli oli minerali è stato ancora di 1,967 miliardi di franchi, in futuro è tuttavia da prevedere un calo di questi ricavi (v. n. 2.3.1). È previsto di aumentare in una prima fase di sei centesimi al litro il supplemento fiscale sugli oli minerali. Il momento fissato per l'aumento dipenderà dall'effettiva evoluzione delle riserve del Fondo e dunque dal fabbisogno. L'effettiva evoluzione delle entrate e delle uscite dipende da vari fattori e, per sua stessa natura, comporta grandi incertezze (v. excursus al n. 1.3.5). Ciò riguarda in particolare il FOISTRA, poiché le uscite dipendono direttamente dallo stato di avanzamento di pianificazione e realizzazione dei progetti di costruzione. Se la realizzazione subisce ritardi, ad

esempio in seguito a opposizioni contro i progetti concreti oppure in caso di ricorsi nell'ambito degli acquisti pubblici, il fabbisogno finanziario si sposta di conseguenza. In futuro, l'aumento del supplemento va perciò deciso in funzione di un fabbisogno a medio termine.

Allo stato attuale delle conoscenze e delle stime in nostro possesso sarà però inevitabile procedere a un secondo aumento, di importo analogo, del supplemento, così da coprire anche sul lungo termine il disavanzo che si prospetta e mantenere in equilibrio uscite ed entrate.

L'aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali permette tra l'altro di compensare il calo atteso del gettito del supplemento stesso (v. 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 24

Stima delle entrate a destinazione vincolata provenienti dall'imposta sugli oli minerali 2018–2030

Entrate medie annue 2018–2030 (milioni di franchi)	Status quo Supplemento: 30 ct./l.	Novità: Supplemento: 36 ct./l.
Imposta sugli oli minerali	1292	1269
Supplemento fiscale oli minerali	1716	2019
Totale	3008	3288
Ripercussioni rispetto allo status quo		
Imposta sugli oli minerali	–	–23
Supplemento fiscale oli minerali	–	+303
Entrate supplementari rispetto allo status quo	–	280

Secondo i modelli di calcolo, un aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali a 36 centesimi al litro dal 2018 genererebbe complessivamente entrate supplementari per il FOISTRA per un ammontare medio di circa 300 milioni di franchi l'anno (2018–2030). Il 2018 è stato scelto qui a titolo esemplificativo, tuttavia tenendo conto della stima delle future entrate e del fabbisogno finanziario del FOISTRA coperto, nell'ipotesi, sul medio periodo per circa cinque anni. Il primo aumento dipenderà dall'effettivo sviluppo delle riserve.

2.3.5.2 Compensazione del rincaro

Per il risanamento finanziario deve essere possibile compensare il 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 sono soggette alla progressiva evoluzione del rincaro (v. 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, per lo meno in parte, con le crescenti entrate, dopodiché si osserva una stagnazione nelle entrate rispetto al decennio precedente (v. all. 3). Nel 2013 le principali entrate (imposte e supplemento fiscale sugli oli minerali a destinazione vincolata e tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali), sono state superiori soltanto dello 0,4 per cento rispetto al 2000. Sul fronte delle uscite, l'indice dei prezzi delle costruzioni nel genio civile (stato: aprile) ha registrato, dal 2000 al 2013, una crescita di ben il 25 per cento. Quindi il valore reale delle entrate è sceso a causa del costante rincaro, e continuerà a scendere se non si prenderanno contromisure.

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 di riferimento per calcolare l'evoluzione del rincaro è quello dei prezzi delle costruzioni nel genio civile⁴⁷, 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. Si procederà alla compensazione del rincaro soltanto in presenza di un fabbisogno effettivo. Per concedere abbastanza tempo alle verifiche del caso e alle opportune operazioni amministrative, ci si baserà sull'indice di aprile; in tal modo, si potrà applicare la compensazione dal primo trimestre dell'anno successivo.

Una compensazione periodica sul fronte delle tariffe d'imposta riduce a lungo termine il deficit di finanziamento; al contempo, è possibile aumentare le tariffe poco per volta. Il peso finanziario risulta così più sopportabile per gli automobilisti rispetto ad aumenti minori/più rari, ma in compenso più sostanziosi.

L'entrata in vigore della disposizione inerente alla compensazione del rincaro è connessa con il secondo aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali (v. in particolare n. 3.2).

2.3.5.3 Destinazione vincolata dell'imposta speciale di consumo su automobili e componenti

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 2013, le entrate provenienti da tale imposta si sono attestate a 369 milioni di franchi. Negli ultimi cinque anni sono stati realizzati in media 375 milioni di franchi l'anno. Sia nel 2011 sia nel 2013, il gettito di questa imposta è stato particolarmente

⁴⁷ Vedi il 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.

elevato, probabilmente a causa delle maggiori importazioni determinate dall'andamento favorevole dei tassi di cambio. 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 di quest'ultima al rifinanziamento del settore stradale, si propone la destinazione vincolata dell'imposta sugli autoveicoli a favore del FOISTRA (v. n. 2.2.2). Così facendo, si potranno limitare sensibilmente l'importo dell'aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali e i relativi effetti negativi (p. es. sul «turismo del pieno»). Poiché le risorse interessate non saranno più a libera disposizione del bilancio generale della Confederazione (v. n. 4.1.1), dovranno essere compensate con opportune misure.

La prevista destinazione vincolata 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.

Di norma, l'intero gettito va assegnato al FOISTRA. Tuttavia, affinché rimanga un margine d'intervento nella politica finanziaria, in due casi eccezionali si può derogare alla norma (v. n. 2.2.2).

Per i calcoli sulle future evoluzioni delle entrate e delle uscite si parte dal valore medio degli ultimi cinque anni, ipotizzando che anche i prezzi di vendita delle automobili siano soggetti a un rincaro.

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

Sulla scia degli sviluppi tecnologici nel settore dei veicoli a propulsione ed energia alternativa, nonché in seguito alla decisione di ridurre le emissioni di CO₂, in futuro si prevede una maggiore diffusione di queste nuove tipologie di veicoli⁴⁸, e soprattutto di quelli elettrici. Si presume che, fino al 2020, in Svizzera gli autoveicoli elettrici continueranno ad avere una quota trascurabile rispetto all'intero parco veicoli, mentre in seguito è destinata crescere a fino al 2030 dal due all'undici per cento secondo i modelli di calcolo impiegati ai fini delle prospettive energetiche fino al 2050 nello scenario «POM»; nell'arco di un decennio, i veicoli elettrici passerebbero quindi da circa 100 000 a 560 000 unità.

Attualmente i veicoli elettrici non sono soggetti ad alcuna imposta equivalente a quella sugli oli minerali. Il nostro Collegio, inoltre, in virtù dell'articolo 12 capoverso 2 della legge del 21 giugno 1996⁴⁹ sull'imposizione degli autoveicoli, li ha esonerati dall'imposta sugli autoveicoli. Una quota di mercato crescente 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 FOISTRA. Per garantire la copertura finanziaria, dal 2020 sarà pertanto necessario introdurre un'imposta anche sui veicoli elettrici.

⁴⁸ Di seguito sarà impiegato il termine collettivo «veicoli elettrici».

⁴⁹ RS **641.51**

Come prima misura, proponiamo di prevedere con una norma costituzionale la possibilità di 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 disposizioni esecutive dettagliate, specificando tra l'altro quali categorie di veicoli e quali tipi di propulsione tassare forfettariamente. Al momento si rinuncia a sottoporre una proposta concreta su come configurare la tassa. Vanno ancora verificate le diverse possibilità. Sarebbe ipotizzabile una tassa commisurata al numero di chilometri percorsi o una tassa forfetaria per anno. Per potere valutare le future entrate a prescindere da come sarà configurata la tassa, come base di calcolo dell'importo si utilizzano il gettito attualmente non riscosso dell'imposta sugli autoveicoli e la quota mancante dell'imposta sugli oli minerali e del supplemento fiscale sugli oli minerali (dettagli v. all. 4).

Mediamente, nel decennio 2020–2030, si stima che le tasse sulle automobili elettriche ammonterebbero a 370 franchi e nel periodo 2031–2040 320 franchi l'anno. Il calo per singolo veicolo si spiega con la riduzione del consumo di benzina e dunque del gettito dell'imposta sugli oli minerali. Un effetto tuttavia mitigato dal continuo miglioramento dell'efficienza in termini di autonomia delle automobili elettriche ottenuto grazie ai progressi tecnologici. Negli anni 2020–2030 si dovrebbero generare in media 109 milioni di franchi l'anno; a seguito della crescente quota di questo tipo di automobili e del chilometraggio in continuo aumento per veicolo, nel 2031–2040 l'importo passerebbe già a 325 milioni.

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 e il FSTSN^{UOVO} in seguito ai progressi tecnologici e al passaggio a nuovi mezzi di propulsione nel parco veicoli. L'entità dei correttivi dipende non da ultimo anche dall'evoluzione generale nel lungo periodo delle entrate e delle uscite nel bilancio della Confederazione.

2.3.5.5 Destinazione vincolata del «versamento nel FInFer» dopo il 2030 per il FOISTRA

Il FInFer riceve versamenti dal FSTSN^{UOVO} (v. n. 1.3.4.3) fino a completo rimborso dell'anticipo a copertura del debito del fondo FTP rilevato dallo stesso FInFer. Rimborso che, stando ad oggi, dovrebbe essere ultimato entro il 2030 circa, dopodiché questi mezzi finanziari verranno assegnati al FOISTRA.

Il versamento nel FInFer e la successiva quota per il FOISTRA dipendono dal gettito effettivo, poiché si calcolano partendo dal 9 per cento dei proventi a destinazione vincolata dell'imposta sugli oli minerali e del supplemento fiscale sugli oli minerali. L'importo di cui beneficerà il FInFer o il FOISTRA dipende quindi dalle entrate, che a loro volta dipendono dalle misure adottate per generarne maggiori. Con le attuali simulazioni, che prevedono un primo aumento di 4 centesimi del supplemento fiscale sugli oli minerali, nel periodo 2031–2040 il FOISTRA riceverebbe in media ogni anno circa 230 milioni di franchi.

2.3.5.6 Sintesi

Gli interventi proposti sul fronte delle entrate consentiranno di generare nel periodo 2018–2030 un gettito supplementare complessivo di circa 800 milioni di franchi l'anno, in grado di coprire soltanto in parte il disavanzo, pari a circa 1,3 miliardi, che si prospetta in quegli anni. Occorre tuttavia osservare che non sono stati ancora considerati un secondo aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali e l'applicazione della compensazione del rincaro. Questi interventi importanti vanno operati in funzione dell'effettiva evoluzione sul fronte delle entrate e delle uscite.

Figura 25

Stima delle entrate supplementari annue 2018–2030 (valori nominali medi)

Misura	milioni di franchi
Aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali (+6 ct.)	303
Tassa sui veicoli elettrici dal 2020*	92
Destinazione vincolata dell'imposta sugli autoveicoli	398
Totale	793

* Il valore medio è più basso rispetto alle entrate medie annue indicate sopra perché, nel periodo 2018–2020, non viene riscossa alcuna tassa sulle automobili elettriche.

Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato

Nelle simulazioni in esame si ipotizza un cambiamento di sistema dal 2018, in seguito all'introduzione del FOISTRA e alla conseguente sostituzione del FI. All'inizio, sia il FOISTRA sia il FSTS^{NUOVO} (ovvero strade nazionali escluse) andranno alimentati dalle riserve disponibili alla fine del 2017 nel FI e dagli accantonamenti del FSTS. Stando all'attuale pianificazione finanziaria, le riserve del FI ammonteranno presumibilmente a 1160 milioni di franchi e gli accantonamenti del FSTS a 650 milioni di franchi. Nelle simulazioni ci si è basati su tali importi, ridistribuendoli in modo proporzionale tra il FSTS^{NUOVO} e il FOISTRA. 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 LFOISTRA⁵⁰. A titolo di versamenti iniziali, al FOISTRA vengono assegnati complessivamente circa 1,4 miliardi di franchi (960 milioni dal FI e 420 dal FSTS) e al FSTS^{NUOVO} circa 430 milioni di franchi (200 dal FI e 230 dal FSTS). Al momento della realizzazione effettiva, dovrà essere previsto un periodo transitorio di tre anni per il trasferimento nel FOISTRA della quota di accantonamento del FSTS, in modo tale da scaglionare l'onere a carico delle finanze federali. Poiché, al tempo stesso, i dati riportati nelle figure che seguono tengono altresì conto delle entrate e delle uscite nel periodo in esame, i versamenti iniziali di cui sopra non corrispondono perfettamente all'importo delle riserve o degli accantonamenti secondo il PF stimato alla fine del 2018.

Nel periodo 2018–2030, il FOISTRA registrerà in media entrate per un ammontare di circa 2,9 miliardi di franchi e uscite per un ammontare di circa 3,3 miliardi di franchi l'anno. Grazie alle riserve disponibili e ai suddetti correttivi volti ad aumentare le

⁵⁰ Per il calcolo delle quote in oggetto ci si è basati provvisoriamente sui valori medi degli anni 2013–2017 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.

entrate, sarà presumibilmente possibile coprire il fabbisogno finanziario indicativamente fino al 2021. Successivamente, stando alle simulazioni, si dovrebbero adottare provvedimenti più incisivi (secondo aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali, applicazione della compensazione del rincaro) per impedire un sottofinanziamento.

La portata delle riserve del FOISTRA sarà limitata, se non tutte le entrate provenienti dall'imposta sugli autoveicoli vengono assegnate a quest'ultimo, bensì destinate in parte a coprire un eventuale disavanzo del FST_{NUOVO}. Di conseguenza, si dovrebbe eventualmente intervenire sul fronte delle uscite del Fondo (p. es. rinvio di investimenti per opere di potenziamento) e/o su quello delle entrate, p. es. aumenti aggiuntivi o anticipati del supplemento fiscale sugli oli minerali.

Figura 26

Simulazione FOISTRA

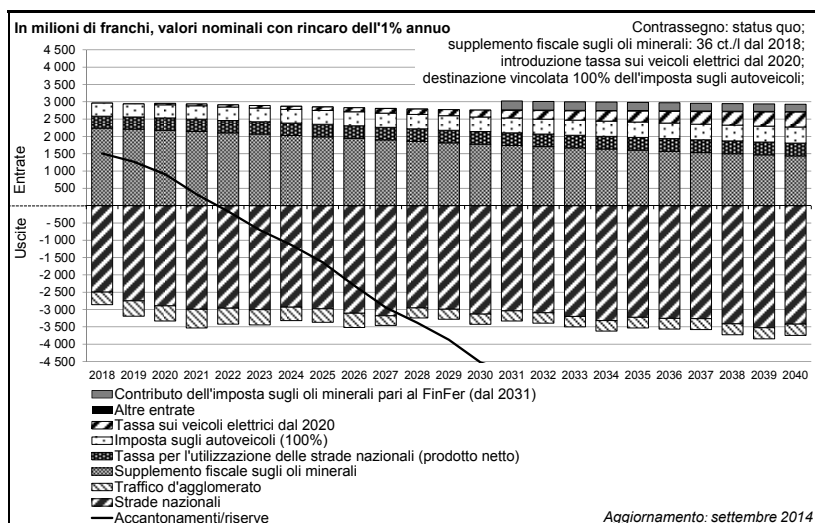


Figura 27

Entrate e uscite medie

FOISTRA (valori nominali, in mio. di fr.)*	2018–2030 (valori medi)	2031–2040 (valori medi)
Entrate	2883	2974
Supplemento fiscale sugli oli minerali	2019	1586
Prodotto netto della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali	357	367
Imposta sugli autoveicoli	398	447
Tassazione sui veicoli elettrici dal 2020	92	325
Importo dall'imposta sugli oli minerali fino a concorrenza del versamento nel FinFer (dal 2031)	–	233
Altre entrate	16	16

FOSTRA (valori nominali, in mio. di fr.)*	2018–2030 (valori medi)	2031–2040 (valori medi)
Uscite	3338	3584
Strade nazionali	2952	3274
Contributi per infrastrutture in città e agglomerati	386	310
Saldo	–455	–610
Riserve FOSTRA	–1282	–7394

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

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}. Si calcola che, nel periodo 2018–2030, il FSTS^{NUOVO} registrerà annualmente entrate di poco inferiori a 1,3 miliardi di franchi e uscite di circa 1,4 miliardi di franchi. Rispetto allo status quo (ovvero a quanto spiegato in relazione al fabbisogno finanziario per le restanti uscite del FSTS (v. 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, aumentano anche i versamenti nel FInFer (in media di 25 milioni di franchi l’anno nel periodo 2018–2030). 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 (v. in merito quanto riportato al n. 3.1 relativamente all’art. 196 n. 3 cpv. 2 Cost.). Dal 2031, negli altri contributi vincolati alle opere verranno meno i pagamenti al FInFer. Inoltre, rispetto allo status quo, diminuisce anche il gettito dell’imposta sugli oli minerali (imposta di base), dato che con l’aumento del supplemento fiscale è presumibile un calo della vendita di carburante (v. n. 2.3.5.1).

Da quel momento, la parte dell’imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata, utilizzata sino ad allora per il versamento nel FInFer, verrà assegnata direttamente al FOSTRA e perciò non appare dapprima nel FSTS^{NUOVO}.

Simulazione FSTSNUOVO

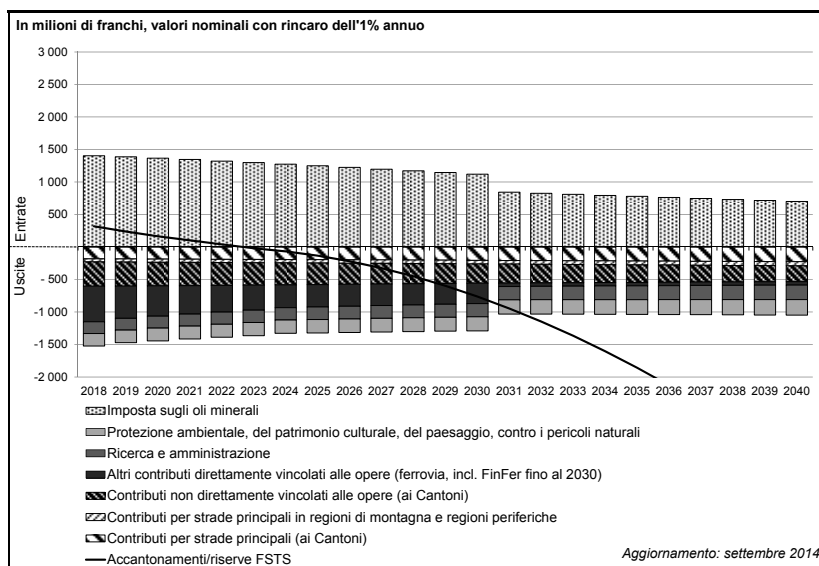


Figura 29

Entrate e uscite medie (valori nominali)

FSTSNUOVO (valori nominali, in mio. di fr.)*	2018–2030 (valori medi)	2031–2040 (valori medi)
Entrate	1275	776
Imposta sugli oli minerali	1269	770
Altre entrate	6	6
Uscite	1367	1039
Contributi per le strade principali versati ai Cantoni	194	217
Contributi per strade principali in regioni di montagna e periferiche	51	60
Contributi non direttamente vincolati alle opere versati ai Cantoni	337	266
Altri contributi direttamente vincolati alle opere (ferrovia, incl. FinFer fino al 2030)	390	53
Ricerca e amministrazione	191	214
Protezione ambientale	131	147
Protezione del paesaggio e del patrimonio culturale	17	19
Protezione contro i pericoli naturali (protezione contro le piene)	56	63
Saldo	-92	-264
Riserva FSTSNUOVO	-132	-2066

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

La simulazione prevede un sottofinanziamento del FSTS^{NUOVO} a partire dal 2023 circa. Il presente progetto crea le basi per poter reagire a tale eventualità. Se necessario, le entrate provenienti dall'imposta sugli autoveicoli, solitamente riservate al FOSTRA, possono essere utilizzate per il FSTS^{NUOVO}. Da notare inoltre, sul fronte delle uscite, che nelle simulazioni si mette in conto l'eventualità di un rincaro. Se dovesse effettivamente verificarsi, è possibile applicare la prevista compensazione al gettito delle imposte sugli oli minerali al fine di aumentarlo.

L'evoluzione riguardo a un eventuale sottofinanziamento dipende tuttavia anche dall'entità delle riserve trasferite nel FSTS^{NUOVO} al momento del cambiamento di sistema: se è possibile trasferirvi riserve maggiori di quanto attualmente previsto (v. excursus al n. 1.3.5), si ritarda anche il momento in cui si verifica tale sbilancio. Il momento e l'entità dipendono inoltre dall'effettivo andamento del gettito delle imposte sugli oli minerali, andamento che a sua volta dipende da quando verrà aumentato il supplemento fiscale: più tardi avviene, più tardi si verificherà lo sbilancio nel FSTS^{NUOVO}, poiché l'aumento comporta una diminuzione del gettito dell'imposta sugli oli minerali (imposta di base) e una crescita delle spese (v. commenti più sopra). Date queste incertezze, quindi, nella simulazione si rinuncia a misure concrete quali l'assegnazione dei proventi dall'imposta sugli autoveicoli o la compensazione del rincaro.

2.4 Programma di sviluppo strategico strade nazionali (PROSTRA)

2.4.1 Contesto

Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura stradale

La mozione 12.3329 Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura stradale, presentata il 19 marzo 2012 dalla Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale, ci ha incaricati di elaborare un progetto per un programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura stradale (analogo al modello PROSSIF relativo al progetto di finanziamento e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria FAIF). Tale programma deve indicare 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 livello del progetto FAIF, in modo tale da permettere al Parlamento di discutere entrambi i progetti nelle stesse condizioni.

Il nostro Collegio si è dichiarato disposto a illustrare, analogamente a quanto fatto nel messaggio FAIF⁵¹, 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. Abbiamo 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.

⁵¹ FF 2012 1283

2.4.2

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

L'elaborazione del *Programma di sviluppo strategico strade nazionali* (PROSTRA) si basa sulle disposizioni e le strategie di riferimento, tra cui in particolare il «Piano settoriale dei trasporti»⁵² e la «Strategia nazionale in materia di infrastrutture»⁵³. La congruenza con il Piano settoriale dei trasporti garantisce tra l'altro una politica in materia d'infrastruttura dei trasporti secondo criteri di sostenibilità nonché il coordinamento sia tra le varie modalità di trasporto sia con lo sviluppo territoriale auspicato. La strategia nazionale in materia di infrastrutture concretizza le linee guida per il futuro sviluppo di un settore importante per l'economia e la qualità della vita del Paese, inserito in un contesto di competitività internazionale.

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 richiedono requisiti più impegnativi di efficienza della rete delle strade nazionali, e questo in termini sia quantitativi (capacità) che qualitativi (velocità, sicurezza, stabilità e viabilità). In altre parole, l'efficienza e la viabilità vanno adeguate alle esigenze della società e dell'economia. L'offerta deve essere funzionale allo sviluppo auspicato del contesto urbanistico-insediativo e occupazionale. Considerati i lunghi tempi di pianificazione e di realizzazione dei grandi progetti infrastrutturali, è opportuno avviare in tempo utile i processi decisionali pertinenti.

- *Obiettivo 2*: garantire la protezione della popolazione, dell'ambiente e delle infrastrutture.

Secondariamente, è necessario ridurre le ripercussioni negative della mobilità e dei trasporti su popolazione e 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.

⁵² DATEC, 2006, Piano settoriale dei trasporti, Parte programmatica (approvato dal Consiglio federale il 26 apr. 2006), www.are.admin.ch > Attualità > Pubblicazioni > Trasporti.

⁵³ «Il futuro delle reti infrastrutturali nazionali in Svizzera», rapporto del Consiglio federale del 17 settembre 2010, www.uvek.admin.ch > Il DATEC > Strategia > Strategia delle infrastrutture federali > Rapporto

- *Obiettivo 3*: aumentare l'economicità 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 consentire il coordinamento trasversale tra i vari sistemi di trasporto, sfruttando le sinergie presenti, affinché questi possano essere ponderati in base ai loro vantaggi economici ed ecologici.

- *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 (v. all. 5).

2.4.3 Approccio globale per le opere 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 una disamina delle esigenze sul piano sociale, economico ed ecologico che, associata a un'analisi della rete viaria esistente, consente di individuare le aree di intervento e scegliere l'approccio da adottare.

Nella *seconda fase* vengono elaborati i progetti di potenziamento (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 con lo sviluppo insediativo auspicato.

La progressiva concretizzazione avviene nella *terza fase*, nella quale i progetti percorrono l'iter procedurale prescritto fino a diventare 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 gli aumenti di capacità comportano maggiori spese a livello di esercizio, manutenzione e adeguamenti e, di norma, vengono realizzati in combinazione con misure di manutenzione e adeguamento⁵⁴.

Gestione articolata in più fasi

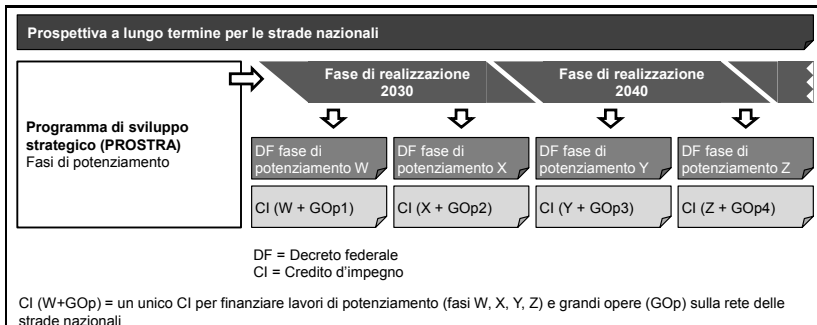
Dall'analisi delle esigenze fino alla messa in esercizio, i progetti concernenti le strade nazionali attraversano lunghi e complessi processi decisionali e iter approvativi che, non di rado, si protraggono anche per oltre 20 anni.

⁵⁴ Ad esempio l'ampliamento a sei corsie del tratto Härkingen-Wiggertal.

Per gestire e seguire questo iter occorre una procedura articolata in più fasi, illustrata e spiegata qui sotto in maniera schematica.

Figura 30

Come funziona il PROSTRA



Il programma di sviluppo strategico alla base

Le opere di potenziamento fanno riferimento al *Programma di sviluppo strategico strade nazionali* (PROSTRA), che comprende tutti i progetti di tale tipo che si intendono realizzare nell'arco dei successivi 20–30 anni circa, primi fra tutti quelli necessari per mantenere e migliorare la funzionalità della rete. Il programma è preceduto da dettagliati studi di pianificazione e progettazione, nell'ambito dei quali si definiscono le misure necessarie, coordinandole con gli organi interessati. Si valuta in base a una *prospettiva a lungo termine* e alle carenze riscontrate nell'infrastruttura delle strade nazionali. Entrano a far parte del programma soltanto i progetti ritenuti necessari e opportuni per l'economia nazionale.

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

Concretizzazione in più fasi

Il PROSTRA si articola in diverse *fasi di realizzazione*, nell'ambito delle quali sono definiti i progetti da realizzare in via prioritaria in un orizzonte approssimativo di circa 10–15 anni, stando alla valutazione attuale e considerando il loro stato di avanzamento. La selezione si basa su un'approfondita valutazione e definizione delle priorità che interessa tutti i progetti inseriti nel programma. Il nostro Collegio sottoporrà al Parlamento, di regola ogni quattro anni, una proposta nella quale esamina la portata di tali progetti, fornisce informazioni sul relativo stato di attuazione e stabilisce la successiva fase del PROSTRA 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. Aggiungeremo 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 (v. n. 2.2.2). 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 carattere vincolante a livello di pianificazione, in quanto occorre garantire il coordinamento con gli altri sistemi di trasporto ovvero con le misure sulla restante rete stradale.

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

I progetti appartenenti a una 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 cantierabili entro 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 nostro Collegio 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 sulle fasi di potenziamento, quelli sui 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 scaglionata consente non solo di reagire, ogni qual volta risulti 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 è fondamentalmente strutturato in maniera analoga al PROSSIF (infrastruttura ferroviaria) così come è stato presentato nel messaggio sul progetto FAIF 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 in ambito stradale 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.

Coordinamento con il PROSSIF (infrastruttura ferroviaria) e i programmi d'agglomerato

I progetti previsti dal PROSTRA sono coordinati con l'ulteriore sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria e le misure previste per gli agglomerati: lo studio per l'elaborazione del PROSTRA ha coinvolto sia il piano di ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria, presentato con il messaggio FAIF ovvero il PROSSIF, sia le misure negli agglomerati previste nel primo e secondo messaggio concernenti il Traffico d'agglomerato.

Da questa analisi è emerso come l'ulteriore sviluppo di un solo sistema di trasporto (rotaia o strada) spesso non basti a soddisfare la domanda di mobilità o l'evoluzione del traffico. Per tenere debitamente conto delle differenti esigenze di mobilità in funzione del territorio (traffico locale o regionale, traffico interregionale, traffico di transito) e delle cause di mobilità (traffico pendolare e spostamenti per motivi di lavoro e tempo libero, traffico merci), nello stesso territorio è spesso necessario potenziare entrambi i sistemi di trasporto.

2.4.4 Portata del PROSTRA strade nazionali

Qui di seguito si descrive la situazione attuale del PROSTRA strade nazionali, che include il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali (PEB) nonché le due integrazioni della rete «circonvallazione di Morges» e «autostrada della Glattal». In queste due aree si è visto come le gravi criticità possano essere risolte unicamente costruendo nuovi tratti sulla rete delle strade nazionali. Al momento non sono state ancora decise ulteriori integrazioni e circonvallazioni. Stando ad oggi, è previsto un volume di investimenti complessivo di 16,4 miliardi di franchi per lavori di potenziamento (aumento della capacità) della rete.

Figura 31

Investimenti complessivi per il completamento rete e il PROSTRA (2014–2040)

(mio. di fr. / livello prezzi 2014, IVA inclusa)

Completamento della rete	5 991
Potenziamento (PROSTRA)	16 368
– Fase di realizzazione 2030	6 470
– PEB-M1+2 (el. problemi di capacità moduli 1+2)	6 470
– Fase di realizzazione 2040	9 898
– PEB-M3 (el. problemi di capacità modulo 3)	7 358
– NEB-2 (autostrada Glattal, circonv. di Morges)	2 540
Totale	22 359

Nelle tabelle che seguono si riporta un elenco dettagliato dei progetti. Fatta eccezione per le risorse già stanziato, nei valori e nelle stime sui costi la forbice è di +/- 30 per cento.

Con vari decreti federali, il Parlamento ha stanziato complessivamente circa 2,6 miliardi di franchi⁵⁵ per i primi progetti del PEB (modulo 1).

Sono attualmente in fase di elaborazione i progetti dei moduli 2 (3,9 miliardi di franchi) e 3 (7,4 miliardi di franchi) del PEB, anche se non sono state ancora adottate decisioni definitive in materia. Gli studi pianificatori per le due integrazioni della rete «circonvallazione di Morges» e «autostrada della Glatttal» sono conclusi. La prossima fase progettuale, il progetto generale, potrà tuttavia essere avviata solamente dopo che il Parlamento avrà inserito questi nuovi elementi nel decreto concernente la rete delle strade nazionali. Nell'estate del 2014, nella regione di Basilea, è stato proposto un nuovo tracciato (galleria sotto il Reno). Rispetto alla variante originale (STOT 1/2 [tangenziale est di Basilea]), i costi aggiuntivi ammontano a circa 300 milioni di franchi o, complessivamente, a circa 600 milioni di franchi, qualora debba essere realizzato anche l'allacciamento con la Germania. Nell'ambito dell'aggiornamento del PROSTRA, occorrerà chiarire se esso andrà realizzato contestualmente alla galleria. Si dovrà altresì valutare l'entità del cofinanziamento da parte Cantone di Basilea Città dei costi aggiuntivi per la galleria rispetto alla variante STOT 1/2 prevista originariamente. Nel fabbisogno finanziario è stato perciò considerato provvisoriamente l'importo già noto di tale variante.

Per eliminare tutte le strozzature che interessano l'attuale rete delle strade nazionali sarebbe necessario intervenire con una serie di ulteriori progetti nell'ambito del PEB (modulo 4 PEB), che però sono stati sospesi per motivi di costi, pari a 6,4 miliardi di franchi.

⁵⁵ 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.

Programma di sviluppo strategico fino al 2040
(livello prezzi 2014, IVA inclusa, in mio. di fr.)

		Fase di realizzazione 2030		Fase di realizzazione 2040	Progetti rinviati	Livello dei prezzi 2005 IVA esclusa (importo totale progetto)
		Sblocco dei fondi fino al 2014	Altre fasi fino al 2030			
Eliminazione dei problemi di capacità mediante aggiunta di corsie di marcia						
Zona	Progetto					
GE	Genève Aéroport - Le Vengeron	61				50
GE	Perly - Bemex		524			430
GE	Bemex - Genève Aéroport		749			615
GE	Le Vengeron - Coppet		201			165
GE	Coppet - Nyon			201		165
GE	Etoile-Perly				475	390
VD	Crissier, Phase 1*	190				160
VD	Crissier, Phase 2		143			120
VD	Villars-Ste-Croix - Cossonay			122		100
VD	Nyon - Morges Ouest				609	500
VD	Villars-Ste-Croix - La Croix-Montreux				1643	1350
BE	Wankdorf - Schönbühl		170			140
BE	Schönbühl - Kirchberg			237		195
BE	Wankdorf - Muri			1806		1485
BE	Weyermannshaus - Wankdorf				262	215
BE	Muri - Rubigen				146	120
BE-SO	Luterbach - Härkingen	803				660
SO-AG	Härkingen - Wiggertal	60				165
SO-AG	Aarau Ost - Birrfeld			402		330
SO-AG	Aarau West - Aarau Ost				274	225
SO-AG	Birrfeld - Wettingen inkl. 4. Röhre Baregg				609	500
ZH	Nordumfahrung Zürich	1119				940
ZH	Andelfingen - Winterthur Nord	342				285
ZH	Zürich Nord - Zürich Flughafen		24			20
ZH	Umfahrung Winterthur		451			370
ZH	Wettingen - Dietikon			262		215
ZH	Westumfahrung Zürich			134		110
ZH	Brütisellen - Töss				609	500
ZH	Zürich Süd - Thalwil - Wädenswil				463	380
ZH	Wädenswil - Richterswil				207	170
ZH	Schindellegi - Pfäffikon SZ				122	100
SG	Kreuzbleiche - Neudorf (3. Röhre Rosenbergtunnel)		499			410
SG	St.Gallen Neudorf - Verzweigung Meggenhus				134	110
BS-BL	Rheintunnel Basel **		1109			915
BS-BL	Hagnau - Liestal			493		405
LU-ZG	Blegi - Rütihof	17				135
LU-ZG	Rütihof - Buchrain			256		210
LU-ZG	Buchrain - Rotsee ("Erweiterung Nord")			310		255
LU-ZG	Bypass Luzern inkl. Ergänzung Süd			1784		1465
OW	Samen Nord - Alpnach - Lopper				189	155
SH	2. Röhre Fäsenstaubtunnel Schaffhausen			365		300
SH	Erweiterung Chofirstuntunnel				621	510
TI	Lugano Sud - Mendrisio			986		810
	Totale	2592	3870	7358	6363	16850
	Diff. tra valore piano del progetto e prev./PF		8			
	Totale fase di realizzazione 2030		6470			
Eliminazione dei problemi di capacità mediante integrazioni della rete / nuovi elementi viari***						
VD	Contournement de Morges			1270		2800
ZH	Glattalautobahn			1270		2600
	Totale integrazioni della rete			2540		5400
Sintesi						
	Totale fase di realizzazione 2030		6470			
	Totale fase di realizzazione 2040		9898			
	Totale complessivo		16368			

Legenda:

- * Incluso il fabbisogno supplementare
- ** Esclusi i costi aggiuntivi rispetto alla variante STOT 1/2 scartata, dell'ordine di 300 milioni di franchi, e all'allacciamento da/verso la Germania, di pari importo; l'entità della partecipazione del Cantone di BS è ancora da definire.
- *** Secondo l'attuale pianificazione, la realizzazione di questi progetti durerà fin oltre il 2040. I costi complessivi ammontano a circa 3,4 miliardi di franchi per la circonvallazione di Morges e a circa 3,2 miliardi di franchi per l'autostrada della Glattal (entrambi livello prezzi 2014, IVA inclusa).

Per quanto riguarda i progetti PEB, 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 FI. Pertanto, oltre al livello dei prezzi 2012 (IVA inclusa), le tabelle dettagliate riportano per tali opere anche il livello dei prezzi 2005 (IVA esclusa). A tale proposito, bisogna tenere presente che questi valori 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 2014; queste non figurano quindi nel volume di investimenti 2014–2040. Inoltre, gli importi relativi al livello dei prezzi 2014 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 2005 (importo complessivo) al livello 2014 possono esservi discordanze per singoli progetti.

2.4.5 Fase di realizzazione 2030

La fase di realizzazione 2030 comprende progetti ad oggi considerati prioritari dal Consiglio federale, per un volume di investimenti di quasi 6,5 miliardi di franchi, preventivati nel fabbisogno finanziario fino al 2030.

Si tratta di opere dei moduli 1 e 2 del PEB destinate a risolvere la situazione nei punti di massima criticità.

Fase di realizzazione 2030
(livello prezzi 2014, IVA inclusa, in mio. di fr.)

		Fase di realizzazione 2030		Livello dei prezzi 2005 IVA esclusa (importo totale progetto)
		Sblocco dei fondi fino al 2014	Altre fasi fino al 2030	
Eliminazione dei problemi di capacità mediante aggiunta di corsie di marcia				
Zona	Progetto			
GE	Genève Aéroport - Le Vengeron	61		50
GE	Perly - Bernex		524	430
GE	Bernex - Genève Aéroport		749	615
GE	Le Vengeron - Coppet		201	165
VD	Crissier, Phase 1*	190		160
VD	Crissier, Phase 2		143	120
BE	Wankdorf - Schönbühl		170	140
BE-SO	Luterbach - Härkingen	803		660
SO-AG	Härkingen - Wiggertal	60		165
ZH	Nordumfahrung Zürich	1119		940
ZH	Andelfingen - Winterthur Nord	342		285
ZH	Zürich Nord - Zürich Flughafen		24	20
ZH	Umfahrung Winterthur		451	370
SG	Kreuzbleiche - Neudorf (3. Röhre Rosenberg tunnel)		499	410
SG	St.Gallen Neudorf - Verzweigung Meggenhus			110
BS-BL	Rheintunnel Basel **		1109	915
LU-ZG	Blegi - Rütihof	17		135
	Totale	2592	3870	5690
	Diff. tra valore piano del progetto e prev./PF		8	-
	Totale fase di realizzazione 2030		6470	-

* Incluso il fabbisogno supplementare.

** Esclusi i costi aggiuntivi rispetto alla variante STOT 1/2 scartata, dell'ordine di 300 milioni di franchi, e all'allacciamento da/verso la Germania, di pari importo; l'entità della partecipazione del Cantone di BS è ancora da definire.

2.4.6 Fase di realizzazione 2040 (descrizione generica)

Il contenuto della fase di realizzazione 2040 sarà fissato soltanto in un secondo tempo e dipenderà sostanzialmente dall'evolversi delle esigenze e lo stato di avanzamento della pianificazione relativa ai singoli progetti. In questa sede viene comunque anticipato soltanto un primo quadro generale basato su attuali piani e riflessioni. Per la fase di realizzazione 2040 risulta, stando ad oggi, un investimento pari a circa 9,9 miliardi di franchi (livello prezzi 2014, IVA inclusa).

Figura 34

**Fase di realizzazione 2040 (riepilogo approssimativo)
(livello prezzi 2014, IVA inclusa, in mio. di fr.)**

		Fase di realizzazione 2040	Livello dei prezzi 2005 IVA esclusa (importo totale progetto)
Eliminazione dei problemi di capacità mediante aggiunta di corsie di marcia			
Zona	Progetto		
GE	Coppet - Nyon	201	165
VD	Villars-Ste-Croix - Cossonay	122	100
BE	Schönbühl - Kirchberg	237	195
BE	Wankdorf - Muri	1806	1485
SO-AG	Aarau Ost - Birrfeld	402	330
ZH	Wettingen - Dietikon	262	215
ZH	Westumfahrung Zürich	134	110
BS-BL	Hagnau - Liestal	493	405
LU-ZG	Rüthof - Buchrain	256	210
LU-ZG	Buchrain - Rotsee ("Erweiterung Nord")	310	255
LU-ZG	Bypass Luzern inkl. Ergänzung Süd	1784	1465
SH	2. Röhre Fäsenstaubtunnel Schaffhausen	365	300
TI	Lugano Sud - Mendrisio	986	810
	Totale	7358	6045
Eliminazione dei problemi di capacità mediante integrazioni della rete / nuovi elementi viari***			
VD	Contournement de Morges	1270	2800
ZH	Glattalautobahn	1270	2600
	Totale integrazioni della rete	2540	5400
Totale fase di realizzazione 2040		9898	11445

*** Secondo l'attuale pianificazione, la realizzazione di questi progetti durerà fin oltre il 2040. I costi complessivi ammontano a circa 3,4 miliardi di franchi per la circonvallazione di Morges e a circa 3,2 miliardi di franchi per l'autostrada della Glattal (entrambi livello prezzi 2014, IVA inclusa).

Per la fase di realizzazione 2040 sono già stati preventivati mezzi finanziari da stanziare prima del 2030, non solo per consentire i necessari lavori di pianificazione, ma anche per garantire che i primi progetti possano essere cantierati verso la fine degli anni 2020.

2.4.7 Partecipazione di terzi ai costi per progetti concernenti le strade nazionali

In linea di massima, in futuro le strade nazionali verranno finanziate interamente attraverso il FOSTRA. Verranno finanziati progetti considerati in un'ottica generale necessari per volume e tempistica nonché prioritari nel caso di interventi di potenziamento. Per progetti o parti di essi impostati su specifiche esigenze di terzi è prevista la loro partecipazione ai costi.

Per i progetti del PROSTRA strade nazionali, la Confederazione stabilisce, nell'ambito di uno studio progettuale e secondo uno schema di valutazione standardizzato e vincolante, la variante di soluzione più funzionale, coinvolgendo i Cantoni, le Città e

i Comuni direttamente interessati. Oltre alle ripercussioni sulle costruzioni e sul traffico, vanno considerati aspetti quali la redditività (rapporto costi-benefici), la pianificazione del territorio e l'ambiente, nonché diversi punti di vista (Confederazione, utenti, terzi quali Cantoni o regioni). Questo approccio complessivo e integrato assicura che la variante scelta rappresenti una soluzione attuabile e che la Confederazione tenga debitamente conto degli interessi di Cantoni, città e Comuni.

Se ad esempio un Cantone chiede ulteriori interventi, come una tratta sotterranea invece che in superficie, un tracciato alternativo, svincoli o bretelle supplementari ecc., deve assumerne i costi aggiuntivi. La partecipazione della Confederazione a questi costi si limita alla parte che comporta un'utilità diretta dimostrabile per la strada nazionale.

Nel caso di opere di minore entità, ad esempio l'aggiunta di uno svincolo, la quota della Confederazione rimane limitata al 30 per cento dei costi aggiuntivi, mentre per quelle più complesse, come un progetto per l'eliminazione di problemi di capacità, un'integrazione della rete o la costruzione di una circonvallazione può arrivare al 60 per cento. Questa differenza è dovuta al fatto che, di norma, le opere di una certa importanza comportano oneri notevoli non sostenibili dai soli Cantoni o altri terzi e che l'utilità di tali opere per la strada nazionale è nettamente maggiore di quelle minori.

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 (v. 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 si incontro alle esigenze della popolazione e dell'economia, ma facendolo con un impiego di risorse (naturali, 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.

Considerata la struttura federale, è estremamente complesso perseguire queste priorità. Per raggiungere questo obiettivo, i programmi d'agglomerato si sono rivelati 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 aumento della capacità 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 un approccio integrato che coordini le varie modalità di trasporto e lo sviluppo insediativo e tenga conto dell'ambiente. 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 giudicando il rapporto costi-benefici e lo 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 (generazioni) e si avanza la richiesta dei mezzi federali necessari per una fase successiva (v. fig. 15). Per 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, altre misure di entità minore in ambito di trasporti e, in particolare, di insediamenti. L'attuazione è seguita dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (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 una forte esigenza dei Cantoni, delle Città e dei Comuni: infatti sono ben 49 su 55 fra agglomerati e città di 23 Cantoni ad aver elaborato un programma di prima o seconda generazione, presentato alla Confederazione per una valutazione di cofinanziamento. I contributi federali non sono destinati solo ai grandi agglomerati, ma anche a quelli di piccole-medie dimensioni;
- in brevissimo tempo, in quegli spazi funzionali e strettamente interconnessi che sono gli agglomerati è stato possibile migliorare notevolmente non solo la collaborazione intercomunale e intercantonale, ma addirittura quella transfrontaliera;
- nel territorio e nel traffico sono riconoscibili effetti concreti (misure atte a promuovere lo sviluppo insediativo verso l'interno, ovvero ad evitare la dispersione insediativa, 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 sia per i Cantoni e i Comuni i programmi d'agglomerato sono diventati uno strumento importante di collaborazione e per coordinare la pianificazione. Il FOSTRA intende garantire il consolidamento e l'ottimizzazione dei programmi in quanto pilastri fondamentali di uno sviluppo sostenibile del territorio svizzero. Nel concreto saranno rafforzati tutti e tre i pilastri:

- 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;
- inoltre, la pianificazione coerente di trasporti e insediamenti, tenendo conto dell'ambiente, 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 approcci e strategie da adottare, nessun livello deve essere trascurato;
- infine, la garanzia del cofinanziamento della Confederazione attraverso il FOSTRA va incontro a una necessità esistente anche in futuro e permette un impiego efficace ed efficiente dei mezzi. La decisione in merito al cofinanziamento di programmi e misure rimarrà di competenza del Parlamento.

2.6 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

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 equiparabile 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 le misure volte a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati continuano a essere finanziati attraverso un fondo per una durata indeterminata.

Risanamento finanziario

Il rifinanziamento a copertura del previsto disavanzo sarà realizzato in varie fasi, in particolare mediante l'aumento graduale del supplemento fiscale sugli oli minerali e la destinazione vincolata dell'imposta sugli autoveicoli, grazie alla quale è possibile contenere tale rialzo. L'approccio graduale consente di tenere conto del quadro effettivo delle entrate e uscite che, per sua stessa natura, su un orizzonte temporale che va fino al 2030 o 2040, comporta grandi incertezze. Inoltre, gli automobilisti sopportano meglio diversi piccoli ritocchi che non un unico grande aumento.

La soluzione scelta evita altresì l'acquisizione di risorse finanziarie a titolo di «scorta». In futuro, gli aumenti saranno dovuti in particolare al prevedibile calo delle entrate dalla imposte sugli oli minerali a seguito del minore consumo di carburante e del rincaro. In fin dei conti sono una misura compensatoria e, tutt'al più, comportano un onere aggiuntivo minimo in termini reali per gli automobilisti.

Programma di sviluppo strategico strade nazionali (PROSTRA)

Le opere di potenziamento della rete delle strade nazionali sono finalizzate a preservarne e migliorarne la funzionalità. Con opere di potenziamento mirate si contribuirà a mantenere e ad accrescere l'attrattiva della piazza svizzera. Al pari di quanto avviene già nell'ambito dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF), sarà coinvolto anche il Parlamento nelle decisioni riguardanti il PROSTRA, 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 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 respiro, 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'attrattiva dell'intero 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 Tasse di utilizzo

Nel contesto svizzero occorre distinguere 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). Nel 2012⁵⁶ e nel 2014⁵⁷ l'USTRA ha redatto due rapporti sul tema dei pedaggi.

Pedaggi infrastrutturali/pedaggi riscossi per l'attraversamento di gallerie

Ai sensi dell'articolo 82 capoverso 3 Cost., l'Assemblea federale potrebbe autorizzare la riscossione di una tassa a titolo di pedaggio infrastrutturale per singole opere. Se si dovesse riscuotere una tassa di utilizzo per più opere, potrebbe risultare necessario un adeguamento della Costituzione federale.

I pedaggi infrastrutturali consentono di raggiungere vari obiettivi, tra i quali innanzitutto il controllo della domanda e un utilizzo 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».

Nei Paesi limitrofi i pedaggi infrastrutturali sono in particolare pedaggi per l'attraversamento di gallerie, che spesso servono a finanziare progetti costosi o che difficilmente si possono finanziare in altro modo. Nel contesto svizzero sarebbe sostanzialmente possibile conseguire un contributo di finanziamento attraverso pedaggi infrastrutturali, che presentano tuttavia anche notevoli svantaggi: se vengono riscossi soltanto per singole gallerie della rete delle strade nazionali, si pone la questione della parità o disparità di trattamento tra le varie regioni del Paese. Alcune approfitterebbero dell'assenza di pedaggi per le loro strade, mentre altre dovrebbero pagare separatamente per parti dell'infrastruttura stradale. Occorre altresì considerare che le opere realizzate in precedenza sono state finanziate con mezzi provenienti dal gettito dell'imposta sugli oli minerali, che viene riscossa in tutta la Svizzera, e che quindi anche quelle regioni hanno beneficiato di una perequazione su scala nazionale. Il finanziamento (parziale) di nuove opere attraverso pedaggi strutturali infrangerebbe il principio della perequazione, che ha altresì contribuito alla coesione tra le varie parti del Paese. Senza dimenticare altri inconvenienti quali il probabile spostamento del traffico su altri percorsi. La rete delle strade nazionali è fortemente connessa con le altre strade e assorbe una parte importante del traffico.

Come fatto notare in precedenza, se si dovesse riscuotere una tassa di utilizzo per più opere (p. es. tutte le gallerie o i manufatti principali), sorgerebbero questioni di carattere giuridico. Il sistema di riscossione, poi, dovrebbe affrontare sfide particolari. L'elevata densità di gallerie e manufatti, il volume di traffico, spesso altissimo, e la mancanza di spazio nell'area delle strade nazionali, nonché l'intento di non ostacolare il flusso di traffico escludono in pratica i classici caselli (con possibilità di pagare manualmente). Andrebbero piuttosto realizzati sistemi di riscossione elettronici, che consentirebbero un rilevamento dei veicoli e un conteggio automatico. Una prima discussione in merito ai pedaggi è già stata affrontata nel contesto del risanamento della galleria autostradale del San Gottardo, quando si è deciso che unicamente per essa non va riscosso alcun pedaggio.

⁵⁶ USTRA, Analisi – Pedaggi del 19 dicembre 2012. 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), www.astra.admin.ch > Temi > Strade nazionali > Galleria del San Gottardo > Risanamento: Studi e rapporti.

⁵⁷ ASTRA, Zusatzabklärungen vom 23. Juni 2014 zu Tunnel- und Strassenbenutzungsgebühren im Auftrag der KVF-N, www.astra.admin.ch > Temi > Strade nazionali > Galleria del San Gottardo > Risanamento: Studi e rapporti (in tedesco).

«Road pricing» / «Mobility pricing»

Nel messaggio del 25 gennaio 2012 sul programma di legislatura 2011–2015⁵⁸, all'obiettivo 21 prevediamo la stesura di un rapporto strategico sul «mobility pricing» (tariffazione della mobilità). Il DATEC è stato incaricato di elaborarlo entro il 2015 all'attenzione del nostro Collegio. In quanto «tassa commisurata all'utilizzo dell'infrastruttura e dei servizi nel trasporto privato e pubblico e volta a influenzare la domanda di mobilità», il «mobility pricing», con un approccio trasversale a tutte le modalità di trasporto mediante una gestione attiva della mobilità deve fare in modo che le infrastrutture dei trasporti vengano sfruttate meglio. Un cambiamento di sistema richiede tuttavia approfonditi lavori preparatori e tempi conseguentemente lunghi. Anche questa soluzione viene quindi scartata.

Il rapporto strategico deve anche fungere da riferimento per una discussione politica che serva al processo decisionale per risolvere i problemi del traffico. Non deve contemplare alcun mandato di attuazione successiva, ma possibili modalità operative per un'ipotizzabile attuazione posticipata. Possibili condizioni generali e approcci di soluzione sono stati presentati per la prima volta in occasione della Giornata delle infrastrutture 2014, svoltasi il 24 ottobre⁵⁹.

Pedaggio autostradale per le autovetture («Pkw-Maut»)

Nella Repubblica federale di Germania si sta attualmente valutando la possibilità di introdurre un pedaggio autostradale per le autovetture («Pkw-Maut») quale tassa per l'utilizzo delle infrastrutture, da applicarsi ai detentori di autovetture e camper immatricolati in Germania e all'estero che viaggiano su autostrade e strade federali. Su queste ultime, i detentori di autovetture e camper non immatricolati in Germania vengono esentati dalla tassa. L'intenzione di introdurre il pedaggio poggia principalmente sul fatto che in quel Paese non ci sono apposite tasse per l'utilizzo delle strade, come è invece il caso dell'Austria (contrassegno per motoveicoli, automobili e autoveicoli fino a 3,5 tonnellate per l'utilizzazione di autostrade e superstrade) o della Svizzera (obbligo del contrassegno per veicoli fino a 3,5 tonnellate per l'utilizzo delle strade nazionali di prima e seconda classe). Il pedaggio autostradale mira a coinvolgere maggiormente gli utenti nel finanziamento delle strade e punta in particolare agli autoveicoli immatricolati all'estero, poiché i detentori degli autoveicoli assoggettati in Germania all'imposta sulla circolazione vengono sgravati nel caso della tassa sugli autoveicoli. Il pedaggio autostradale non deve implicare oneri aggiuntivi per i detentori degli autoveicoli immatricolati in Germania.

Al momento non si sa se il pedaggio verrà effettivamente introdotto in Germania, non essendo ancora state approvate leggi in tal senso. Ci si interroga inoltre sulla conformità del pedaggio (cioè della sua configurazione) con il diritto europeo. Se questa è accertata, esamineremo la possibilità di introdurre un simile pedaggio nel nostro Paese. Occorre inoltre considerare che in Svizzera c'è già il contrassegno stradale, per cui anche i detentori di veicoli immatricolati all'estero sono assoggettati alla tassa quando utilizzano le strade nazionali.

⁵⁸ FF 2012 305

⁵⁹ www.uvek.admin.ch > Il DATEC > Giornata delle infrastrutture 2014

2.7.2 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 Kofmel 97.3604, Pfisterer 05.3603, Reymond 10.3568 e Schneider-Schneiter 12.3121 e al postulato Bischof 12.3635). Anche nel rapporto sul risanamento della galleria autostradale del San Gottardo⁶⁰ ha esaminato in maniera approfondita la questione di un eventuale (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.

2.7.3 Slot-Management

Il postulato 13.4183 PMI e gestione degli slot invita il nostro Collegio a prendere in esame un sistema di gestione degli slot (fasce orarie). Il fine ultimo consiste nell'incentivare le imprese che si impegnano a gestire il loro parco veicoli in modo da decongestionare il traffico nelle ore di punta o ad avvalersi in misura maggiore del trasporto intermodale. Le imprese che raggiungono gli obiettivi fissati beneficeranno di una riduzione del supplemento fiscale sugli oli minerali. Siamo altresì

⁶⁰ 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 gen. 2009, www.astra.admin.ch > Temi > Strade nazionali > Galleria del San Gottardo > Risanamento: Studi e rapporti (in tedesco).

invitati a valutare i vantaggi e gli svantaggi di un tale sistema e di presentarli nell'ambito del progetto FOSTRA.

Pubblicheremo un rapporto separato sul postulato, che è stato accolto dal Consiglio degli Stati il 20 marzo 2014.

2.8 Risultato della procedura di consultazione

Il 26 febbraio 2014 è stata avviata la procedura di consultazione relativa al presente messaggio. È terminata il 20 giugno 2014. Complessivamente sono pervenuti 101 pareri⁶¹.

2.8.1 Nuova architettura finanziaria con il FOSTRA

Una nuova architettura finanziaria con il FOSTRA e il FSTS_{NUOVO} viene appoggiata del tutto o in parte dalla maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione. In parte emergono riserve o vengono presentate richieste di modifica di tipo specifico, che riguardano tutti i livelli dell'architettura finanziaria, ma soprattutto le fonti da cui alimentare il FOSTRA, i compiti da sostenere e la concreta attribuzione dei settori di attività ai due strumenti di finanziamento.

Una piccola minoranza respinge il progetto per come è stato presentato nella procedura di consultazione poiché, da una parte, comporta un aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali e in quanto il PROSTRA è ritenuto insufficiente. Una posizione negativa, questa, sostenuta in particolare dalle associazioni legate al trasporto stradale che, pur se sarebbero favorevoli a una soluzione che prevede un fondo, sono tuttavia contrari a un aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali. Dall'altra, si chiede un adeguamento sostanziale del progetto: tutti i compiti da finanziare legati al trasporto stradale andrebbero integrati nel fondo e quindi il settore di attività di quest'ultimo va notevolmente ampliato.

Tra chi si è espresso favorevolmente, vengono spesso avanzate riserve su due aspetti dell'architettura finanziaria. Viene criticato il meccanismo di compensazione tra il FOSTRA e il FSTS_{NUOVO} proposto in procedura di consultazione (compensazione attraverso le riserve): da un lato si chiede una precisazione delle disposizioni di legge sul meccanismo di compensazione, dall'altro una completa rinuncia al meccanismo stesso. La seconda riserva concerne il mantenimento di un FSTS ovvero la convivenza di FSTS_{NUOVO} e FOSTRA, che vengono valutati criticamente, lamentando, fra l'altro, la scarsa trasparenza. Viene pertanto suggerita da più parti un'integrazione completa in un fondo di tutti i settori di attività legati al trasporto stradale.

In linea generale esiste quindi una netta maggioranza pienamente o ampiamente a favore della creazione di un FOSTRA, sebbene vengano avanzate riserve su singoli elementi di organizzazione.

⁶¹ Rapporto dei risultati: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2014 > Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni.

Fonti di finanziamento del FOISTRA

Oltre la metà dei pareri espressi è a favore della maggioranza delle fonti di finanziamento proposte⁶². Una minoranza respinge tuttavia la destinazione vincolata dell'imposta sugli autoveicoli a favore del FOISTRA. Da più parti, fra i pareri a favore delle fonti di finanziamento, ne vengono proposte altre oppure se ne sollecita la verifica.

Le strade nazionali come ambito di attività del FOISTRA

In linea generale, non vi è opposizione al finanziamento delle strade nazionali tramite un fondo. Tuttavia uno degli aspetti più criticati del progetto è il fatto che esso non tenga conto del decreto federale 2012 concernente la rete delle strade nazionali. 52 pareri rinviano al suddetto decreto e ne chiedono, ovvero ne propongono, l'integrazione nel FOISTRA (anche solo in parte, come la circonvallazione di Morges e l'autostrada della Glatttal) oppure auspicano che tale integrazione venga almeno verificata. Tuttavia i pareri espressi spesso non si soffermano sul finanziamento del decreto 2012.

I contributi destinati agli interventi di miglioramento delle infrastrutture di trasporto di città e agglomerati come settore di attività del FOISTRA

La gamma di dichiarazioni sui contributi destinati agli interventi di miglioramento delle infrastrutture di trasporto di città e agglomerati è ampiamente sfaccettata, per non dire controversa.

Una minoranza di 28 pareri critica il fatto che si debbano continuare a cofinanziare progetti di trasporto su rotaia e richiedono una separazione più o meno netta, a livello di finanziamento, fra progetti legati a strada e rotaia. Principalmente si cita il fatto che il FOISTRA deve servire a finanziare solo progetti legati alla strada mentre FInFer deve finanziare progetti ferroviari o per il trasporto su rotaia.

30 pareri richiedono un volume minimo annuo di dotazione finanziaria per questo compito, con una forbice che va dai 280 agli 800 milioni di franchi. 14 pareri ritengono che il volume minimo debba essere sancito per legge. 8 pareri ritengono che la dotazione finanziaria annuale debba essere limitata a 200 milioni di franchi.

I contributi per le strade principali nelle regioni di montagna e periferiche

17 pareri rivendicano la prosecuzione a tempo indeterminato dei contributi (tramite FOISTRA) per le strade principali nelle regioni di montagna e periferiche. Vi sono inoltre richieste isolate di integrazione nel FOISTRA dei contributi generali per le strade principali.

⁶² Frequentemente con un primo enunciato i pareri respingono le fonti di finanziamento, poiché chi li esprime non è d'accordo con l'aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali. A ben vedere si riscontra tuttavia che le fonti di finanziamento di per se stesse non vengono contestate.

2.8.2 Risanamento finanziario

Aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali

Circa due terzi dei pareri concordano, in linea generale o con riserve, con un aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali o comunque non lo respingono totalmente, auspicando che questo venga scaglionato, risulti più moderato e/o venga agganciato alla realizzazione di progetti concreti.

28 pareri, fra cui quelli delle associazioni legate al trasporto stradale, sono contrari all'aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali. Spesso si argomenta che se la distribuzione fosse corretta, i fondi sarebbero già sufficienti, allineandosi in questo alla cosiddetta «Iniziativa della vacca da mungere» o a chi chiede la riduzione delle sovvenzioni ovvero dei finanziamenti trasversali dalla strada alla rotaia.

Destinazione vincolata dell'imposta sugli autoveicoli

72 pareri si esprimono favorevolmente, in generale o con riserve, sulla destinazione vincolata dell'imposta sugli autoveicoli. 45 di questi preferiscono la destinazione vincolata totale, conformemente alla variante secondaria avanzata nella proposta di consultazione. Chi si esprime a favore con riserva, ovvero chi respinge la destinazione vincolata, cita in particolare le seguenti motivazioni: sottrazione di fondi dalle casse generali dello Stato, utilizzo solo per il FOSTRA o inopportunità di un'imposta sugli autoveicoli come tributo forfetario.

Tassa forfetaria sui veicoli dotati di sistemi di propulsione alternativi (veicoli elettrici)

Con 83 pareri a favore, una preponderante maggioranza si esprime per un siffatto tributo; la maggioranza è anche d'accordo sulla destinazione vincolata degli introiti così generati a favore del FOSTRA. Diverse sono invece le idee su come tale tributo sui veicoli elettrici dovrebbe essere concretamente configurato: si propone ad esempio che questo non sia forfetario ma in forma di pedaggio o calcolato sulla potenza dei veicoli; oppure che vengano scelti tempi di introduzione diversi. L'imposta sui veicoli elettrici viene respinta in cinque pareri.

Compensazione del rincaro

61 pareri concordano con la proposta oggetto di consultazione, sebbene 6 di questi auspichino adeguamenti particolari. Fra i 30 pareri contrari alla proposta, 20 sostengono che la competenza per la compensazione del rincaro dovrebbe essere trasferita al Consiglio federale.

Altre misure volte a colmare il disavanzo finanziario

In linea con l'orientamento (politico) dei pareri, la gamma delle altre proposte di intervento volte a colmare il disavanzo finanziario è ampiamente sfaccettata ovvero controversa. Oltre alla rinuncia ai compiti, vengono in particolare menzionati i seguenti elementi: finanziamento del trasporto pubblico su rotaia (TP) tramite FinFer, adeguamento dell'entità della destinazione vincolata dell'imposta sugli oli minerali (imposta di base), moderato aumento della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali e ricorso all'imposta sul valore aggiunto. Vengono inoltre proposti cambi di sistema a livello di road pricing e mobility pricing o soluzioni PPP.

2.8.3 Programma di sviluppo strategico strade nazionali (PROSTRA) e fasi di potenziamento

Una maggioranza di 69 pareri si esprime favorevolmente, in generale o con riserve, sull'idea di base che emerge dalla proposta in consultazione. 39 pareri richiedono che il PROSTRA tenga conto del decreto federale 2012 concernente la rete delle strade nazionali, senza peraltro indicare concretamente come si dovrebbero finanziare queste attività. Da notare è che i Cantoni non fanno fronte comune per l'adeguamento del decreto.

Sono stati espressi 83 pareri sull'organizzazione per fasi di potenziamento del futuro aumento della capacità, tutti concordi, in linea generale o con riserve, sulla proposta di consultazione. Vengono avanzate controproposte in particolare relativamente all'organizzazione delle fasi di potenziamento, all'orizzonte temporale e alla determinazione di priorità. Si sottolinea inoltre che dal consenso sulla procedura a tappe non può essere desunto un consenso generale per gli aumenti di capacità.

2.9 Attuazione

2.9.1 Attuazione nella pratica

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

Il contenuto della prima fase di potenziamento (v. 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.

2.9.2 Responsabilità

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

2.10 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 (N 31.05.12, Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni CN 12.018; S 20.09.12).

3 **Commento 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. Questa sistematica andrebbe fondamentalmente rispettata nel caso di modifiche della Costituzione.

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 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 i mezzi per i compiti e le spese connessi alla circolazione stradale e al traffico aereo non sono sufficienti.

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 nell'articolo 86 capoverso 2 Cost. Per ragioni di 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.

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 elencati 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 al capoverso 2 lettera f 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 FI). La lettera e del capoverso 2, in combinato disposto con l'articolo 196 numero 3 capoversi 2 e 2^{bis}, assicura che, alla scadenza, la destinazione dei contributi di durata limitata che dal FSTSN^{UOVO} confluiscono nel FInFer per la remunerazione e il rimborso degli anticipi sia vincolata per il FOSTRA. Con la creazione del FOSTRA e del FSTSN^{UOVO} il versamento nel FInFer e, dal 2030 circa, la quota per il FOSTRA verranno finanziati esclusivamente dalle entrate sull'imposta sugli oli minerali (imposta di base). Il calcolo del versamento e della quota verrà fatto nel modo stabilito nella votazione popolare del 9 febbraio 2014. Soltanto così è possibile garantire l'equivalenza tra versamento e quota, equivalenza da cui possono tuttavia derivare interazioni. Questa modalità di calcolo comporta degli automatismi in base ai quali, con l'aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali, il FInFer e il FOSTRA dispongono contestualmente anche di più mezzi finanziari dal gettito a destinazione vincolata dell'imposta sugli oli minerali (imposta di base). Questo a sua volta potrebbe determinare uno sbilancio del FSTSN^{UOVO}, da ripianare in particolare mediante risparmi o proventi dall'imposta sugli autoveicoli.

Il legislatore disciplinerà a tempo debito anche la prevista indicizzazione della quota per il FOSTRA, indicizzazione che fundamentalmente dovrebbe essere analoga a quella del versamento nel FInFer che si esaurirà allora e rifarsi in particolare all'indice dei prezzi delle costruzioni nel genio civile.

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 (cpv. 2 lett. d; v. n. 2.3.5.4); la legge d'esecuzione disciplinerà in modo dettagliato a quali categorie di veicoli e a quali le tecniche di propulsione verrà applicata la tassa;
- l'imposta sugli autoveicoli (lett. b; v. n. 2.3.5.3).

In linea di massima, la destinazione dell'intera imposta sugli autoveicoli viene vincolata per il FOSTRA. In determinati casi eccezionali, tuttavia, parti dell'imposta sugli autoveicoli possono essere utilizzati per il FSTSN^{UOVO} e per il bilancio generale della Confederazione (v. cpv. 5).

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 una quota 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 affinché, nel caso di un incombente sotto-finanziamento del FSTS^{NUOVO} sia possibile derogare alla destinazione vincolata integrale dell'imposta sugli autoveicoli.

Cpv. 6

Questa disposizione è intesa come elemento fondamentale per consentire, nell'ambito di «pacchetti di risparmio» o di «programmi di sgravio», di derogare alla destinazione vincolata integrale dell'imposta sugli autoveicoli per il FOSTRA. In questi casi, l'Assemblea federale deve potere assegnare una quota, o nel caso più estremo la totalità, dei proventi di tale imposta al bilancio generale della Confederazione per ridurre i tagli in altri ambiti. L'assegnazione sarà possibile solo in casi idonei che richiedono tagli pari ad almeno l'uno per cento di tutte le spese previste. De facto, quindi, l'imposta sugli autoveicoli può esser utilizzata per il bilancio generale della Confederazione soltanto laddove sia necessario un vero e proprio «pacchetto di risparmio» o «programma di sgravio». Ecco perché si definisce esplicitamente a livello costituzionale quando si è in presenza di una simile idoneità.

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 sistemica, 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 sui veicoli a propulsione alternativa (che per semplicità definiamo in seguito «autoveicoli elettrici»). A seguito degli sviluppi tecnologici, ci si dovrà attendere un incremento di tali veicoli, soprattutto elettrici. 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 (v. 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 rubrica e cpv. 2 e 2^{bis}

Il controprogetto diretto all'iniziativa popolare «Per i trasporti pubblici» (il cosiddetto progetto FAIF) è stato adottato in votazione popolare il 9 febbraio 2014. Di conseguenza, la disposizione transitoria dev'essere adeguata alle nuove disposizioni. L'importo dei mezzi che il Consiglio federale può attribuire al fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FInFer) secondo l'articolo 87a capoverso 2 Cost. resta invariato e corrisponde cioè al massimo al nove per cento dei mezzi di cui all'articolo 86 capoverso 2 lettera c e della metà del prodotto netto dell'imposta sul consumo su tutti i carburanti, esclusi quelli per aerei, di cui all'articolo 131 capoverso 1 lettera e Cost. Per contro, il versamento nel FInFer va finanziato unicamente con il gettito dell'imposta di consumo, ossia con il FSTS_{NUOVO}. La quota dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata, che in virtù dell'articolo 86 capoverso 2 lettera e spetta al FOSTRA, va quindi accreditata al FSTS_{NUOVO} per la durata del versamento nel FInFer.

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 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 1985⁶³ concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali (LUMin)⁶⁴.

Cpv. 2

Questa disposizione stabilisce la relazione con la legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC). Al contempo, segnalando il carattere sussidiario della LFC, si assicura che anche nel FOISTRA si applichi il Nuovo modello contabile (NMC) della Confederazione inteso come schema di presentazione dei conti. Poiché la LFOISTRA non contiene disposizioni contrarie al NMC, questo si applica senza restrizioni; in questo modo vengono rispettate anche le direttive del messaggio del 12 novembre 2014⁶⁵ concernente l'ottimizzazione del Nuovo modello contabile (NMC). Secondo questo disegno di legge, la LFC va integrata come segue:

Articolo 52, nuovo capoverso 4: «La presentazione dei conti di fondi disciplinati da una legge speciale, compresi i fondi con conti speciali ai sensi dell'articolo 5 lettera b, è retta dalle disposizioni della presente legge, a meno che la legge speciale non disponga altrimenti.»

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 LFOISTRA, 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 Conto del Fondo

La contabilità del FOISTRA va tenuta secondo le prescrizioni del NMC. Conformemente alle disposizioni in vigore della LFIT e della LFIInFer, le operazioni aventi carattere di investimento devono essere obbligatoriamente contabilizzate nel conto economico, in violazione dei principi del NMC. Poiché ciò fa lievitare i conti economici del FI e del FIInFer, si propone l'introduzione di un conto investimenti, in cui trasferire le voci indicate finora nel conto economico, per il FOISTRA e, tramite un

⁶³ RS 725.116.2

⁶⁴ Nel contesto della modifica di altri atti normativi, il titolo della LUMin viene adeguato come segue: legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e di altri mezzi a destinazione vincolata per il traffico stradale e aereo.

⁶⁵ FF 2014 8061

proprio messaggio specifico⁶⁶, per il FIInFer e il FI, operativo fino alla sostituzione con il FOISTRA. Le singole transazioni continueranno tuttavia a figurare nella conto del Fondo con un grado di dettaglio analogo a quello attuale del FI. Nel capoverso 2 lettera b numero 2 si stabilisce che viene rettificato integralmente il valore sia delle strade nazionali in costruzione, sia dei mutui per progetti ferroviari concernenti il traffico negli agglomerati. Gli attivi menzionati al capoverso 3 lettera a si compongono come segue: l'attivo circolante, che contiene i crediti del FOISTRA nei confronti della Confederazione, e crediti nei confronti di terzi derivanti da operazioni di delimitazione contabile di fine anno, e l'attivo fisso, che comprende le strade nazionali in costruzione e i mutui per progetti ferroviari concernenti il traffico negli agglomerati.

Art. 4 Conferimenti

Cpv. 1

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.

Cpv. 2

Affinché sia possibile reagire prontamente a eventuali disavanzi finanziari, questa disposizione incarica il Consiglio federale di verificare periodicamente le risorse del Fondo. Se queste non sono sufficienti, in via prioritaria occorre procedere a un aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali conformemente all'articolo 131 capoverso 2 lettera a Cost.

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 le attività di esercizio, manutenzione e sistemazione/potenziamento, dove per sistemazione si intendono gli adeguamenti (dell'infrastruttura stradale a nuove normative, costruendo p. es. pareti antirumore per rispettare le prescrizioni in ambito di protezione contro l'inquinamento fonico oppure interventi strutturali di piccola entità, come p. es. la ristrutturazione di svincoli) e per potenziamento l'ampliamento della capacità (fasi di potenziamento), 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

⁶⁶ Messaggio del 12 nov. 2014 concernente l'ottimizzazione del Nuovo modello contabile (NMC), FF 2014 8061

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 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

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.

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 fase/generazione di programmi d'agglomerato. Diversamente dai limiti di spesa, tali crediti, deliberati dal Parlamento, hanno limitazioni temporali, 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 predette fasi e le grandi opere nonché i crediti d'impegno per le rispettive fasi/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), i crediti d'impegno per tale progetto sono già stati stanziati e confluiscono pertanto nel nuovo fondo insieme al credito complessivo FI (v. art. 13 cpv. 3). È tuttavia escluso il credito d'impegno per contributi per le strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche, che viene addebitato al finanziamento speciale (v. art. 13 cpv. 4).

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 fasi/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 le misure volte a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati devono essere canalizzati attraverso un unico fondo. Vi sarebbe quindi un indebitamento se le uscite per i progetti superassero quanto a disposizione dalle riserve del fondo e dai conferimenti. Se si ammettesse un indebitamento del Fondo, si perderebbe l'enorme vantaggio dato dalla creazione del Fondo di eliminare i rischi per il bilancio finanziario della Confederazione. Occorre altresì segnalare che il FOISTRA non è né autorizzato a effettuare prelievi di capitale di terzi, né può chiedere un anticipo alla 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 conto 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 500 e 800 milioni.

Cpv. 3

Conformemente all'attuale prassi nel FI, nonché analogamente a quanto avviene per il FinFer, i crediti che il Fondo vanta nei confronti della Confederazione non vanno remunerati.

Art. 10 Approvazione del conto del Fondo e presa d'atto 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 sull'evoluzione 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 LFIT viene a decadere per effetto della nuova disciplina e può quindi 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 FOSTRA (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 FOSTRA sotto forma di conferimento unico (v. commenti al cpv. 2). Per i compiti che in futuro saranno finanziati con il FOSTRA, quest'ultimo riceve, sotto forma di conferimento iniziale, una quota della riserva disponibile del FSTS. I compiti in oggetto riguardano le strade nazionali e includono i conferimenti nel FI destinati a finanziare il completamento della rete, l'eliminazione dei problemi di capacità e i contributi per le misure volte a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati. L'importo del versamento che, dal FSTS, viene trasferito al FOSTRA, 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 200 milioni di franchi (il che corrisponde ai 10 anni che dovrebbero restare per il versamento dei contributi, presupponendo che il cambiamento di sistema avvenga nel 2018).

Cpv. 3

In questo capoverso si precisa che il FOSTRA può continuare a disporre dei crediti d'impegno approvati con il decreto federale del 4 ottobre 2006⁶⁷ concernente il credito complessivo per il fondo infrastrutturale, ma non ancora richiesti al momento della liquidazione del fondo. Occorre segnalare che, secondo l'articolo 6 del decreto, il Consiglio federale può continuare ad aumentare i singoli crediti d'impegno per adeguarli al rincaro comprovato e all'imposta sul valore aggiunto.

Cpv. 4

Con il decreto federale concernente il credito complessivo FI, il Parlamento ha già stanziato un credito d'impegno di 800 milioni di franchi per contributi alle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche. La disposizione sancisce che questi mezzi possono continuare a essere utilizzati fino a esaurimento del credito e che le uscite vanno addebitate al FSTS. In virtù dell'articolo 14, con il preventivo vanno quindi richiesti annualmente mezzi finanziari.

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 simultanea dei due atti.

Cpv. 4

Il supplemento fiscale sugli oli minerali va aumentato solamente in caso di necessità, per cui l'aumento avrà luogo solamente quando, in base al preventivo e al piano finanziario, si prospetta che l'anno seguente le riserve del fondo scenderanno sotto l'importo di circa 500 milioni di franchi. Con le simulazioni svolte, basate sul preventivo e sul piano finanziario attuali, questo potrebbe avvenire nel 2019. L'aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali dovrebbe perciò avere luogo nel 2018. Per sua stessa natura, questa ipotesi comporta grandi incertezze, per cui il momento fissato per questo primo aumento dipenderà dall'effettiva evoluzione delle riserve del Fondo. Il Consiglio federale vuole poi potere sfruttare la possibilità di una compensazione del rincaro, da realizzare non prima del secondo aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali. L'entrata in vigore della pertinente disposizione nella LIOM è perciò vincolata al secondo aumento di cui sopra.

⁶⁷ FF 2007 7705

Modifica della legge federale del 21 giugno 1996⁶⁸ sull'imposizione degli oli minerali (LIOM)

Art. 12 cpv. 2

Si propone di aumentare il supplemento fiscale sugli oli minerali da 300 a 360 franchi per 1000 litri a 15 °C.

Art. 12d Compensazione del rincaro

Mentre le spese 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 conferisce al Consiglio federale, dopo consultazione delle competenti commissioni parlamentari, la facoltà di procedere, mediante ordinanza (v. n. 2.3.5.2), a una compensazione del rincaro sia sulla tariffa dell'imposta sugli oli minerali (imposta di base), sia su quella del supplemento fiscale sugli oli minerali, compensazione che però non deve avvenire contemporaneamente. Come anno di riferimento (punto di partenza) per il calcolo del rincaro farà fede l'anno in cui entrerà in vigore il decreto federale concernente la creazione di un fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato. 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'anno di riferimento, ovvero dall'ultimo adeguamento o dall'ultima compensazione del rincaro della tariffa applicabile; secondariamente, la compensazione deve essere necessaria. Per stabilire se questa necessità sussiste, il Consiglio federale si baserà sulla pianificazione finanziaria dei 4-5 anni successivi. L'entrata in vigore della pertinente disposizione nella LIOM è connessa al secondo aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali (v. art. 14 cpv. 5 LFOSTRA).

L'indice determinante per calcolare l'evoluzione del rincaro è quello dei prezzi delle costruzioni nel genio civile; questo viene calcolato dall'UST 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.

Modifica della legge del 19 dicembre 1997⁶⁹ sul traffico pesante (LTTP)

Art. 19, rubrica

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.

⁶⁸ RS 641.61

⁶⁹ RS 641.81

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

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 supplementari che, dal 2008, spettano ai Cantoni in seguito all'aumento della TTPCP sono impiegati già oggi per il mantenimento 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 LFOSTRA. Essendo i mezzi tuttavia strettamente correlati alla TTPCP, le considerazioni legate alla sistematica giustificano l'integrazione della disposizione nella legge sul traffico pesante.

Modifica della legge federale dell'8 marzo 1960⁷⁰ sulle strade nazionali (LSN)

Titolo prima dell'art. 9

Integrazione del titolo in seguito all'introduzione del programma di sviluppo strategico.

Art. 9 e 10

Si è approfittato della presente modifica per operare un cambiamento terminologico (il termine «piano di sistemazione» è stato sostituito con «pianificazione»).

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 la creazione di nuove capacità. Vi rientra per esempio l'aggiunta di corsie di marcia in tratti di oltre due chilometri o la costruzione di nuovi tratti stradali.

⁷⁰ RS 725.11

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.

Modifica della legge federale del 22 marzo 1985⁷¹ concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali (LUMin)

Titolo

Con la nuova soluzione di finanziamento, oltre all'imposta sugli oli minerali e alla tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali, la destinazione di altre risorse viene vincolata al finanziamento del traffico stradale e aereo. Ai fini di una migliore comprensione il titolo della LUMin viene adeguato di conseguenza.

Ingresso

Tra i rimandi nell'ingresso vanno aggiunti i nuovi articoli 85a e 87b Cost.

Art. 1

Cpv. 1

Nel capoverso 1 vengono elencati esplicitamente i mezzi previsti a livello costituzionale per il finanziamento dei compiti e delle spese connessi alla circolazione stradale: oltre a quelli finora elencati in questa disposizione (imposta di consumo sui carburanti nei settori del traffico stradale e del traffico aereo [lett. a] nonché tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali nel settore del traffico stradale [lett. c]), si tratta di mezzi derivanti dal supplemento sul carburante (lett. b), dall'imposta sugli autoveicoli, sempre che questa non venga utilizzata nell'ambito dell'articolo 86 capoversi 5 e 6 Cost. per il FSTS o per sgravare il bilancio della Confederazione nell'ambito di pacchetti di risparmio d (lett. d), dalla tassa sui veicoli a motore che utilizzano mezzi di propulsione diversi dai carburanti di cui alla lettera a (lett. e) e dalla sanzione di cui all'articolo 13 della legge sul CO₂ (lett. f).

Cpv. 2

Il capoverso 2 disciplina in maniera analoga l'utilizzo dei mezzi a destinazione vincolata per il traffico aereo.

Cpv. 3

Il capoverso 3 disciplina che cosa si intende per prodotto netto. Sono fatte salve altre normative nelle leggi speciali rilevanti per la riscossione.

Art. 2

Adeguamento linguistico a causa dei mezzi supplementari menzionati al capoverso 1 per il finanziamento del traffico stradale e del traffico aereo.

⁷¹ RS 725.116.2

Titolo prima dell'art. 3

Il titolo secondo viene coordinato con la rubrica dell'articolo 86 Cost.

Art. 3

L'attuale capoverso 3 viene stralciato. Dalla Costituzione già si evince in maniera esaustiva per quali compiti e oneri connessi alla circolazione stradale vanno utilizzati i mezzi di cui all'articolo 1 capoverso 1. Non è quindi necessaria una ripetizione a livello di legge. Il principio in virtù del quale da questi mezzi vanno dedotti gli oneri della Confederazione per l'esecuzione della legge, è ora sancito nell'articolo 1 capoverso 2.

Art. 4 Ripartizione tra i singoli settori di compiti

L'attuale articolo 4 viene sottoposto a revisione totale, poiché con la nuova soluzione il Fondo è in gran parte divenuto privo di oggetto.

Cpv. 1

Il capoverso 1 è stato sostanzialmente ripreso e completato con il rimando alla pertinente disposizione costituzionale.

Cpv. 2

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 tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali, si stima che tra il 2018 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 FSTS^{NUOVO}, è necessario adeguare la base di calcolo e la quota di partecipazione a questi contributi. Come base di calcolo si considera la metà del prodotto netto dell'imposta sul consumo su tutti i carburanti, esclusi quelli per aerei, di cui all'articolo 131 capoverso 1 lettera e Cost. Basandosi sulle previsioni relative all'evoluzione delle entrate, tale quota, fissata al 27 per cento, dovrebbe consentire di raggiungere il livello contributivo atteso conformemente al diritto vigente.

Cpv. 3

Affinché sia possibile assorbire a breve-medio termine un'eventuale perdita di entrate ovvero un'eventuale eccedenza di uscite, il FSTS^{NUOVO} può costituire accantonamenti. Appare adeguato un importo di circa 300-400 milioni di franchi. Viene inoltre stabilito che il FSTS^{NUOVO} non può indebitarsi.

Art. 8 cpv. 3 e 4

In linea di massima, in futuro le strade nazionali verranno finanziate interamente attraverso il FOISTRA. Non si può tuttavia impedire ai Cantoni e ad altri terzi di assumere i costi aggiuntivi, inclusi eventuali interessi maturati, per progetti alternativi o singole parti di essi, impostati in modo specifico sulle loro necessità. Per i

progetti del PROSTRA strade nazionali, questa disposizione consente alla Confederazione di partecipare comunque fino al 60 per cento ai costi di varianti ovvero di opere o parti integranti di esse e rispondenti a specifiche necessità dei Cantoni o di terzi che si estendessero oltre la soluzione più funzionale individuata (variante di base).

Art. 9 cpv. 2

Da un lato, si tratta di una modifica redazionale (cfr. in proposito art. 5 cpv. 1 LFOSTRA), dall'altro gli adeguamenti degli impianti stradali esistenti ai requisiti della nuova legislazione di norma sono considerati lavori di sistemazione (p. es. pareti antirumore o misure volte ad aumentare la sicurezza nelle gallerie).

Art. 13 cpv. 3

Il secondo periodo, trasferito dalla LFIT (art. 14 cpv. 3) 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). In ragione dei risultati della procedura di consultazione si rinuncia a una limitazione temporale (entro il 2027) per stanziare questi contributi.

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 FAIF, in futuro i progetti ferroviari che non sono già stati decisi in virtù del diritto previgente e che sono contemplati nei programmi d'agglomerato non saranno finanziati attraverso il FOSTRA, bensì con i mezzi provenienti dal FinFer (cfr. il messaggio FAIF⁷²). I lavori di potenziamento di un'infrastruttura ferroviaria, la cui costruzione o il cui esercizio vanno finanziati dalla Confederazione, vanno dunque finanziati

⁷² FF 2012 1283 e seg.

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, com'è stato finora il caso con la LFI.

Cpv. 2^{bis}

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. 17b cpv. 2, secondo periodo

L'UST ha rielaborato la definizione statistica delle aree urbane e delle aree d'agglomerato risalente al 2000. Da una parte, per tenere conto dell'evoluzione metodologica in questo settore e, dall'altra, in virtù dei più recenti dati disponibili. La definizione dell'UST viene periodicamente riveduta, di solito ogni dieci anni e serve in primo luogo per scopi statistici. Spetta ai dipartimenti e agli ambiti politici interessati decidere in che misura la definizione può fungere da base per ulteriori scopi.

Con la formulazione proposta si elimina l'obbligo di attenersi rigidamente alla definizione di agglomerato dell'UST nell'esaminare l'appartenenza di un Comune a un agglomerato nell'ambito dei programmi d'agglomerato. Saranno così possibili migliori soluzioni per il traffico d'agglomerato.

Art. 17e Aliquota di contribuzione e contributi massimi

Cpv. 1

Nel diritto in vigore (LFIT e LUMin) non viene disciplinato il rapporto tra i contributi 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 specificati soltanto i contributi massimi fissati per ogni programma d'agglomerato cofinanziato e l'aliquota di contribuzione della Confederazione all'intero programma. Quest'ultima si applica a ogni misura cofinanziata. Il contributo massimo a un programma d'agglomerato non è un importo forfetario, bensì la somma dei contributi 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 sarebbero dovuti iniziare prima della fine del periodo quadriennale corrispondente alla fase/generazione dei corrispondenti programmi d'agglomerato (2011–2014, 2015–2018 ecc.). Nel quadro dei programmi d'agglomerato di prima fase/generazione, la Confederazione ha poi deciso di rinunciare a questa condizione, vista l'allora carenza di liquidità del fondo⁷³, né ne ha previsto l'introduzione per i programmi d'agglomerato di seconda fase/generazione. Per garantire un'esecuzione efficiente dei

⁷³ FF 2009 7221, in particolare pag. 7242

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 a progetti di ricerca nel settore stradale. L'articolo 16 capoverso 5 della legge federale del 7 ottobre 1983⁷⁴ sulla promozione della ricerca e dell'innovazione, sul quale si fonda l'ordinanza in vigore del DATEC del 23 febbraio 2012⁷⁵ 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.

Art. 37a cpv. 1, frase introduttiva

Modifica redazionale connessa al modificato articolo 1 capoverso 2.

Art. 38 cpv. 2

Si stabilisce ora che dai mezzi a destinazione vincolata per il finanziamento del traffico stradale e del traffico aereo, vanno dedotti gli oneri della Confederazione in relazione con l'esecuzione della legge.

3.3 Decreto federale del 10 dicembre 2012 concernente la rete delle strade nazionali

Il 10 dicembre 2012 l'Assemblea federale ha adeguato il decreto federale concernente la rete delle strade nazionali⁷⁶, risalente al 1960, alle attuali e future condizioni del traffico (cfr. messaggio del 18 gen. 2012⁷⁷ sull'adeguamento del decreto federale concernente la rete delle strade nazionali e sul suo finanziamento). Inserendo tratti supplementari si intendeva ampliare la rete delle strade nazionali esistente di circa 400 chilometri. I costi aggiuntivi avrebbero fra l'altro dovuto essere finanziati attraverso un aumento del prezzo del contrassegno autostradale (modifica della legge del 22 mar. 2013⁷⁸ concernente la tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali) e del decreto federale concernente il credito complessivo FI.

Sempre il 10 dicembre 2012 l'Assemblea federale ha poi deciso di inserire nel decreto federale le due integrazioni della rete, la circonvallazione di Morges e l'autostrada della Glatttal, entrambe finalizzate a eliminare i colli di bottiglia in quelle aree.

⁷⁴ RU **1984 28**

⁷⁵ RS **427.72**

⁷⁶ RS **725.113.11**

⁷⁷ FF **2012 543**

⁷⁸ RS **741.71**

I due atti normativi erano giuridicamente connessi in modo tale che il decreto 2012 concernente la rete delle strade nazionali e il decreto federale concernente il credito complessivo sarebbero potuti entrare in vigore solamente aumentando il prezzo del contrassegno autostradale. L'aumento è stato però respinto nella votazione referendaria del 24 novembre 2013. Ciò implica che il decreto 2012 concernente la rete delle strade nazionali, emanato il 10 dicembre 2012 dall'Assemblea federale, pur sussistendo, non può però entrare in vigore e rimane valido il decreto federale concernente la rete delle strade nazionali risalente al 1960.

Le due opere, non ancora realizzate, sono tuttora considerate urgenti per risolvere i problemi di capacità dell'attuale rete e vanno perciò inseriti nel decreto concernente la rete delle strade nazionali. Quello del 10 dicembre 2012 verrà perciò adeguato di conseguenza. Contiene un nuovo allegato dal quale è stato tolto l'inserimento dei 400 chilometri supplementari. La modifica potrà però entrare in vigore soltanto una volta accolto il FOSTRA.

3.4 Decreto federale concernente il credito complessivo per il fondo infrastrutturale

Come già menzionato, anche il credito complessivo FI è stato adeguato tagliando i contributi federali alle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche, conformemente alla LFIT, per un importo pari a quello delle strade principali cantonali da riclassificare quali strade nazionali. Come il decreto 2012 concernente la rete delle strade nazionali, anche questa modifica del credito complessivo FI non può entrare in vigore e va perciò annullata.

4 Ripercussioni

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. Il sottofinanziamento del FSTS ovvero del FSTS_{NUOVO} e del FOSTRA potrà così essere risolto a medio termine.

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 (v. n. 2.3.5.1).

In base ai modelli di calcolo per lo scenario «POM Sensitività», un aumento di 6 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 40 milioni di franchi l'anno (valore medio 2018–2030), ovvero in una perdita di 20 milioni di franchi a carico del bilancio generale della Confederazione e di 20 milioni di franchi a carico del FSTS_{NUOVO}.

Aumentando il supplemento di 6 centesimi, la Confederazione beneficia tuttavia al tempo stesso di introiti supplementari di circa 15 milioni di franchi l'anno provenienti dall'imposta sul valore aggiunto, il che significa che le minori entrate nel bilancio generale della Confederazione ammontano in definitiva a circa 5 milioni di franchi l'anno.

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, l'importo di tali risorse sarebbe stato in media di 375 milioni di franchi annui, corrispondenti a più dell'uno per cento delle spese influenzabili a breve termine del 2013. In sede di stesura del piano finanziario di legislatura 2017–2019 si dovrà tenere conto di questa riduzione delle risorse. Stando alle previsioni più recenti (feb. 2015), il bilancio della Confederazione 2018 presenterà un disavanzo strutturale di diverse centinaia di milioni di franchi, che deve essere risanato attraverso misure appropriate nel quadro della rettifica del piano finanziario di legislatura. Tali previsioni non tengono ancora conto delle conseguenze dell'abbandono del cambio minimo franco svizzero/euro.

4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il progetto non ha alcuna ripercussione sul 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 gli interventi necessari a livello organizzativo per garantire la riscossione della tassa, nonché le conseguenti ripercussioni sul 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, in futuro anche il Parlamento avrà voce in capitolo nel processo decisionale relativo alle opere 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'attrattiva del Paese 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.

I Cantoni ricevono oggi 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. Inoltre, è possibile una partecipazione finanziaria della Confederazione ai costi aggiuntivi, inclusi eventuali interessi maturati, per progetti alternativi, o singole parti integranti, riguardanti le strade nazionali, impostati specificamente sulle necessità dei Cantoni e di altri terzi. 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, un piano di interventi che in ultima analisi giova agli stessi Cantoni e Comuni. Le misure proposte consentono inoltre di mantenere a medio termine ai livelli attuali 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. Ciò si verificherà se in futuro le tariffe dell'imposta sugli oli minerali venissero aumentati soltanto in Svizzera, mentre nei Paesi limitrofi il livello dei prezzi, ovvero delle imposte, dei carburanti rimanesse invariato sul lungo periodo.

4.3 Ripercussioni per l'economia e la società

Se, da un lato, le misure qui proposte goveranno all'economia e alla società, garantendo infrastrutture dei trasporti sicure, agibili, sostenibili e funzionali (v. 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)⁷⁹. 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 esigua⁸⁰: 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 (+6 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 è quello degli autocarri con un carico utile compreso tra 5 e 10 tonnellate⁸¹. Aumentando di 6 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 subirebbero il seguente aumento:

- autofurgoni⁸²: 0,70 franchi per l'intero tragitto rispettivamente 0,60 franchi circa per tonnellata di carico utile
- autocarri⁸³: 2,30 franchi per l'intero tragitto rispettivamente 0,30 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.

⁷⁹ UFE, «Energieperspektiven für die Schweiz bis 2050» (Le prospettive energetiche per la Svizzera fino al 2050, disponibile soltanto in tedesco), 2012, scenario «WWB» o «POM» – 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.

⁸⁰ INFRAS, IRE; «Entkoppelung zwischen Verkehrs- und Wirtschaftswachstum (Découpage entre accroissement du trafic et croissance économique)», 2006.

⁸¹ UST, Mobilità e trasporti 2013, pag. 34, www.bfs.admin.ch > Temi > 11 Mobilità e trasporti > Da consultare > Pubblicazioni (dossier elettronico supplementare).

⁸² Peso totale: 3,5 tonnellate; carico utile: 1,15 tonnellate; consumo di carburante: 9,2 litri ogni 100 km.

⁸³ Peso totale: 18 tonnellate; carico utile: 7,94 tonnellate; consumo di carburante: 31,1 litri ogni 100 km.

Trasporto di passeggeri – nuclei domestici

Secondo quanto risulta dall'indagine sul budget delle economie domestiche⁸⁴, 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 con almeno un'auto (v. all. 6).

Se, come è intenzione del Consiglio federale, il supplemento fiscale sugli oli minerali sarà aumentato di 6 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 7 franchi al mese, il che equivale a un aumento delle spese per la mobilità dello 0,7 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 8,17 litri ogni 100 km (v. all. 2). Ipotizzando un chilometraggio annuo pari a 15 000 km⁸⁵, ne risulterebbe un onere fiscale intorno a 896 franchi. La durata media di utilizzo di un veicolo è di circa dieci anni. Nel 2013, ossia dieci anni dopo, le automobili di nuova immatricolazione presentavano un consumo medio normalizzato pari ad appena 6,24 litri ogni 100 km. Ipotizzando questa volta un chilometraggio annuo pari a 15 000 km, risulterebbe un onere fiscale intorno ai 684 franchi. Passando a un veicolo a minore consumo di carburante, a chilometraggio invariato, l'onere fiscale si è dunque ridotto in quell'arco di tempo di circa 212 franchi. L'onere aggiuntivo causato dall'aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali sarà pertanto compensato dai consumi via via minori di carburante.

⁸⁴ UST, Indagine sul budget delle economie domestiche 2009–2011, analisi speciali dell'Ufficio federale di statistica, lug. 2013.

⁸⁵ UST, «Microcensimento mobilità e trasporti 2010», 2012, www.bfs.admin.ch > Temi > 11 Mobilità e trasporti > Da consultare > Pubblicazioni. 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 spesso sul valore annuo di 15 000 km, si è deciso di applicare quest'ultimo anche per il presente esempio.

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 di carburanti. Di conseguenza, detto aumento 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 rifinanziamento 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 della 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 2012⁸⁶ sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012⁸⁷ 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.

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 2010⁸⁸ «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»⁸⁹ viene inoltre definita una serie di obiettivi per le infrastrut-

⁸⁶ FF 2012 305

⁸⁷ FF 2012 6413

⁸⁸ Rapporto sul futuro delle reti infrastrutturali nazionali in Svizzera, rapporto del Consiglio federale del 17 set. 2010, www.uvek.admin.ch > Il DATEC > Strategia > Strategia delle infrastrutture federali > Rapporto.

⁸⁹ DATEC, 2006, Piano settoriale dei trasporti, Parte programmatica (adottato dal Consiglio federale il 26 apr. 2006), www.are.admin.ch > Attualità > Pubblicazioni > Trasporti.

ture dei trasporti (v. all. 5). Nel messaggio sul FAIF e nel messaggio del 18 gennaio 2012⁹⁰ sull'adeguamento del decreto federale concernente la rete delle strade nazionali e sul suo finanziamento (messaggio 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 (art. 85a e 87b Cost.) e l'adeguamento di altre disposizioni costituzionali (art. 86, 131 e 196 n. 3 Cost.); tutte queste modifiche sono strettamente correlate dal punto di vista materiale (finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti). L'unità sotto il profilo materiale è quindi rispettata.

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 del 21 giugno 1999⁹¹ fra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (Accordo sui trasporti terrestri); 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 1972⁹² 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 stabilisca, direttamente o indirettamente, una discriminazione fra i prodotti di una Parte contraente e i prodotti simili originari dell'altra Parte contraente. 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.

⁹⁰ FF 2012 543

⁹¹ RS 0.740.72

⁹² RS 0.632.401

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 necessari da apportare ad altri atti normativi sono soggetti 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. 14 del disegno 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. Poiché tali presupposti sono soddisfatti per gli articoli 6 (limite di spesa) e 7 (crediti d'impegno) della LFOSTRA, esse vanno subordinate al freno alle spese.

6.5 Conformità alla legge sui sussidi

Il presente progetto non crea alcuna nuova fattispecie di sussidio. Le disposizioni della legge sui sussidi del 5 ottobre 1990⁹³ si applicano a titolo sussidiario.

⁹³ RS 616.1

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.

FSTS nel dettaglio per l'esercizio 2013

(in mio. di fr.)

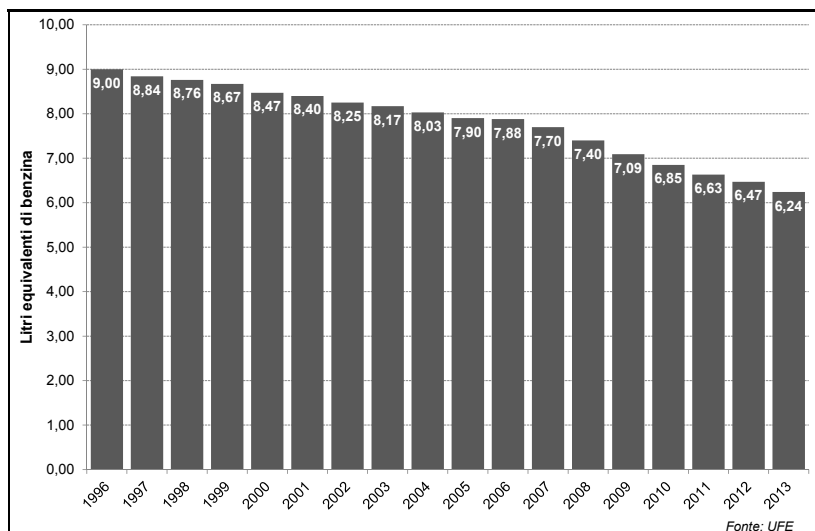
Entrate	3786
Compenso per riscossione taxa utilizzazione strade nazionali	-32
Altre spese d'esercizio; vendita e controllo taxa utilizzazione strade nazionali	-2
Imposta oli minerali sui carburanti	1474
Supplemento fiscale sugli oli minerali gravante i carburanti	1967
Tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali	356
Restituzione mutui per terminali	7
Ricavi funzionali (preventivo globale)	9
Alienazione investimenti mat. e immat. (prev. glob.); ricavi da terreni residui strade nazionali	7
Restituzione mutui per parcheggi nelle stazioni ferroviarie	0
Uscite	3821
Strade nazionali (senza fondo infrastrutturale)	1461
Esercizio: spese funzionali (preventivo globale)	353
Manutenzione/sistemazione: investimenti materiali e immateriali, scorte (prev. glob.)	1108
Fondo infrastrutturale	1026
Versamento annuale nel fondo infrastrutturale	1026
Versamento straordinario nel fondo infrastrutturale	-
Strade principali	172
Strade principali	172
Altri contributi direttamente vincolati alle opere	477
Indennità per il traffico combinato transalpino	166
Carico degli autoveicoli	3
Indennità trasporto di merci per ferrovia non transalpino	15
Separazione della circolazione	2
Binari di raccordo	12
Fondo per grandi progetti ferroviari	277
Terminali	1
Contributi non direttamente vincolati alle opere	374
Contributi generali a favore delle strade	367
Cantoni privi di strade nazionali	7
Ricerca e amministrazione	148
Spese funzionali (preventivo globale)	147
Investimenti materiali e immateriali, scorte (prev. glob.)	1
Protezione ambientale	108
Traffico lento, percorsi pedonali e sentieri	1
Boschi	50
Protezione contro i pericoli naturali	20
Protezione contro l'inquinamento fonico	37
Protezione del paesaggio e del patrimonio culturale	15
Tutela del patrimonio culturale e dei monumenti storici	11
Vie di comunicazione storiche	2
Natura e paesaggio	2
Protezione di altre strade contro i pericoli naturali	41
Protezione contro le piene	41
Saldo	-35
Nuova valutazione indennità per il trasporto di merci per ferrovia non transalpino 20	-6
Stato patrimoniale FSTS a fine anno	2036

Consumo medio di carburante delle automobili di nuova immatricolazione

Mentre all'inizio del rilevamento⁹⁴, nel 1996, le automobili di nuova immatricolazione consumavano in media ancora 9 litri di carburante (equivalente benzina) ogni 100 km, nel 2013 tale valore è sceso a 6,24 litri, pari a un calo di 2,76 litri (-31 % circa) nell'arco di 17 anni.

Figura 35

Consumo medio di carburante delle nuove automobili (in litri di equivalente benzina per 100 km)



⁹⁴ Fonte: UFE, Energieverbrauch und Energieeffizienz der neuen Personenwagen 2013, www.bfe.admin.ch > Temi > Efficienza energetica > Etichetta energia > Automobili > Documenti utili > Rapporti e opuscoli (in tedesco).

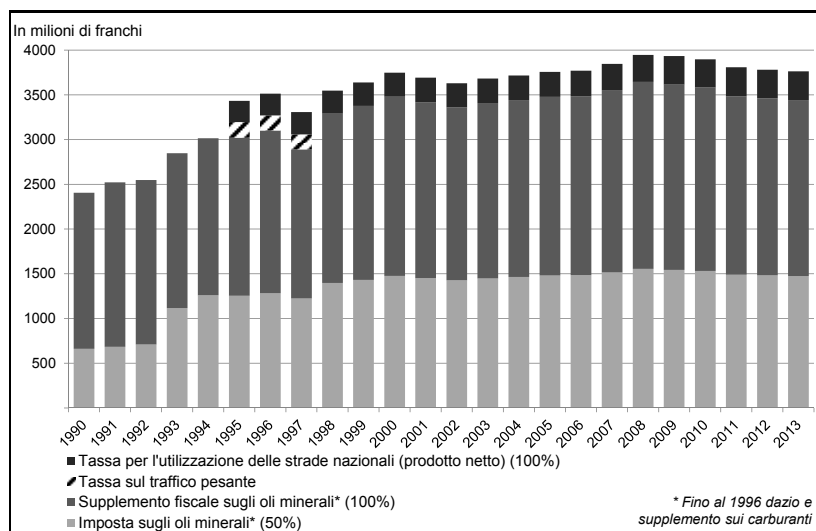
Evoluzione delle entrate nel FSTS

Nel 2013 le entrate a destinazione vincolata (imposta sugli oli minerali, supplemento fiscale sugli oli minerali, tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali) hanno fatto confluire 3,763 miliardi di franchi nel FSTS⁹⁵, ovvero 183 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 24 per cento, la popolazione residente media di circa l'11 per cento (valore relativo al 2012), il parco di veicoli a motore del 24 per cento e il chilometraggio (chilometri-veicolo) nel traffico stradale privato del 15 per cento (valore relativo al 2012), i proventi delle principali fonti di entrate non sono aumentati che dello 0,4 per cento.

Figura 36

Principali fonti di entrate nel Finanziamento speciale per il traffico stradale 1990–2013 (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).

⁹⁵ Il FSTS ha beneficiato nello stesso anno anche di altre entrate, per un ammontare di 23 milioni di franchi, totalizzando così complessivamente 3786 milioni di franchi nel 2013. Per semplificare, queste ultime entrate da varie fonti non sono rappresentate nel grafico.

Calcolo della tassa forfetaria per i veicoli elettrici

Il presente calcolo è a titolo illustrativo. In sede di procedura legislativa verranno stabiliti i dettagli dell'imposta, in virtù dei quali si procederà ai calcoli effettivi.

Equivalenti delle imposte sugli oli minerali

Nello scenario POM della strategia energetica 2050 verranno inasprite le direttive riguardanti i valori limite di emissione di CO₂ per le flotte di veicoli. Le emissioni medie di CO₂ vanno ridotte rispettivamente a 95 g/km entro la fine del 2020 e a 35 g/km entro la fine del 2050, che calcolate su 100 chilometri corrispondono rispettivamente a 4,1 e 1,5 litri⁹⁶. I calcoli disponibili si rifanno a questi valori. Con un percorso di riduzione lineare dal 2020 al 2040, un veicolo consumerà così circa 3,6 (2020–2030) e circa 2,7 (2031–2040) litri di benzina/100 km.

Inoltre, si tiene 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 8061 unità e per gli anni 2031–2040 di 8314 unità. Considerando i summenzionati valori di consumo di benzina, le imposte sugli oli minerali ammonteranno rispettivamente a 231 e 180 franchi l'anno.

Equivalenti dell'imposta sugli autoveicoli

Come base di calcolo delle tasse medie annuali 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 franchi⁹⁷). Ne risulta un importo di 140 franchi l'anno. In alternativa, si potrebbe abolire l'esenzione dalla tassa.

⁹⁶ Alla combustione, 1 litro di benzina libera 2340 g di CO₂

⁹⁷ Corrisponde all'incirca al valore mediano per veicoli elettrici. V. il rapporto «Catalogo dei veicoli energeticamente efficienti 2014», www.energieschweiz.ch > Mobilità > Veicoli > Autovetture.

Calcolo delle tasse medie per i veicoli elettrici

	2020–2030	2031–2040
Base quantitativa parco veicoli e chilometraggio		
Ø Parco veicoli elettrici (1000 veic)*	298,6	1029,3
Ø Chilometraggio veicoli elettrici (miliardi km-veic)*	2,4	8,6
Ø Chilometraggio annuo per veicolo elettrico (km)*/**	8061	8314
Equivalenti delle imposte sugli oli minerali (per veicolo)		
Ø Consumo di benzina ogni 100 km (l)***	3,6	2,7
Ø Consumo annuo di benzina (l)	293	227
Ø Imposta sugli oli minerali in franchi (a 43,12 ct/l)	126	98
Ø Supplemento fiscale sugli oli minerali in franchi (a 36 ct/l)	105	82
Ø Onere totale per imposte sul carburante, in franchi	231	180
Equivalenti dell'imposta sugli autoveicoli (4 % su 35 000 franchi), in franchi	140	140
Ø Tassa per veicolo elettrico	371	320
* Base quantitativa secondo «Energieperspektiven 2050» per lo scenario POM, ovvero POM-Sensitività.		
** 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. Lo scenario POM della strategia energetica 2050 ipotizza tuttavia un rapido aumento dell'efficienza delle batterie entro il 2020. Vi sarà quindi anche un incremento dei chilometri-veicolo percorsi annualmente con le automobili elettriche, dagli attuali circa 7300 km a 7900 km nel 2020. Seguirà poi una crescita più lenta fino al 2030, seguita da un'ulteriore forte incremento verso gli 8500 km nel 2040.		
*** Consumo di carburante conformemente alle direttive in materia di emissioni di CO ₂ dello scenario POM.		

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.

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 statistica⁹⁸ 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 al mese 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 6 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 parità di veicoli e abitudini, di circa 7 franchi al mese, il che equivale a un aumento delle spese per la mobilità dello 0,7 per cento (v. n. 4.3).

⁹⁸ Fonte dei dati: UST, Indagine sul budget delle economie domestiche 2009–2011, analisi speciali dell'Ufficio federale di statistica, lug. 2013.

Figura 38

Budget domestici 2009–2011: spese per la mobilitàIn franchi al mese e per nucleo (valori medi)¹

Budget domestici	Totale	Senza auto	Con almeno 1 auto
Reddito lordo	9 530	6 639	10 303
Reddito disponibile ²	6 741	4 797	7 261
Spese per la mobilità	898	262	1 068
Spese per il trasporto	750	255	882
– Acquisto e uso di veicoli privati ³	605	69	748
<i>(di cui carburanti e lubrificanti)</i>	<i>(148)</i>	<i>(17)</i>	<i>(183)</i>
<i>(di cui contrassegno autostradale Svizzera)</i>	<i>(3.29)</i>	<i>(0.20)</i>	<i>(4.12)</i>
– 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 39

Budget domestici 2009–2011: consumi

Valori medi mensili	Totale	Senza auto	Con almeno 1 auto
Reddito lordo (fr. al mese)	9 530	6 639	10 303
Carburanti (litri al mese)	90	10	111

Glossario

Chilometraggio	Chilometri percorsi da veicoli, riferiti a un intervallo di tempo
Completamento della rete	Completamento della rete delle strade nazionali decisa anteriormente al 2008
Conservazione	Termine generico che indica progetti in cui sono previsti sia interventi di manutenzione sia sistemazioni nel senso di adeguamenti (p. es. il progetto «tangenziale di Berna»)
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 qualitativo)
Persona-chilometro (pkm)	Unità di misura dei trasporti per il traffico viaggiatori, corrispondente a un chilometro percorso da una persona
POM-Sensitività	Scenario relativo ai calcoli delle entrate future, divergente dallo scenario «Misure politiche del Consiglio federale (POM)» della strategia energetica 2050 in termini di anno di riferimento, previsioni su «turismo del pieno» e biocarburanti.
Potenziamento nel senso di aumenti della capacità di traffico	Costruzione di corsie stradali aggiuntive o di nuove strade nazionali (opere di potenziamento) → PROSTRA strade nazionali, fase di potenziamento
Ripartizione modale	Ripartizione di chilometraggi, tempi di spostamento o numero di percorsi su vari sistemi o mezzi di trasporto
Sistemazione nel senso di adeguamenti	Sistemazione intesa nel senso di adeguamenti di strade nazionali esistenti in conformità con nuove disposizioni di legge, normative e direttive (p. es. realizzazione di barriere antirumore e misure volte ad aumentare la sicurezza nelle gallerie). Nel FSTS questi adeguamenti sono parte dei lavori di sistemazione
WWB-Sensitività	Scenario relativo ai calcoli delle entrate future, divergente dallo scenario «Status quo (WWB)» della strategia energetica 2050 in termini di anno di riferimento e previsioni sul turismo del pieno.