



Decreto federale che libera i crediti per il programma Traffico d'agglomerato a partire dal 2015

Risultati della procedura di consultazione

Rif.: M502-0093

Indice

1.	Introduzione	3
1.1	Considerazioni generali e oggetto della consultazione	3
1.2	Cerchie consultate	3
2.	Osservazioni generali formulate dai partecipanti alla consultazione	4
3.	Valutazione generale del progetto	4
3.1	Pareri tendenzialmente favorevoli	4
3.2	Pareri tendenzialmente contrari	5
3.3	Pareri su misure o temi singoli	5
4.	Osservazioni riguardanti lo strumento «programmi d'agglomerato» e la procedura d'esame	6
4.1	I programmi d'agglomerato: pilastri della politica in materia di agglomerati	6
4.1.1	Impatto dei programmi d'agglomerato sul coordinamento delle misure in materia di insediamenti, traffico e paesaggio	6
4.1.2	Impatto dei programmi d'agglomerato sulla cooperazione	7
4.1.3	Finanziamento dei programmi d'agglomerato: importanza del contributo della Confederazione	7
4.2	Procedura e metodologia di valutazione della Confederazione	8
5.	Osservazioni sui risultati d'esame a livello di programmi	9
5.1	Quota della Confederazione	9
5.2	Problematiche specifiche	9
5.2.1	Concentrazione delle risorse sui grandi agglomerati	9
5.2.2	Agglomerati a cavallo di confini cantonali e nazionali	10
6.	Osservazioni sui risultati degli esami delle misure	10
6.1	Riclassificazione e prioritizzazione delle misure di traffico	10
6.2	Prestazioni proprie, misure non cofinanziabili e misure in ambito ferroviario senza finanziamento dal fondo infrastrutturale	11
6.3	Parità di trattamento tra strada e ferrovia	11
7.	Osservazioni sull'attuazione dei programmi d'agglomerato di 1 ^a e 2 ^a generazione	12
7.1	Inizio dell'attuazione	12
7.2	Controllo dell'attuazione e degli effetti	12
7.3	Onere amministrativo associato all'attuazione	13
8.	Osservazioni sulla continuazione dei programmi d'agglomerato e sul cofinanziamento da parte della Confederazione	13
8.1	Importanza dei programmi d'agglomerato	13
8.2	Cofinanziamento delle generazioni future di programmi d'agglomerato	13
8.3	Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA)	14
8.4	Distinzione del finanziamento FlInFer/FOSTRA	14
8.5	Elaborazione dei programmi d'agglomerato delle prossime generazioni	15



1. Introduzione

1.1 Considerazioni generali e oggetto della consultazione

Circa tre quarti della popolazione svizzera vive nelle città e negli agglomerati; qui si concentrano quattro impieghi su cinque. Le città e gli agglomerati hanno un elevato potenziale di innovazione sul piano sociale, politico, economico e culturale, ma devono anche fare i conti con problemi complessi, cui non sono in grado di far fronte da soli. Nel corso dell'ultimo decennio è stato possibile avviare una politica degli agglomerati differenziata e mirata il cui strumento principale, il programma d'agglomerato «Trasporti e insediamento», ha avuto ampia risonanza e si è tradotto in un'importante spinta dinamica negli agglomerati. Esso prevede il cofinanziamento da parte della Confederazione di infrastrutture di trasporto nelle città e negli agglomerati; i relativi mezzi finanziari, pari a 6 miliardi di franchi, saranno versati fino al 2027 attraverso il fondo infrastrutturale. L'Assemblea federale ne ha già sbloccati 2,56 per 23 progetti urgenti e pronti per la realizzazione e altri 1,51 miliardi nel 2010 per i programmi d'agglomerato di 1^a generazione. Entro la fine di febbraio 2014, il Consiglio federale dovrà indicare alle Camere federali come vadano impiegate le risorse ancora disponibili (pari a circa 1,93 mia. fr.). Come illustrato nei documenti relativi alla procedura di consultazione sul rapporto concernente il decreto che libera questi mezzi, circa 1,56 miliardi di franchi dovrebbero essere sbloccati a partire dal 2015 per il programma Traffico d'agglomerato. Resterà una riserva di circa 0,37 miliardi di franchi, destinata alle eventuali generazioni successive di programmi (3^a e 4^a). Dalla documentazione fornita emerge tuttavia che il fabbisogno delle sole misure B (pari a circa 1,40 mia. fr.), la cui realizzazione avverrà verosimilmente nell'ambito dei programmi di 3^a generazione, supera di gran lunga l'importo delle risorse disponibili. L'obiettivo del decreto posto in consultazione dal 26 giugno al 31 ottobre 2013 era dunque di garantire i mezzi necessari a partire dal 2015.

Il progetto di istituire un fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA), teso a risolvere i problemi di finanziamento e a consentire l'implementazione del programma di sviluppo strategico delle strade nazionali, consentirà di realizzare le strutture necessarie e di garantire le risorse finanziarie indispensabili a medio termine. La consultazione sul progetto in questione sarà indetta a breve.

1.2 Cerchie consultate

I documenti relativi al progetto posto in consultazione sono stati spediti a tutti i Cantoni (26), inclusa la Conferenza dei Governi cantonali, ai partiti rappresentati nell'Assemblea federale (12), alle associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna (3) e a quelle dell'economia (9), a tutte le associazioni dei trasporti (10) e ad altre organizzazioni interessate (22). Nell'allegato (cfr. n. 9) è riportata la lista delle abbreviazioni degli enti che hanno partecipato alla consultazione.

Hanno inoltrato un parere 24 Cantoni, 5 partiti (PPD, PLR, pvl, PS, UDC), 2 associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, 3 associazioni mantello dell'economia, 6 associazioni dei trasporti e 7 altre organizzazioni interessate.

I Cantoni di Glarona e Uri, la Società svizzera degli impiegati di commercio (SIC Svizzera) e l'Unione svizzera degli imprenditori (4) hanno espressamente dichiarato di non volersi esprimere sul progetto. Gli altri partiti politici rappresentati in Parlamento non esplicitamente menzionati non hanno risposto.

I Cantoni di Obvaldo e Turgovia si associano al parere congiunto della DCPA e della CTP. Praticamente tutti i pareri giunti dalla regione di Basilea si allineano espressamente al parere fornito dall'Agglomerato Basilea (11: PPD Basilea Città e Basilea Campagna, Comune di Riehen, Verdi Basilea Città e Basilea Campagna, Gran Consiglio del Cantone di Basilea Città, Cantoni di Basilea

Città e Basilea Campagna, circondari di Lörrach e Waldshut, associazione regionale Hochrhein-Bodensee, PS Basilea Città, TEB)¹. I Cantoni di Soletta e Argovia, repla espace solothurn e l'Agglomerato Basilea hanno specificato di aver concordato i propri pareri, al pari di quanto fatto da Grand Genève e il Cantone di Ginevra. Brugg regio condivide esplicitamente il parere del Cantone di Argovia, il Cantone di Sciaffusa quello dell'associazione Agglomerato Sciaffusa, la Regionalkonferenz Bern Mittelland il parere del Cantone di Berna e la SIA quello della FSU. Oltre a formulare un parere proprio, i Cantoni di Argovia e Soletta hanno elaborato un parere congiunto, alla stregua di quanto fatto da Argovia e Zurigo. La Baden Regio ha risposto con due pareri distinti riguardanti rispettivamente i programmi d'agglomerato Limmattal e Argovia-Est. Pur se considerati pareri singoli, a fini statistici non sono stati registrati separatamente onde evitare doppioni.

Pareri identici o dal contenuto molto simile sono stati presentati da ACS, ASTAG, strasseschweiz, TCS, WWF e ATA.

Oltre ai destinatari ufficiali della consultazione, sul progetto si sono espresse anche altre 55 organizzazioni, regioni e città. Diversi dei 102 pareri pervenuti entro il termine fissato presentano un elevato grado di dettaglio, il che dimostra che i partecipanti hanno esaminato la documentazione in modo molto approfondito e differenziato. Il presente rapporto tenta di riassumere i pareri formulati fornendo il maggior numero di precisazioni possibile senza tuttavia, per ovvie ragioni, addentrarsi nei particolari.

2. Osservazioni generali formulate dai partecipanti alla consultazione

Quattro destinatari della procedura di consultazione hanno dichiarato di non volersi avvalere della possibilità di formulare un parere proprio. La maggioranza dei restanti 102 pareri appoggia il progetto e in alcuni casi lo accoglie persino con soddisfazione (61). Soltanto una minoranza gli riserva toni critici o addirittura lo respinge (28). Tredici partecipanti non hanno formulato una posizione chiara.

In numerosi pareri (40) gli autori sottolineano l'utilità del rapporto elaborato per la consultazione, dei rapporti d'esame sui singoli programmi d'agglomerato, della procedura di valutazione nel suo insieme e, in particolare, dell'approccio partecipativo.

3. Valutazione generale del progetto

3.1 Pareri tendenzialmente favorevoli

Brugg regio, Infra, Cantoni di Argovia, Ginevra, Soletta e Vallese, repla espace solothurn, la Società Svizzera degli Impresari-Costruttori e l'ATA (9) appoggiano espressamente il progetto.

Buona parte dei partecipanti alla consultazione è sostanzialmente favorevole al progetto o quantomeno lo giudica opportuno, anche se con qualche riserva (52): Amt der Voralberger Landesregierung, ATA, Baden Regio, costruzioni svizzera, DCPA, Coordinations d'associations du Grand Genève², PPD, economie suisse, Entwicklungsraum Thun³, PLR, FSU, Principato del Liechtenstein, pvl, Grand Genève, Cantoni di Appenzello Esterno, Appenzello Interno, Berna, Friburgo, Giura, Lucerna, Neuchâtel, Nidvaldo, Obvaldo, San Gallo, Sciaffusa, Svitto, Ticino, Turgovia, Vaud, Zugo e Zurigo, CTP, RBS, Regio Basiliensis, regio wil, regione transfrontaliera di Basilea⁴, Region Appenzell Ausserrhoden – St Gallen – Bodensee, Regionalkonferenz Bern Mittelland, FFS, Unione svizzera dei contadini, Unione delle città svizzere, SIA, PS, PS Winterthur, Città di Berna, Städte-Allianz öffentlicher Verkehr Ost- und Zentralschweiz, Union des Communes Vaudoises, associazione Agglomerato Sciaffusa, associazione Agglomerato Werdenberg-Liechtenstein, sezioni ATA dei due Cantoni di Basilea, UTP, WWF.

¹ Ai fini di una migliore leggibilità, in tutto il testo viene usato il termine collettivo «Agglomerato Basilea (+ 11 partecipanti)» per designare l'agglomerato di Basilea e le 11 organizzazioni che ne condividono espressamente il parere. A fini statistici, ovviamente, ogni parere è conteggiato separatamente.

² Coordinations d'associations du Grand Genève: Conseil Lémanique pour l'Environnement CLE, Coordination transfrontalière Genève CEST.

³ Entwicklungsraum Thun: Comuni di Steffisburg e Heimberg, Entwicklungsraum Thun ERT.

⁴ Regione transfrontaliera di Basilea: Région Alsace, Conseil Général Haut-Rhin, Communauté de Communes des Trois Frontières, Commune de Saint-Louis.

Numerosi fautori del progetto sottolineano il proprio consenso ribadendo la validità e dunque l'indispensabilità dei programmi d'agglomerato, i quali avrebbero il merito di favorire una spinta dinamica e rafforzare la cooperazione regionale (33).

Molti fautori, inoltre, giudicano positivamente la metodologia adottata per i programmi d'agglomerato e salutano in particolare l'approccio globale e trasparente della procedura (35).

3.2 Pareri tendenzialmente contrari

Avanzando motivi legati alla specificità del proprio agglomerato, l'Agglomerato Basilea (+ 11 partecipanti), l'ASTAG, l'ACS, la Camera di Commercio di Basilea Città/Basilea Campagna, il Cantone dei Grigioni, strasseschweiz, l'UDC e il TCS (19) respingono o quantomeno criticano il progetto.

Nove partecipanti alla consultazione (Associazioni di cittadini luganesi⁵, Centre Patronal, Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève, Fédération des Entreprises Romandes, Regionalkonferenz Oberland-Ost, SAB, USAM, Verein St. Galler Rheintal, Verein Seeland.biel/bienne) non hanno precisato se, in linea di principio, sostengono o respingono il progetto, ma il tenore dei pareri e delle richieste formulate (in particolare misure supplementari o modifiche) lasciano trasparire diversi dubbi.

Stando a quanto affermano alcuni partecipanti che si oppongono al progetto (14), non viene dato il giusto peso alla complessa situazione degli agglomerati che si trovano in aree transfrontaliere. Soprattutto la regione di Basilea esprime dissenso nei confronti del progetto (Agglomerato Basilea + 11 partecipanti). L'Agglomerato Basilea critica la decisione di declassare i suoi progetti a vocazione transfrontaliera o estera. Le sei regioni del programma d'agglomerato Basilea insistono con fermezza sul fatto che la Confederazione debba tenere conto della complessità della situazione di una regione trinazionale e riconosca che quattro Cantoni e tre Länder hanno unito le proprie forze per una politica di pianificazione comune. Ciò non impedisce tuttavia all'Agglomerato Basilea di appoggiare esplicitamente i principi della politica della Confederazione in materia di agglomerati e pianificazione e di ritenere i programmi d'agglomerato uno strumento non solo adeguato ma anche estremamente efficace.

L'ASTAG, l'ACS, il Centre Patronal, la Fédération des Entreprises Romandes, USAM, strasseschweiz, l'UDC e il TCS (8) lamentano una disparità di trattamento tra i vettori di trasporto e chiedono che si tenga maggiormente conto della strada. L'UDC suggerisce per esempio di destinare integralmente all'ampliamento dell'infrastruttura stradale i mezzi che, nel quadro del decreto federale, sarebbero previsti per cofinanziare le misure relative alla ferrovia o al traffico lento.

Altri oppositori al progetto (7) muovono critiche soprattutto alla procedura d'esame dei programmi d'agglomerato.

Anche se critici nei confronti del progetto, tredici partecipanti riconoscono l'importanza dei programmi d'agglomerato quali validi strumenti per una politica coerente in materia di trasporti e di sviluppo del territorio e ne auspicano quindi la continuazione.

3.3 Pareri su misure o temi singoli

Tredici partecipanti alla consultazione non hanno fornito un parere chiaramente favorevole o contrario al progetto nel suo insieme, ma hanno avanzato suggerimenti o formulato commenti in merito a singole proposte o temi specifici.

Va rimarcato che sei di essi (Allianz Pro Limmattalbahn, Gemeinde- und Stadtpräsidentinnen und -präsidenten des Bezirks Dietikon, Comune di Weiningen, parlamenti cantonali della Limmattal, ZPL Planung Limmattal, rappresentanti degli ambienti economici di Zurigo-Limmattal⁶) si sono espressi in merito al programma d'agglomerato Zurigo/Limmattal e alla misura che riguarda la ferrovia nella Limmattal. I restanti pareri (7: Frauenfeld-Wil-Bahn, Hans Stieger, Jungfraubahnen, Pro Velo Cantone di Berna, Région Rhône-Alpes, Stadtrat St. Gallen, Volkswirtschaft Berner Oberland) hanno per oggetto singole misure di altri programmi d'agglomerato.

⁵ Associazioni di cittadini luganesi: Cittadini per il territorio Massagno, Viva Gandria, Uniti per Brè, Capriasca Ambiente, Associazione Quartiere Bomborozzo, Carona e l'Arbostora, Cittadini per il territorio Pian Scairolo.

⁶ Rappresentanti degli ambienti economici di Zurigo-Limmattal: Gewerbeverband Limmattal, Wirtschaftskammer Schlieren, Aargauischer Gewerbeverband, Aargauischer Industrie- und Handelskammer, Industrieverein Spreitenbach, Industrie- und Handelsverein Dietikon, Kantonaler Gewerbeverband Zürich.

4. Osservazioni riguardanti lo strumento «programmi d'agglomerato» e la procedura d'esame

4.1 I programmi d'agglomerato: pilastri della politica in materia di agglomerati

In numerosi pareri (43) si riconosce alla politica della Confederazione in materia di agglomerati il merito di favorire una pianificazione coordinata degli insediamenti e dei trasporti nelle aree urbane. I programmi d'agglomerato sono considerati pilastri importanti di una politica in materia di agglomerati lungimirante e sostenibile e di una pianificazione capace di superare confini regionali e barriere amministrative.

In quasi altrettanti pareri (41) si legge che i programmi d'agglomerato rappresentano uno strumento estremamente efficace in quanto consentono a Confederazione, Cantoni, Comuni e città di far fronte insieme ai problemi che affliggono le aree urbane.

Molti partecipanti alla consultazione (49) sottolineano esplicitamente la necessità di portare avanti i programmi d'agglomerato vista la loro importanza per gli agglomerati svizzeri. Molti pareri contengono la richiesta espressa di prolungarne l'orizzonte temporale oltre il 2027 e di garantire le risorse finanziarie necessarie stanziando i relativi crediti federali (cfr. n. 8).

4.1.1 Impatto dei programmi d'agglomerato sul coordinamento delle misure in materia di insediamenti, traffico e paesaggio

Numerosi partecipanti evidenziano l'importanza di un coordinamento globale dei trasporti e il ruolo che i programmi d'agglomerato rivestono in questo contesto (43: Agglomerato Basilea (+ 11 partecipanti), Amt der Voralberger Landesregierung, DCPA, PPD, Entwicklungsraum Thun, FSU, pvl, Grand Genève, Cantoni di Argovia, Ginevra, Friburgo, Giura, Lucerna, Neuchâtel, Nidvaldo, San Gallo, Soletta, Ticino, Turgovia e Zurigo, CTP, RBS, Regio Basiliensis, regione transfrontaliera di Basilea, repla espace solothurn, Unione delle città svizzere, SIA, PS, Città di Berna, ATA, sezione ATA di Basilea Città/Basilea Campagna, WWF). A loro parere, i programmi d'agglomerato incoraggerebbero i vari partner a elaborare obiettivi di sviluppo comuni e a propendere per una pianificazione trasversale alle politiche settoriali. Il pvl ritiene che l'approccio globale scelto ai fini dell'elaborazione dei programmi, ovvero una pianificazione che tenga conto di tutti i vettori di traffico, sia un modello da seguire anche in altri ambiti della pianificazione riguardante i trasporti. Il Cantone di San Gallo, dal canto suo, reputa utile l'approccio globale adottato dalla Confederazione per la valutazione dei progetti. L'Unione delle città svizzere rimarca come i programmi d'agglomerato rendano possibile ciò che normalmente è difficile realizzare in una politica federale compartimentata per singoli vettori di traffico, ovvero una pianificazione di misure sulla base di una visione interistituzionale della mobilità. L'associazione mantello costruzioniesvizzera suggerisce che, in sede di valutazione, le misure vengano vagliate inserendole meglio in una visione globale coerente. La FSU e il Cantone di Neuchâtel lamentano, al riguardo, l'assenza di un chiaro riferimento al Progetto territoriale Svizzera. Chiedono pertanto che, in futuro, venga garantita l'inclusione nel Progetto territoriale Svizzera delle misure previste dai programmi d'agglomerato e che si tenga conto degli obiettivi di quest'ultimo in sede di rielaborazione dei programmi.

A giudizio della FSU e della SIA, è indispensabile che la Confederazione esiga dalle autorità cantonali l'inserimento nei piani direttori cantonali delle linee direttive in materia di sviluppo e degli obiettivi da essa definiti, affinché ne sia riconosciuto il carattere vincolante. La Camera di Commercio di Basilea Città/Basilea Campagna teme invece che, con i programmi d'agglomerato, la Confederazione intervenga oltre misura nelle politiche cantonali in materia di insediamento.

Il PS, l'ATA e il WWF lamentano l'incongruenza dei programmi d'agglomerato con il progetto di eliminazione dei problemi di capacità sulle strade nazionali. Questa contraddizione va superata per evitare una politica dei trasporti priva di coerenza e per prevenire una situazione di concorrenza fra i due progetti. Anche Grand Genève auspica un migliore coordinamento fra i vari progetti di politica dei trasporti.

L'Unione svizzera dei contadini ribadisce la necessità di evitare con ogni mezzo un'ulteriore impermeabilizzazione del suolo. Occorre evitare che una migliore urbanizzazione degli agglomerati comporti una concentrazione spropositata degli insediamenti – e dunque una massiccia edificazione – soprattutto nelle aree periferiche, e ciò a scapito dei terreni coltivati. Nel caso ciò fosse inevitabile, i

contadini andrebbero debitamente risarciti. L'Unione svizzera dei contadini chiede che, per meglio indennizzare i proprietari dei fondi agricoli, vengano modificate le pertinenti disposizioni legali. Data la loro convenienza di prezzo rispetto ad altre superfici, i terreni agricoli – così importanti per la produzione delle derrate alimentari – sono utilizzati in misura crescente e sproporzionata a scopi infrastrutturali.

Diversi partecipanti alla consultazione (20: Agglomerato Basilea (+ 11 partecipanti), Entwicklungsraum Thun, Cantone di Berna, Regio Basiliensis, Unione delle città svizzere, PS, ATA, sezione ATA di Basilea Città/Basilea Campagna, WWF) si sono detti favorevoli agli obiettivi prioritari dei programmi d'agglomerato, esplicitati a pagina 6 e 7 del rapporto che ha accompagnato il progetto posto in consultazione. Fra tali obiettivi figurano: lo sviluppo verso l'interno degli insediamenti, il trasferimento del traffico ai trasporti pubblici e al traffico lento nonché un deflusso, nel limite del possibile, sostenibile del restante traffico motorizzato privato.

L'ASTAG, l'UDC, strasseschweiz, il TCS e l'ACS, invece, li hanno chiaramente criticati. Essi lamentano l'assenza di una base costituzionale per l'obiettivo «trasferimento del traffico ai trasporti pubblici e al traffico lento nonché un deflusso, nel limite del possibile, sostenibile del restante traffico motorizzato privato» (pag. 6-7). L'obiettivo in questione sarebbe privo di una legittimazione giuridica in quanto non contemplato nella legge federale del 6 ottobre 2006 concernente il fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato, la rete delle strade nazionali, nonché le strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche (legge sul fondo infrastrutturale, LFIT; RS 725.13).

4.1.2 Impatto dei programmi d'agglomerato sulla cooperazione

Ventisette partecipanti alla consultazione ritengono che lo strumento dei programmi d'agglomerato abbia messo in moto una dinamica positiva superiore ad ogni aspettativa (Agglomerato Basilea (+ 11 partecipanti), DCPA, Grand Genève, Cantoni di Argovia, Lucerna, Nidvaldo, Soletta, Vaud e del Vallese, CTP, Regio Basiliensis, regione transfrontaliera di Basilea, regio wil, repla espace solothurn, Verein St. Galler Rheintal, Voralberger Landesregierung).

L'Agglomerato Basilea sottolinea che, insieme ai partner internazionali, è stato possibile sviluppare una visione comune del futuro sviluppo dell'agglomerato e concretizzare importanti progetti transnazionali. Anche gli altri agglomerati bi- o trinazionali delineano scenari positivi.

La DCPA e la CTP reputano che, per la riuscita dei programmi d'agglomerato, siano fondamentali tanto la collaborazione tra Cantone, città, Comuni e regioni dei Paesi limitrofi quanto un adeguato coinvolgimento della popolazione. Il pvl e l'Unione delle città svizzere giudicano esemplare la cooperazione fra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. Il Cantone di San Gallo vede di buon occhio il principio di un coordinamento istituzionalizzato tra l'ARE, l'USTRA e l'UFT. Il Cantone del Vallese osserva che il programma d'agglomerato di 2^a generazione ha consentito di portare avanti senza intoppi la cooperazione intercomunale istituzionalizzata. Il Cantone di Vaud pone l'accento sul crescente impegno profuso dagli agglomerati per garantire una collaborazione efficiente e coordinata a livello regionale. A Grand Genève, ad esempio, sono state messe a punto strutture giuridiche e istituzioni regionali ad hoc nel quadro della cooperazione transfrontaliera. Lo stesso dicasi per la città di Delémont, che riferisce con soddisfazione della creazione di istituzioni sovracomunali nell'ambito dei programmi d'agglomerato.

Nel complesso, numerosi agglomerati sottolineano l'importanza per la cooperazione regionale di un segnale positivo da parte della Confederazione che avvalori le soluzioni di consenso raggiunte in parte a fatica (5: Cantone di San Gallo, regio wil, Gruppo svizzero per le regioni di montagna, Verein St. Galler Rheintal, Voralberger Landesregierung).

4.1.3 Finanziamento dei programmi d'agglomerato: importanza del contributo della Confederazione

In molti pareri viene posto l'accento sulla necessità di risolvere i problemi sempre più urgenti legati al traffico negli agglomerati (40). La FSU, ad esempio, sostiene che le esigenze degli agglomerati superino di gran lunga le risorse disponibili.

La federazione economiesuisse, dal canto suo, stima che, per le misure di 2^a generazione, il fondo infrastrutturale dovrà fare i conti con un nuovo problema di liquidità già nel 2015 o al più tardi nel 2016.

4.2 Procedura e metodologia di valutazione della Confederazione

Numerosi partecipanti alla consultazione esprimono un giudizio positivo sia sulla procedura e metodologia di valutazione dei programmi d'agglomerato sia sulla trasparenza con cui la Confederazione informa dei risultati (35: ATA, DCPA, Brugg regio, PPD, Entwicklungsraum Thun, FSU, Principato del Liechtenstein, Grand Genève, Cantoni di Argovia, Appenzello Esterno, Appenzello Interno, Berna, Friburgo, Ginevra, Nidvaldo, Obvaldo, San Gallo, Soletta, Svitto, Turgovia, Vaud, Zugo e Zurigo, CTP, repla espace solothurn, RBS, Region Appenzell Ausserrhoden – St Gallen – Bodensee, FFS, SIA, Città di Berna, Union des communes vaudoises, sezione ATA di Basilea Città/Basilea Campagna, associazione Agglomerato Sciaffusa, associazione Agglomerato Werdenberg-Liechtenstein, UTP).

I Cantoni di Argovia, Zurigo e Soletta come pure repla espace solothurn si dicono particolarmente soddisfatti del dialogo costruttivo instauratosi tra la Confederazione e gli agglomerati.

In diversi pareri (9: Principato del Liechtenstein, Cantoni di Argovia, Appenzello Esterno, Berna, Nidvaldo, Svitto e Soletta, RBS, associazione Agglomerato Werdenberg-Liechtenstein) non mancano parole di lode per il metodo accurato e fondato su cui poggia la procedura di valutazione, come pure per la trasparente e chiara illustrazione dei principi alla base della metodologia; questa stessa metodologia non è invece condivisa dall'UDC. Alcuni partecipanti esprimono riserve piuttosto consistenti nei confronti del metodo adottato e auspicano adeguamenti per quanto riguarda determinati aspetti; criticano in particolare la disparità di trattamento tra strada e ferrovia (cfr. n. 6.3), la priorità data ai progetti nei grandi agglomerati e nelle aree metropolitane a scapito dei progetti in piccole città e regioni periferiche del Paese (cfr. n. 5.2) e la poca attenzione riservata alla complessa situazione negli agglomerati transfrontalieri (cfr. n. 5.2.2).

La federazione economiesuisse ritiene che sulle misure di 2^a generazione incomba la minaccia di risorse finanziarie insufficienti e che, invece di definire l'ordine delle priorità guardando ai progetti pronti per la realizzazione, sarebbe quindi preferibile selezionare i progetti basandosi sui finanziamenti garantiti a lungo termine per l'esercizio e la manutenzione delle infrastrutture. La federazione raccomanda inoltre che, nello scegliere i progetti, in futuro si attribuisca maggior peso al criterio delle prestazioni di trasporto e che si chiarisca altresì in che modo si possa applicare ai programmi d'agglomerato l'approccio che si osserva nel settore del finanziamento delle infrastrutture di traffico, dove cioè, già in sede di decisione iniziale d'investimento, si considerano i costi futuri (cfr. fondo per l'infrastruttura ferroviaria [FinFer] e fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato [FOSTRA]). Il Cantone dei Grigioni motiva la sua opposizione con il fatto che, per ragioni di tempo, nel rapporto posto in consultazione non si è tenuto conto dei documenti che gli agglomerati hanno fornito alla Confederazione in un secondo momento. La stessa critica è stata mossa anche dalla Verein Seeland.biel/bienne.

Alcune cerchie consultate esprimono un giudizio critico sulla procedura e metodologia di valutazione e sulla presentazione dei risultati da parte della Confederazione.

C'è chi lamenta l'assenza, tra i documenti inviati in consultazione, del rapporto d'esame dell'ARE su cui si basa il rapporto del Consiglio federale e dunque la classificazione dei progetti (4: Cantone di Zurigo, ATA, sezione ATA Basilea Città/Basilea Campagna, WWF), e chi invece esprime soddisfazione per il fatto che l'esame dei progetti avviene secondo criteri d'efficacia e non in base al principio dei contributi «a pioggia» (4: PPD, pvl, Region Appenzell Ausserrhoden – St Gallen – Bodensee, FFS)

Per i Cantoni di Argovia e Soletta, come pure per Brugg regio, è auspicabile che l'impegno dimostrato dagli agglomerati sul fronte del traffico lento venga tenuto in debita considerazione e che le misure corrispondenti non vengano relegate al rango di «prestazioni proprie», dato che, pur trattandosi di provvedimenti isolati, sono essenziali per il funzionamento dell'intero sistema.

Il pvl giudica positivamente il fatto che, tra i criteri di prioritizzazione, siano state inserite anche le ripercussioni sul traffico lento. Nel quadro dei criteri d'efficacia, inoltre, il pvl suggerisce di valutare non solo l'effetto del trasferimento del traffico ai mezzi pubblici, bensì anche il potenziale aumento del volume di traffico generato da ogni misura. Ritiene infatti necessario che, in futuro, si badi maggiormente a che i progetti infrastrutturali non comportino un incremento spropositato del traffico e delle sue conseguenze negative sull'ambiente e sui costi (esercizio e manutenzione).

Il Cantone dei Grigioni sottolinea che la valutazione si basa troppo su concetti teorici trascurando la fattibilità concreta dei programmi.

L'Unione delle città svizzere e la Städte-Allianz öffentlicher Verkehr Ost- und Zentralschweiz chiedono che non si declassino progetti a misure di 3^a generazione sulla base di mere considerazioni finanziarie.

5. Osservazioni sui risultati d'esame a livello di programmi

5.1 Quota della Confederazione

Fra i partecipanti alla consultazione vi è chi deplora il fatto che, per alcuni programmi d'agglomerato, non sia prevista una partecipazione della Confederazione e chi si dice sorpreso al riguardo (11: Centre Partonal, Jungfraubahnen, Cantoni di Berna, Friburgo, Grigioni, San Gallo, Vaud e Vallese, Regionalkonferenz Oberland-Ost, Verein St. Galler Rheintal, Volkswirtschaft Berner Oberland).

In diversi pareri si rivendica una maggiore partecipazione della Confederazione o una valutazione più positiva dell'impatto dei programmi (più punti), ovvero in generale un aumento dell'aliquota di contribuzione (28: Agglomerato Basilea (+ 11 partecipanti), Baden Regio, Camera di Commercio di Basilea Città/Basilea Campagna, Cantoni di Soletta e San Gallo, repla espace solothurn, Cantoni di Nidvaldo, Berna e del Ticino, PS, Cantone di Turgovia, Regio Basiliensis, Cantoni di Neuchâtel e Lucerna, associazione Agglomerato Werdenberg-Liechtenstein, sezione ATA Basilea Città/Basilea Campagna, Verein Seeland.biel/bienne, WWF).

Il Cantone di Vaud, il WWF, la Regionalkonferenz Bern Mittelland, Grand Genève, i Cantoni di Svitto, Argovia, Ginevra e Appenzello Esterno (8) accolgono invece con soddisfazione il previsto contributo federale.

La FSU e la SIA ritengono che siano pochi i programmi d'agglomerato in cui le misure sono perfettamente inserite in una visione globale coerente e, in quanto tali, ottengano effetti soddisfacenti. È dunque normale che siano tali programmi a ricevere contributi per la realizzazione delle misure, a volte anche numerose e dai costi elevati.

5.2 Problematiche specifiche

Ventiquattro partecipanti alla consultazione sono dell'avviso che non si tenga sempre sufficientemente conto delle problematiche proprie ai diversi contesti territoriali e istituzionali che caratterizzano gli spazi funzionali (cfr. n. 4.1). I Cantoni di Vaud e Neuchâtel pongono l'accento sulla difficile situazione topografica di alcuni agglomerati, situazione che rende necessarie infrastrutture di traffico dai costi elevati.

A queste voci critiche si contrappongono coloro che si dicono soddisfatti di un approccio basato su valutazioni differenziate, attento alle peculiarità dei vari programmi d'agglomerato (4: Cantone di Soletta, repla espace solothurn, Principato del Liechtenstein, associazione Agglomerato Werdenberg-Liechtenstein).

Il Cantone del Vallese sottolinea la correlazione funzionale tra agglomerati e contesto rurale circostante.

5.2.1 Concentrazione delle risorse sui grandi agglomerati

Alcune delle cerchie interessate ritengono che le risorse convergano troppo sui grandi agglomerati di Zurigo, Ginevra, Basilea, Losanna e Berna, e che i piccoli e medi agglomerati, come pure le regioni periferiche, beneficino in misura insufficiente dei contributi della Confederazione (10: ACS, ASTAG, Centre Patronal, PPD, Cantone dei, Turgovia, Vaud e del Vallese, Gruppo svizzero per le regioni di montagna, strasseschweiz).

A giudizio dei Cantoni dei Grigioni e del Vallese, ad esempio, i risultati delle valutazioni della Confederazione vedono troppo spesso svantaggiati i piccoli agglomerati delle regioni di montagna.

Il Centre Patronal chiede che venga realizzata un'analisi trasparente dell'importanza che i programmi d'agglomerato rivestono per la piazza economica elvetica, così come per le città di grandi e per quelle di piccole dimensioni.

Il Cantone di Vaud chiede che, nel quadro dell'analisi, della prioritizzazione e del cofinanziamento delle misure si tenga conto delle varie fonti di finanziamento. Ritiene infatti che i Comuni dei piccoli agglomerati siano svantaggiati perché si devono fare carico di una parte proporzionalmente più cospicua degli investimenti totali.

Il Cantone di Turgovia sottolinea che, nonostante la comprovata efficacia di singole misure, per i piccoli agglomerati non vale la pena sostenere i «costi a scatti» («Sprungkosten») degli investimenti infrastrutturali dato che, in termini relativi, il peso di tali costi è di gran lunga superiore a quello sostenuto dagli agglomerati di più grosse dimensioni. Questa valutazione unilaterale si contrappone alla volontà politica di preservare la struttura policentrica degli insediamenti, caratterizzata da centri urbani di diversa grandezza. Il Cantone chiede dunque che, in sede di revisione dei programmi d'agglomerato, si tenga conto anche dei potenziali di sviluppo dei piccoli agglomerati e dell'importanza della loro funzione.

Altre cerchie si pronunciano invece chiaramente a favore di una concentrazione degli investimenti sugli agglomerati più grandi – in particolare Zurigo, Ginevra, Basilea, Losanna e Berna – in considerazione del fatto che è soprattutto qui che si fanno sentire i problemi di traffico maggiori (4: PLR, FSU, Camera di Commercio di Basilea Città/Basilea Campagna, SIA).

5.2.2 Agglomerati a cavallo di confini cantonali e nazionali

Molti ambienti consultati auspicano che si tenga maggiormente conto della complessità della situazione negli agglomerati transfrontalieri e dei loro notevoli oneri di lavoro. Visto il contesto in cui devono operare, per questi agglomerati è molto difficile soddisfare i criteri stabiliti dalla Confederazione per i programmi d'agglomerato, ragione per cui ottengono valutazioni sistematicamente peggiori di altri (23: Agglomerato Basilea (+ 11 partecipanti), Amt der Voralberger Landesregierung, Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève, Grand Genève, Cantoni di Ginevra, San Gallo, Turgovia e Vaud, PS, Regio Basiliensis, Région Rhône-Alpes, Verein St. Galler Rheintal).

L'associazione Regio Basiliensis e il PS chiedono che, in sede di valutazione dei programmi d'agglomerato, si tenga maggiormente conto della loro utilità nazionale nel contesto della gestione del traffico internazionale di merci e persone.

Alcuni partecipanti della regione di Basilea (13) reputano inoltre che l'utilità dei programmi d'agglomerato in termini di cooperazione tra le regioni aumenti in misura proporzionale al grado di complessità della frammentazione politica. Chiedono che, nell'ambito della pianificazione transfrontaliera, la Confederazione riconosca la necessità di un approccio graduale.

Il Cantone di San Gallo sottolinea che, per poter presentare un programma d'agglomerato, gli attori regionali devono fare affidamento anche sui partner esteri. In base alle disposizioni legali, tuttavia, le prospettive di ottenere finanziamenti per misure all'estero sono molto limitate, cosicché mancano gli incentivi per una collaborazione dei partner esteri.

Il Cantone del Vallese spiega che gli agglomerati intercantonali e internazionali devono affrontare le difficoltà legate alla necessità di lavorare con basi legali diverse, il che implica un impegno tecnico e politico non indifferente. A suo avviso, sarebbe necessario tenerne maggiormente conto in sede di valutazione.

Grand Genève saluta con favore il fatto che si riconosca e tenga conto del perimetro degli agglomerati internazionali e che vi sia una disponibilità di fondo a cofinanziare misure sul territorio estero.

6. Osservazioni sui risultati degli esami delle misure

6.1 Riclassificazione e prioritizzazione delle misure di traffico

Una maggioranza dei partecipanti alla consultazione chiede che singole o più misure siano riclassificate oppure che venga loro assegnato un livello di priorità diverso.

Soltanto un numero esiguo di partecipanti propone di declassificare singole misure dalla lista A alla lista B o dalla B alla C (20: Agglomerato Basilea (+ 11 partecipanti), Cantoni di Appenzello Esterno, Berna, Nidvaldo, San Gallo e Turgovia, regio wil, ATA, WWF) o di stralciarle del tutto (9: ATA, Hans Stieger, Cantoni di Argovia, Berna, San Gallo e Zurigo, ATA, sezione ATA Basilea Città/Basilea Campagna, WWF).

Sono invece in molti a chiedere che, alle misure proposte, ne vengano aggiunte altre oppure che ad alcune di esse sia attribuito un grado di priorità superiore, spostandole dalla lista C alla B o A ovvero dalla lista B alla A (58: Agglomerato Basilea (+ 11 partecipanti), Allianz Pro LimmattalBahn, ATA, Baden Regio, Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève, Coordinations d'associations du Grand Genève, Frauenfeld-Wil-Bahn, Grand Genève, Camera di Commercio di

Basilea Città/Basilea Campagna, Jungfraubahnen, Cantoni di Argovia, Appenzello Esterno, Berna, Friburgo, Giura, Lucerna, Nidvaldo, Svitto, Soletta, Ticino, Turgovia, Vaud, San Gallo e Zurigo, parlamenti cantonali della Limmattal, Pro Velo Cantone di Berna, RBS, regio wil, regione transfrontaliera di Basilea, Region Appenzell Ausserrhoden – St Gallen – Bodensee, Regio Basiliensis, associazione Agglomerato Werdenberg-Liechtenstein, Regionalkonferenz Bern-Mittelland, Regionalkonferenz Oberland-Ost, repla espace solothurn, FFS, SIA, PS Winterthur, Verein St. Galler Rheintal, Città di Berna, Stadtrat St. Gallen, Verein Seeland.biel/bienne, Union des communes vaudoises, ATA, sezione ATA Basilea Città/Basilea Campagna, Volkswirtschaft Berner Oberland, WWF, ZPL Planung Limmattal).

6.2 Prestazioni proprie, misure non cofinanziabili e misure in ambito ferroviario senza finanziamento dal fondo infrastrutturale

Numerosi partecipanti chiedono che determinate misure non vengano indicate come prestazioni proprie o come misure non cofinanziabili, bensì che siano annoverate tra quelle della lista A o B cofinanziate dalla Confederazione (35: Agglomerato Basilea (+ 11 partecipanti), Baden Regio, Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève, Entwicklungsraum Thun, Grand Genève, Cantoni di Argovia, Berna, Friburgo, Giura, Neuchâtel, Nidvaldo, Soletta, San Gallo, Ticino, Turgovia, Vaud, Zugo e Zurigo, Region Appenzell Ausserrhoden – St Gallen – Bodensee, PS Winterthur, Stadtrat St. Gallen, ATA, associazione Agglomerato Sciaffusa, Verein Seeland.biel/bienne, WWF).

Alcuni pareri sono inoltre sostanzialmente contrari al fatto che determinate misure ricevano un diverso grado di priorità in quanto classificate come prestazioni proprie.

Il Cantone di Friburgo e il Gruppo svizzero per le regioni di montagna chiedono che i criteri impiegati in sede di esame siano adattati e differenziati a seconda, per esempio, del benchmark della misura di valorizzazione e miglioramento della sicurezza nello spazio stradale, nonché dei valori soglia relativi al traffico giornaliero medio (TGM).

Il Cantone di Vaud fa presente che molte delle misure che, secondo la Confederazione, avrebbero soltanto un impatto locale, rivestono in realtà una grande importanza per il sistema globale dei trasporti all'interno dell'agglomerato.

Alcuni interpellati sono dell'avviso che, classificando una misura come prestazione propria, se ne compromettano in partenza le possibilità di successo (4: Cantoni di Berna e Vaud, Città di Berna, Verein Seeland.biel/bienne).

6.3 Parità di trattamento tra strada e ferrovia

Diversi partecipanti alla consultazione sono dell'opinione che la parità di trattamento tra strada e ferrovia non sia rispettata in misura sufficiente (9: ACS, ASTAG, costruzioni svizzera, Centre Patronal, economie suisse, UDC, USAM, strasseschweiz, TCS).

Alcuni richiamano l'attenzione sul fatto che, migliorando tale parità, si potrebbe aumentare il grado di accettazione politica dei programmi d'agglomerato (5: Cantoni di Obvaldo, Turgovia e del Vallese, DCPA, CTP).

Basandosi sul disegno di decreto federale in oggetto, strasseschweiz fa per esempio notare come, dei circa 5,63 miliardi di franchi già stanziati o in programma (sui 6 mia. complessivi), 3,6 miliardi siano destinati a treni/ferrovie o tram/ferrovie urbane, il che corrisponde a quasi il 64 per cento delle risorse. Per le altre misure restano quindi circa 2,03 miliardi di franchi, ossia poco più del 36 per cento dei mezzi. Per le misure in ambito di TMP sono previsti soltanto 680 milioni circa (poco più del 12% dei mezzi complessivi). In questo panorama, sostiene strasseschweiz, non si può certo parlare di ripartizione equa dei mezzi finanziari.

Anche in altri pareri si trovano analisi simili, sulla base delle quali si chiede che le risorse finanziarie disponibili vengano riallocate per ottenerne una distribuzione più equa. Le associazioni strasseschweiz e ASTAG propongono di impiegare i contributi federali in programma, pari a 715 milioni di franchi, esclusivamente per ampliare le infrastrutture stradali nelle città e negli agglomerati (circonvallazioni di Le Locle, La Chaux de Fonds e Nâfels), invece di destinarli a misure nel settore ferrovia (460 mio. fr.) e tram (255 mio. fr.). L'ACS, il Centre Patronal, USAM e il TCS chiedono che i crediti federali summenzionati (ca. 460 mio. fr.), invece che al settore treni/ferrovie, siano attribuiti

integralmente al miglioramento e potenziamento dell'infrastruttura stradale nelle città e negli agglomerati, soprattutto se di piccole e medie dimensioni.

L'ASTAG e l'UDC sono del parere che i criteri utilizzati per selezionare i progetti siano stati definiti di proposito in modo tale da costringere i Cantoni a presentare esclusivamente progetti relativi ai trasporti pubblici.

Il TCS ritiene che si dovrebbe prevedere un sostegno maggiore per le strade di circonvallazione.

Alcuni partecipanti auspicano invece esplicitamente che una buona parte degli investimenti confluisca nei trasporti pubblici e nel traffico lento (6: FSU, SIA, sezione ATA Basilea Città/Basilea Campagna, PS, PS Winterthur, UTP). La strategia dell'agglomerato trinazionale di Basilea si basa per esempio su un miglioramento dei collegamenti transfrontalieri, ottenuto potenziando i trasporti pubblici. Di qui l'aspettativa espressa nei pareri di Agglomerato Basilea (+ 11 partecipanti) e Regio Basiliensis di ricevere un finanziamento più cospicuo da parte della Confederazione, a sostegno degli sforzi intrapresi.

Il PPD è dell'avviso che il fondo infrastrutturale rappresenti un giusto equilibrio tra gli investimenti nel TMP e quelli e nei trasporti pubblici.

Alcuni sostengono che occorrerebbe dar prova di maggiore prudenza riguardo al cofinanziamento di progetti per il TMP (3: ATA, sezione ATA Basilea Città/Basilea Campagna, WWF). Secondo l'UTP, è palese che i trasporti pubblici svolgono una funzione fondamentale in vista di una gestione efficiente e sostenibile della futura domanda di trasporti nello spazio circoscritto delle città e degli agglomerati. Ciò si rifletterebbe del resto nei criteri d'efficacia che il DATEC ha stabilito per l'esame dei programmi e delle singole misure.

Alcuni partecipanti ritengono che le soluzioni proposte nel settore dei trasporti debbano essere sostenibili e concorrere a migliorare la qualità di vita nonché gli aspetti di prevenzione in materia di salute (4: PS, PS Winterthur, WWF, ATA). Il PS e il WWF rilevano come nella documentazione inviata per la consultazione si parli di coordinamento tra il programma per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e quello relativo al traffico d'agglomerato. A loro parere, tuttavia, tale coordinamento sarebbe possibile al massimo a livello locale e non di politica dei trasporti in generale, dato che, sotto questo punto di vista, i due programmi entrano in realtà in concorrenza. Ritengono quindi che, se si vuole attuare una politica dei trasporti all'insegna di una chiara definizione delle responsabilità, sia necessario eliminare questa incoerenza e dare indubbiamente la priorità al traffico d'agglomerato.

7. Osservazioni sull'attuazione dei programmi d'agglomerato di 1^a e 2^a generazione

7.1 Inizio dell'attuazione

Secondo i Cantoni di Argovia e Soletta, come pure Brugg regio, non andrebbe imposto alcun termine fisso per l'inizio dei lavori di costruzione relativi ai programmi d'agglomerato di 2^a generazione; nell'ottica di un cofinanziamento da parte della Confederazione, inoltre, in casi giustificati i costi relativi ai lavori già eseguiti andrebbero computati anche prima del 2015.

7.2 Controllo dell'attuazione e degli effetti

Alcuni partecipanti sottolineano esplicitamente l'importanza di controllare lo stato d'attuazione e gli effetti dei progetti (6: economiesuisse, FSU, SIA, ATA, sezione ATA Basilea Città/Basilea Campagna, WWF).

La FSU e la SIA, per esempio, fanno rilevare che molti delle misure e dei programmi di 1^a generazione che hanno ricevuto finanziamenti, in particolare quelli nel settore del traffico lento, arrivano molto difficilmente allo stadio in cui sono pronti per essere realizzati. Per questo sono favorevoli all'idea di effettuare dei controlli sullo stato d'avanzamento dei progetti; l'idea è di chiamare in causa la responsabilità delle autorità competenti nel far avanzare, a livello locale, tutte le misure che concorrono al raggiungimento del risultato finale.

L'ATA, sezione ATA Basilea Città/Basilea Campagna e il WWF chiedono come si intenda affrontare il fatto che molte delle misure dei programmi d'agglomerato di 1^a generazione non sono ancora state implementate; enfatizzano dunque la funzione decisiva di controlli efficaci. A loro avviso, prima di

iniziare a discutere sull'assegnazione di altri fondi, occorrerebbe verificare quali misure di 1^a generazione sono effettivamente state attuate dai Comuni.

La Verein Seeland.biel/bienne chiede di stralciare la condizione prevista nel rapporto d'esame secondo cui i Comuni dovrebbero obbligatoriamente attuare le prestazioni proprie.

7.3 Onere amministrativo associato all'attuazione

In diversi pareri si chiede che l'onere amministrativo associato all'attuazione dei programmi sia mantenuto a un livello proporzionale per tutte le parti coinvolte e che non ecceda quindi determinati limiti (13: DCPA, Cantoni di Lucerna, Obvaldo, San Gallo, Ticino, Turgovia, Vaud, Vallese e Zurigo, CTP, Unione delle città svizzere, Städte-Allianz öffentlicher Verkehr Ost- und Zentralschweiz, Verein Seeland.biel/bienne).

In alcuni casi si precisa inoltre che, considerati i costi elevati generati da tale onere, è necessaria una sua verifica costante (5: DCPA, Cantoni di Obvaldo, Turgovia e del Vallese, CTP).

La Verein Seeland.biel/bienne ritiene che ai ritardi, di per sé incomprensibili, che accompagnano la stipula degli accordi sul finanziamento di pacchetti di misure, i Comuni reagiscono adottando un approccio incerto, che finisce per indebolire l'impegno preso e, in ultima analisi, annacqua il senso e lo scopo dei programmi d'agglomerato.

La DCPA e la CTP accolgono con favore la piattaforma di scambio che vede la partecipazione di rappresentanti dell'ARE, dell'USTRA e dell'AFF come pure della DCPA, della COPC e della CIC. A loro avviso, il fatto che questa piattaforma vagli le possibili semplificazioni che possono essere introdotte sotto il profilo amministrativo ha permesso di apportare importanti migliorie.

8. Osservazioni sulla continuazione dei programmi d'agglomerato e sul cofinanziamento da parte della Confederazione

8.1 Importanza dei programmi d'agglomerato

Numerosi partecipanti non hanno dubbi quanto alla necessità di dover portare avanti i programmi d'agglomerato, essendosi questi dimostrati uno strumento importante nel concretizzare una politica coerente in ambito di sviluppo territoriale e di trasporti. Consentendo di affrontare in modo efficace i problemi di traffico negli agglomerati, tali programmi ne favoriscono uno sviluppo sostenibile dal punto di vista della politica territoriale. Secondo questi partecipanti, quindi, lo strumento dei programmi d'agglomerato ha già messo in moto una dinamica molto positiva (cfr. n. 4.1).

8.2 Cofinanziamento delle generazioni future di programmi d'agglomerato

Un numero cospicuo di partecipanti chiede che la Confederazione assicuri un cofinanziamento ininterrotto e a durata illimitata dei futuri programmi d'agglomerato (52: Agglomerato Basilea (+ 11 partecipanti), DCPA, Brugg regio, Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève, PPD, Entwicklungsraum Thun, FSU, Grand Genève, INFRA, Cantoni di Argovia, Berna, Friburgo, Ginevra, Lucerna, Neuchâtel, Nidvaldo, Obvaldo, Svitto, Soletta, San Gallo, Ticino, Turgovia, Vaud, Vallese, Zugo e Zurigo, CTP, RBS, Unione delle città svizzere, Verein Seeland.biel/bienne, SIA, Städte-Allianz öffentlicher Verkehr Ost- und Zentralschweiz, repla espace solothurn, Società Svizzera degli Impresari-Costruttori, PS, Città di Berna, Union des communes vaudoises, ATA, sezione ATA Basilea Città/Basilea Campagna, UTP, WWF).

Diversi di questi partecipanti sottolineano inoltre l'urgenza della questione (19: Agglomerato Basilea (+ 11 partecipanti), FSU, Cantone di Svitto, SIA, ATA, sezione ATA Basilea Città/Basilea Campagna, Verein Seeland.biel/bienne, WWF).

Il PS fa notare come i costi per le misure che saranno pronte per essere attuate a partire dal 2019 e la cui efficacia è considerata ottima o buona, uniti ai costi per le misure la cui efficacia non è ancora ottimale, ammontano complessivamente a circa 1,4 miliardi di franchi, superando così di gran lunga il credito fissato restante, pari a circa 370 milioni, destinato allo sblocco dei mezzi per i programmi di 3^a generazione.

Alcuni partecipanti chiedono che i 300-400 milioni di franchi restanti siano stanziati per apportare le modifiche alle misure A chieste nel quadro della consultazione (5: Cantoni di Friburgo, San Gallo, Svitto, Ticino e Vaud).

In qualche parere si evidenzia che l'incremento demografico e la crescita economica vanno di pari passo con una maggiore mobilità e che, di conseguenza, persisterà un forte fabbisogno di infrastrutture di traffico più performanti soprattutto negli agglomerati. Rilevando che è praticamente impossibile portare avanti un progetto, in particolare se di grande portata, potendo contare su tranches modeste di contributi, diversi partecipanti chiedono che, anche in futuro, l'importo delle risorse stanziato sia almeno pari a quello odierno (4: DCPA, Cantoni di Obvaldo e Turgovia, CTP).

L'Unione delle città svizzere e la Städte-Allianz öffentlicher Verkehr Ost- und Zentralschweiz indicano che, tenendo soltanto conto dei mezzi necessari per i programmi d'agglomerato di 3^a generazione (2019-2022), si intravede un deficit finanziario che supera il miliardo di franchi, per rimediare al quale dovranno essere presentate delle soluzioni nel quadro del preannunciato FOSTRA.

Il PS, dal canto suo, è contrario alla realizzazione di una seconda canna nella galleria del San Gottardo già per il fatto che gli agglomerati non disporranno dei fondi necessari per la costruzione e successiva manutenzione di una canna supplementare, a suo avviso superflua.

In vista di un esaurimento precoce dei mezzi a disposizione fino al 2027, il pvl propone di considerare la possibilità di selezionare in modo più rigido i programmi ovvero di ridurre la quota di finanziamento della Confederazione (eventualmente modificando l'art. 22 OUMin), in modo da appianare il flusso delle risorse finanziarie e, nel complesso, riuscire a realizzare più progetti.

Il PLR sollecita un potenziamento mirato delle strade di accesso agli agglomerati, l'eliminazione dei problemi di capacità e un potenziamento del servizio ferroviario. A suo avviso, vi è molto da fare, che si tratti di strada o di rotaia.

Il Centre Patronal segnala che i rappresentanti cantonali e comunali diventeranno sempre più consapevoli dell'elevato onere finanziario causato dai massicci costi di utilizzo e manutenzione delle infrastrutture e questo si tradurrà in un voto di sanzione in occasione dei futuri dibattiti in materia di bilancio, finendo per ripercuotersi negativamente sull'attuazione di progetti chiave.

Il Cantone del Vallese chiede che, in futuro, si preveda (p. es. nel quadro del messaggio sul FOSTRA) una partecipazione della Confederazione al finanziamento dei costi di esercizio e manutenzione dei servizi di trasporto pubblico negli agglomerati, questo in considerazione del fatto che i Comuni degli agglomerati avranno sempre più difficoltà a coprire i crescenti costi annui legati all'esercizio.

Il Cantone del Ticino chiede che si preveda una partecipazione della Confederazione al finanziamento delle misure non infrastrutturali (incluse quelle relative agli insediamenti) per poter così ridurre la pressione sul fabbisogno di nuove infrastrutture.

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

Numerosi partecipanti alla consultazione accolgono con favore la proposta del Consiglio federale di creare un fondo durevole per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA) (40: Agglomerato Basilea (+ 11 partecipanti), DCPA, PPD, Entwicklungsraum Thun, Fédération des Entreprises Romandes, Cantoni di Berna, Ginevra, Lucerna, Nidvaldo, Obvaldo, Svitto, Soletta, Ticino, Turgovia, Vaud, Vallese e Zugo, CTP, Grand Genève, INFRA, Società Svizzera degli Impresari-Costruttori, RBS, repla espace solothurn, PS, Città di Berna, Union des communes vaudoises, Verein Seeland.biel/bienne, UTP).

Diversi di questi stessi partecipanti auspicano una soluzione analoga anche per il mantenimento del sostrato qualitativo delle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche (7: DCPA, PPD, Cantoni di Obvaldo, Turgovia e del Vallese, Unione svizzera dei contadini, CTP).

Alcuni altri partecipanti anticipano che si esprimeranno in modo dettagliato sul finanziamento futuro dei programmi d'agglomerato nel parere che trasmetteranno nell'ambito della consultazione sul nuovo fondo FOSTRA (9: costruzionesvizzera, Centre Patronal, Cantoni di Friburgo, Obvaldo, Turgovia e del Vallese, PS, DCPA, CTP).

Alcuni chiedono che il nuovo fondo sia dotato di una riserva oppure che venga ammessa la possibilità di un indebitamento al fine di evitare problemi di liquidità e un prefinanziamento da parte dei Cantoni e dei Comuni (14: Agglomerato Basilea (+ 11 partecipanti), Cantone di Sciaffusa, INFRA).

8.4 Distinzione del finanziamento FlnFer/FOSTRA

Un certo numero di partecipanti è favorevole alla proposta di distinguere il finanziamento delle misure ferroviarie da quello per le misure concernenti il traffico d'agglomerato attraverso il ricorso a due fondi

separati, ovvero il FinFer e il FOSTRA (19: Agglomerato Basilea (+ 11 partecipanti), Brugg regio, INFRA, Cantoni di Argovia, Vaud e Zugo, Società Svizzera degli Impresari-Costruttori, FFS).

In alcuni pareri si chiede che il fondo infrastrutturale non venga in nessun caso utilizzato per le misure ferroviarie di livello «A» (classificazione della Confederazione) dei programmi d'agglomerato di 2^a generazione la cui realizzazione è prevista a partire dal 2015; tali misure (che comporteranno un investimento di 460 mio. fr.) dovrebbero assolutamente essere finanziate mediante il FinFer (6: ACS, ASTAG, strasseschweiz, TCS, Centre Patronal, USAM).

Secondo alcuni pareri, sia nel caso del FInFer che del FOSTRA, occorre prevedere la possibilità di cofinanziare progetti nelle regioni estere limitrofe (14: Agglomerato Basilea (+ 11 partecipanti), Grand Genève, Région Rhône-Alpes). L'Agglomerato Basilea chiede che, se esclusa per il FInFer, tale possibilità venga prevista nel quadro del FOSTRA, che vorrebbe concepito in modo tale che, tra i vari programmi da realizzare, non finiscano per essere trascurati i progetti infrastrutturali finalizzati a potenziare la rete celere regionale.

Sempre dall'Agglomerato Basilea (+ 11 partecipanti) giunge la richiesta che, oltre agli indicatori di sostenibilità per progetti relativi all'infrastruttura ferroviaria (NIBA), la Confederazione garantisca l'impiego di criteri alternativi per valutare se i progetti infrastrutturali concernenti la rete celere regionale si prestino ad essere finanziati mediante il FInFer. Si chiede inoltre di chiarire come vadano interpretate le tabelle di marcia relative al programma Traffico d'agglomerato, al FInFer e al Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF). L'Agglomerato Basilea (+ 11 partecipanti) fa infatti notare che un progetto relativo all'infrastruttura ferroviaria per il quale l'inizio dei lavori è previsto nel 2018 e l'entrata in funzione nel 2028 rientrerà nella tranche di programmi d'agglomerato B (2015-2018), ma, nel quadro del FInFer, figurerà nella fase 2025-2030, ragione per cui è imprescindibile effettuare un oculato trasferimento dei progetti.

Diversi partecipanti chiedono che la distinzione tra FInFer e FOSTRA sia disciplinata in modo preciso. Le FFS vorrebbero capire con chiarezza cosa verrà esattamente finanziato, a che condizioni e attraverso quale fondo.

Alcuni partecipanti partono dal presupposto che le misure concernenti le infrastrutture ferroviarie dovranno ancora essere indicate nel programma d'agglomerato, ma che non faranno più parte della richiesta di cofinanziamento presentata nel quadro del programma stesso e chiedono pertanto se le regole attuali relative al FInFer potranno ancora essere applicate e quali direttive esistano al riguardo. Vorrebbero inoltre che nelle istruzioni per i programmi di 3^a generazione venisse indicato esplicitamente se i costi per l'infrastruttura ferroviaria saranno comunque contemplati nella valutazione dell'efficacia (4: Cantoni di Argovia e Soletta, repla espace solothurn, Brugg regio).

Il Cantone di Neuchâtel vorrebbe sapere concretamente se la soluzione prevista per il post-fondo infrastrutturale a partire dalla 3^a generazione dei programmi d'agglomerato metterà a rischio il finanziamento di una nuova linea ferroviaria veloce (RER) nel suo territorio. Il Cantone sottolinea che il programma di sviluppo strategico è incentrato innanzitutto sullo spazio nazionale e chiede che la Confederazione precisi come saranno coordinati i fondi. Questo, soprattutto per capire in quale misura, dal 2019, le misure concernenti i trasporti pubblici annoverate nella lista A saranno effettivamente contemplate nel programma strategico e potranno essere attuate entro i termini stabiliti in base al loro grado di priorità.

Anche le FFS fanno notare che, sebbene i progetti ferroviari negli agglomerati dovrebbero essere finanziati attraverso il FInFer già dal 2019, questa possibilità in realtà sussiste soltanto se i progetti in questione sono già annoverati tra quelli previsti per la fase d'ampliamento 2025 del PROSSIF. Gli altri progetti non potranno che rientrare nella successiva fase d'ampliamento (2030). Ne deducono quindi che, per il periodo 2019-2025, c'è da attendersi un deficit di finanziamento.

8.5 Elaborazione dei programmi d'agglomerato delle prossime generazioni

In alcuni pareri si chiede che venga limitato l'onere amministrativo associato all'elaborazione dei futuri programmi d'agglomerato (6: Cantoni di Friburgo, Nidvaldo e Zurigo, Unione delle città svizzere, Städte-Allianz öffentlicher Verkehr Ost- und Zentralschweiz, Camera di Commercio di Basilea Città/Basilea Campagna).

L'Unione delle città svizzere e la Städte-Allianz öffentlicher Verkehr Ost- und Zentralschweiz ritengono, per esempio, che il carico di lavoro generato dalla procedura da seguire per elaborare e documentare i programmi debba essere proporzionale alla portata del programma stesso e poter

essere gestito in modo sostenibile. Avanzando pretese esagerate, si rischia di delegittimare lo strumento più innovativo della Confederazione in ambito di politica dei trasporti.

Il Cantone di Nidvaldo fa notare che, considerata la complessità sempre crescente dei programmi d'agglomerato, occorre rinunciare a un ampliamento tematico e concentrarsi invece sui temi insediamenti, trasporti e paesaggio.

Di diversa opinione sono altri partecipanti, secondo i quali occorrerebbe dare più peso anche ad altri temi. Il SAB sostiene per esempio la necessità di includere la tematica dell'interazione tra città e campagna nei prossimi programmi d'agglomerato, prevedendo misure concrete e adeguando di conseguenza i criteri d'esame.

In alcuni pareri si chiede che, in vista dei programmi di 3^a generazione, venga adeguata la definizione dell'agglomerato (perimetro) e i criteri relativi al perimetro siano aggiornati di conseguenza (6: Grand Genève, Cantoni di Argovia, Nidvaldo, Soletta e Vaud, Brugg regio).

Il Cantone di San Gallo si aspetta che la Confederazione fornisca per tempo gli strumenti necessari alla rielaborazione dei programmi di 3^a generazione e notifichi tempestivamente le scadenze da rispettare.

Il Cantone di Vaud ed economiesuisse sollecitano una verifica della cadenza quadriennale dei programmi d'agglomerato sostenendo che, a questo ritmo, si riesce a malapena ad iniziare i programmi di una generazione prima di dover sottoporre all'esame della Confederazione quelli della generazione successiva.

Alcuni partecipanti chiedono che, nelle istruzioni relative ai programmi di 3^a generazione, venga approfondita maggiormente la problematica di frontiera intrinseca ai programmi d'agglomerato bi- o trinazionali (cfr. n. 5.2.2).

Secondo alcuni partecipanti, i programmi d'agglomerato non hanno la funzione di strumento di pianificazione a sé stante ed è quindi necessario che le istruzioni relative ai programmi di 3^a generazione specifichino meglio il rapporto esistente tra il piano direttore cantonale e il programma d'agglomerato. Di conseguenza, in futuro anche la valutazione di una misura non dovrà essere associata al carattere vincolante del programma d'agglomerato in quanto strumento di pianificazione (4: Brugg regio, Cantoni di Argovia e Soletta, repla espace solothurn).

A detta di economiesuisse, in vista della revisione dei programmi d'agglomerato nel contesto del FInFer e del FOSTRA, occorre obbligatoriamente fare in modo che venga presentata un'analisi degli effetti, dalla quale dovrà emergere se le misure finanziate hanno permesso di raggiungere gli obiettivi prefissati e se i requisiti definiti per i programmi d'agglomerato devono essere adeguati.

9. Allegato

Qui di seguito sono riportate le abbreviazioni utilizzate per le denominazioni di alcuni enti citati nel presente rapporto:

ACS	Automobile Club Svizzera
ASTAG	Associazione svizzera dei trasportatori stradali
ATA	Associazione traffico e ambiente
CTP	Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici
D CPA	Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente
FFS	Ferrovie federali svizzere
FSU	Federazione svizzera degli urbanisti
Infra	Federazione dei costruttori svizzeri di infrastrutture
PLR	Partito liberale-radicalo svizzero
PPD	Partito popolare democratico svizzero
PS	Partito socialista svizzero

pvl	Partito verde liberale
RBS	Ferrovia regionale Berna-Soletta
SAB	Gruppo svizzero per le regioni di montagna
SIA	Società svizzera degli ingegneri e architetti
SIC Svizzera	Società degli impiegati del commercio
TCS	Touring Club Svizzero
TEB	Eurodistrict trinazionale di Basilea
UDC	Unione democratica di centro
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
UTP	Unione dei trasporti pubblici
WWF	WWF Svizzera
ZPL Planung Limmattal	Gruppo di pianificazione zurighese Limmattal