



21.025

Messaggio

concernente il decreto federale che stanziava un credito aggiuntivo per un contributo alla misura «circonvallazione di Oberburg» nel quadro del programma Traffico d'agglomerato

del 17 febbraio 2021

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che stanziava un credito aggiuntivo per un contributo alla misura «circonvallazione di Oberburg» nel quadro del programma Traffico d'agglomerato.

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

17 febbraio 2021

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Guy Parmelin
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Con il decreto federale del 25 settembre 2019 il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di sottoporgli, qualora fossero state soddisfatte determinate condizioni, un messaggio concernente il cofinanziamento della circonvallazione di Oberburg nell'ambito del programma Traffico d'agglomerato di terza generazione. Con il presente messaggio il Consiglio federale propone pertanto lo stanziamento di un credito aggiuntivo di 77,13 milioni di franchi a titolo di contributo per la misura «circonvallazione di Oberburg».

Situazione iniziale

Come stabilito in una delle due condizioni poste dal Parlamento per una sua decisione, lo stato di avanzamento raggiunto dal progetto «circonvallazione di Oberburg» è tale che l'assenza di possibilità d'impegno ostacolerebbe l'avvio delle tappe successive. Tutto lascia supporre che sarà soddisfatta anche la seconda condizione, ossia la presenza di mezzi inutilizzati nell'ambito dei precedenti programmi d'agglomerato.

Contenuto del progetto

I costi quantificati per la circonvallazione di Oberburg, prevista nel programma d'agglomerato «Burgdorf» di terza generazione, ammontano complessivamente a 220,38 milioni di franchi. L'aliquota di contribuzione fissata dalla Confederazione per il programma d'agglomerato, e valida di conseguenza anche per tale misura, è pari al 35 per cento. Il Consiglio federale propone dunque di destinare al programma d'agglomerato «Burgdorf» un credito aggiuntivo di 77,13 milioni di franchi a titolo di contributo per la misura «circonvallazione di Oberburg».

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Problematica e necessità del credito

La circonvallazione di Oberburg è una delle misure previste nel programma d'agglomerato «Burgdorf» di terza generazione e riguarda una nuova tratta per il trasporto individuale motorizzato che dovrà aggirare a nord-est il nucleo di Oberburg, attraverso una galleria con sbocco sulla strada cantonale per Hasle in corrispondenza di Burgdorf. Grazie a una serie di efficaci misure di accompagnamento al progetto della circonvallazione di Oberburg si punta a ridurre l'aumento del traffico nel nucleo dell'agglomerato di Burgdorf e contrastare l'ulteriore dispersione degli insediamenti nell'Emmental. Trattandosi di una misura che comporta costi molto elevati in rapporto alla sua utilità comprovata, il nostro Collegio non ha reputato opportuno raccomandarne il finanziamento con un contributo del Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA) nell'ambito della terza generazione del programma Traffico d'agglomerato (a partire dal 2019).

Nel 2019 le vostre Camere hanno deliberato sui crediti d'impegno per il programma Traffico d'agglomerato a partire dal 2019. In occasione di una conferenza di conciliazione tenutasi durante la sessione autunnale 2019, sono stati chiariti i passi da intraprendere in relazione alla misura «circonvallazione di Oberburg». Ne è risultato il decreto federale del 25 settembre 2019¹ sui crediti d'impegno a partire dal 2019 per i contributi destinati a misure nel quadro del programma Traffico d'agglomerato. Nel decreto si stabilisce che la circonvallazione di Oberburg va riconosciuta come parte integrante del programma d'agglomerato «Burgdorf» e che la progettazione della misura e delle relative misure di accompagnamento deve essere condotta speditamente con l'obiettivo di coordinare l'inizio dei lavori di costruzione a Oberburg con il miglioramento della viabilità a Burgdorf. Nell'articolo 3 capoverso 4 di tale decreto il Consiglio federale è stato incaricato di sottoporre al Parlamento un messaggio per lo stanziamento di un credito d'impegno a favore del progetto d'agglomerato «circonvallazione di Oberburg», sempre che fossero soddisfatte le due condizioni seguenti:

- a) il progetto è molto avanzato e l'assenza di possibilità d'impegno ostacolerebbe l'avvio delle tappe successive;
- b) i mezzi liberati con i decreti federali del 21 settembre 2010² e del 16 settembre 2014³ che liberano i crediti per il programma Traffico d'agglomerato, nonché i mezzi stanziati con il decreto federale del 25 settembre 2019 sui crediti d'impegno a partire dal 2019 risultano inutilizzati nella misura dell'importo dei costi di realizzazione del progetto.

Il Cantone di Berna ha già provveduto a dimostrare che la progettazione relativa alla circonvallazione di Oberburg ha raggiunto una fase molto avanzata, per cui la prima

1 FF 2020 715

2 FF 2010 6087

3 FF 2014 6811

delle condizioni poste per un contributo alla misura risulta essere soddisfatta. Oltre alla progettazione della circonvallazione e alla necessaria procedura di autorizzazione, viene attribuita grande importanza anche alle misure di accompagnamento nel settore dei trasporti e degli insediamenti. A tal proposito va ricordato che nel 2015, nell'ambito dell'adeguamento del piano direttore 2030, il Cantone di Berna ha modificato la parte relativa agli insediamenti del proprio piano direttore in linea con la prima fase della revisione della legge federale del 22 giugno 1979⁴ sulla pianificazione del territorio. Il 4 maggio 2016 il nostro Consiglio ha approvato tale adeguamento ponendo una serie di condizioni, alcune delle quali concernenti lo sviluppo degli insediamenti⁵. Come previsto dall'articolo 9 capoverso 1 dell'ordinanza del 28 giugno 2000⁶ sulla pianificazione del territorio, nell'ambito dei rapporti presentati ogni quattro anni il Cantone di Berna è tenuto a informare l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale sull'effettivo sviluppo in atto nel Cantone nel settore degli insediamenti. Il piano direttore cantonale serve a promuovere lo sviluppo centripeto degli insediamenti e a delimitarne i confini verso l'esterno. I nuovi azionamenti sono vincolati al rispetto di chiari requisiti in materia di accessibilità con i mezzi di trasporto pubblico. Ulteriori misure di accompagnamento alla circonvallazione di Oberburg sono previste nel programma d'agglomerato «Burgdorf» di quarta generazione, attualmente in fase di elaborazione.

In base alla seconda condizione posta dalle vostre Camere (art. 3 cpv. 3 lett. b del decreto federale del 25 settembre 2019), i mezzi liberati e stanziati nell'ambito della prima, seconda e terza generazione del programma Traffico d'agglomerato devono risultare ancora inutilizzati. Poiché qualche agglomerato ha già rinunciato in via definitiva a realizzare alcune misure previste nei programmi d'agglomerato di prima e seconda generazione, è già certo che 22,95 milioni di franchi non saranno utilizzati. Pur non essendo ancora possibile fare una stima riguardo ai mezzi della terza generazione, lo stato della pianificazione di altre misure inserite in vari programmi d'agglomerato rende lecito supporre che risulteranno inutilizzati anche altri mezzi. Già oggi si può dunque affermare con una ragionevole certezza che saranno disponibili mezzi nella misura del credito aggiuntivo qui proposto per la circonvallazione di Oberburg.

Tutte le premesse indicano pertanto che le condizioni poste per il progetto di un credito aggiuntivo a favore della circonvallazione di Oberburg saranno soddisfatte.

1.2 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020⁷ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020⁸ sul pro-

4 RS 700; RU 2014 899

5 FF 2016 6522 (versione francese del piano direttore del Cantone di Berna).

6 RS 700.1

7 FF 2020 1565

8 FF 2020 7365

gramma di legislatura 2019–2023. È tuttavia previsto nel decreto federale del 25 settembre 2019⁹ sui crediti d'impegno a partire dal 2019 per i contributi destinati a misure nel quadro del programma Traffico d'agglomerato. Analogamente al decreto federale del 25 settembre 2019, anche il presente decreto tiene conto del Progetto territoriale Svizzera del 2012¹⁰ ed è coordinato con i programmi di sviluppo strategico delle strade nazionali (PROSTRA) e dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF).

2 Procedura di consultazione

Per il presente decreto federale non si rende necessario indire una procedura di consultazione: le misure del programma d'agglomerato «Burgdorf» di terza generazione e, nello specifico, la misura «circonvallazione di Oberburg» non costituiscono infatti né un progetto di ampia portata politica, finanziaria, economica, ecologica, sociale o culturale ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 lettera d della legge sulla consultazione del 18 marzo 2005¹¹ (LCo) né un progetto che riguarderebbe in misura considerevole il Cantone di Berna ai sensi della lettera e del medesimo capoverso.

3 Tenore del decreto di stanziamento

3.1 Proposta del Consiglio federale e motivazione

Il nostro Collegio propone di stanziare un credito aggiuntivo a favore della circonvallazione di Oberburg e delle relative misure di accompagnamento, per un ammontare di 77,13 milioni di franchi (livello dell'indice dei prezzi delle costruzioni nel genio civile per grandi regioni del mese di aprile 2016; rincaro e imposta sul valore aggiunto esclusi). Tale importo equivale al 35 per cento dei costi presentati per la circonvallazione di Oberburg nel programma d'agglomerato «Burgdorf» di terza generazione (220,38 mio. fr.), in linea con l'aliquota di contribuzione fissata per il programma e valida dunque anche per la misura stessa.

Secondo il decreto federale del 25 settembre 2019¹², la circonvallazione di Oberburg è parte integrante del programma d'agglomerato «Burgdorf». Al fine di garantire questo nesso materiale, si richiede di finanziare tale misura con un credito aggiuntivo rispetto a quello stanziato per il programma d'agglomerato «Burgdorf». Tale credito aggiuntivo va computato nel programma d'agglomerato «Burgdorf» di terza generazione e potrà essere impiegato esclusivamente per cofinanziare la misura «circonvallazione di Oberburg».

Secondo il decreto federale del 25 settembre 2019, il credito aggiuntivo dovrà essere coperto attingendo ai mezzi inutilizzati dei contributi liberati e stanziati nell'ambito della prima, seconda e terza generazione del programma Traffico d'agglomerato. Il

⁹ FF 2020 715

¹⁰ Consultabile all'indirizzo www.are.admin.ch > Sviluppo e pianificazione del territorio > Strategia e pianificazione > Progetto territoriale Svizzera.

¹¹ RS 172.061

¹² FF 2020 715

rischio che i mezzi necessari per il credito aggiuntivo non siano disponibili è estremamente basso (cfr. n. 1.1) e viene assunto dalla Confederazione. Qualora, a dispetto delle aspettative, non dovessero rendersi disponibili mezzi sufficienti, si supererebbe l'importo delle uscite dal FOSTRA destinate al traffico d'agglomerato, circostanza di cui occorrerebbe tenere conto in sede di stanziamento dei crediti d'impegno in una successiva generazione del programma Traffico d'agglomerato. L'assunzione di questo rischio da parte della Confederazione appare tuttavia ragionevole in quanto, secondo l'articolo 17^f della legge federale del 22 marzo 1985¹³ concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e di altri mezzi a destinazione vincolata per il traffico stradale e aereo, i mezzi stanziati a favore del programma Traffico d'agglomerato ammontano di norma al 9–12 per cento delle spese previste dal fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato.

3.2 Descrizione del progetto e commento alle singole disposizioni

Art. 1

In virtù dell'articolo 7 lettera b della legge federale del 30 settembre 2016¹⁴ concernente il Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (LFOSTRA), si propone di stanziare un credito aggiuntivo di 77,13 milioni di franchi a favore della circonvallazione di Oberburg.

Si tratta di una partecipazione della Confederazione a costi computabili secondo l'articolo 21 dell'ordinanza del 7 novembre 2007¹⁵ concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e di altri mezzi a destinazione vincolata per il traffico stradale.

Il contributo ammonta al 35 per cento dei costi presentati per la circonvallazione di Oberburg nel programma d'agglomerato «Burgdorf» di terza generazione: 220,38 milioni di franchi (rincarato e imposta sul valore aggiunto esclusi). Poiché la circonvallazione di Oberburg è computata nel programma d'agglomerato «Burgdorf» di terza generazione, l'aliquota contributiva del 35 per cento si applica anche a questa misura.

Art. 2

Il Consiglio federale ha la facoltà di aumentare il credito aggiuntivo di cui all'articolo 1 in funzione del rincaro comprovato e dell'imposta sul valore aggiunto. Considerato che le misure di quest'ordine di grandezza richiedono non di rado tempi di realizzazione lunghi, sarebbe complesso calcolare con precisione i valori del rincaro, e di conseguenza dell'imposta sul valore aggiunto, già quando viene emanato il decreto federale. Per non impegnare il Parlamento nello stanziamento di incrementi successivi dell'importo del credito aggiuntivo, per i quali di fatto non vi è alcun margine discrezionale, tale competenza viene delegata al Consiglio federale. Questa soluzione si è già dimostrata valida in relazione ai crediti d'impegno del Fondo infrastrutturale.

¹³ RS 725.116.2

¹⁴ RS 725.13

¹⁵ RS 725.116.21

Art. 3

Configurandosi come decreto federale semplice ai sensi dall'articolo 25 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002¹⁶ sul Parlamento (LParl), il presente decreto di stanziamento non sottostà a referendum.

3.3 Stime concernenti il rincaro

Gli adeguamenti annuali al rincaro non sono indispensabili per i prelievi dal FOSTRA, le cui uscite sono finanziate integralmente mediante entrate a destinazione vincolata. Il margine di manovra in termini di politica di spesa è pertanto definito dall'ammontare di tali entrate. Per questo motivo non è necessario indicare nei decreti federali le stime di rincaro per i crediti d'impegno che regolano i prelievi dal FOSTRA.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il contributo richiesto sarà finanziato attraverso il FOSTRA, che è un fondo di durata illimitata.

Poiché la misura in oggetto sarà finanziata con i mezzi sbloccati e non utilizzati nell'ambito del programma Traffico d'agglomerato di prima e seconda generazione, il progetto non dovrebbe causare un aumento dei prelievi dal FOSTRA. Per quanto riguarda la terza generazione, a oggi non è ancora possibile stimare in che misura i mezzi stanziati risulteranno inutilizzati.

Il decreto federale che stanziava un credito aggiuntivo per la circonvallazione di Oberburg non dovrebbe implicare alcun maggior onere in termini di personale. L'esecuzione dei lavori può essere garantita con l'attuale effettivo del personale.

4.2 Ripercussioni per la regione

Con questa misura l'area di Oberburg verrà sgravata del traffico di transito. Gli effetti positivi si risconteranno soprattutto a livello locale. La circonvallazione potrebbe fare aumentare il traffico a Burgdorf, aggravandone nuovamente i problemi legati al traffico nonostante gli investimenti federali effettuati per riqualificare l'attraversamento dell'abitato.

Benché il Cantone di Berna abbia predisposto le condizioni quadro necessarie per impedire che la circonvallazione di Oberburg abbia simili ripercussioni indesiderate, sarà nondimeno necessario monitorare lo sviluppo del traffico nell'area. Per assicurare sul lungo periodo l'efficacia di questa misura, il Cantone di Berna è dunque chiamato a tenere sotto controllo mediante un'apposita attività di monitoraggio lo sviluppo degli insediamenti e dei trasporti nell'area di Burgdorf/Emmental. Qualora si evidenzino

¹⁶ RS 171.10

sviluppi indesiderati, l'ente responsabile del programma d'agglomerato «Burgdorf» dovrà presentare contromisure appropriate nell'ambito delle successive generazioni. I dettagli saranno disciplinati nella convenzione sulle prestazioni, che andrà completata, relativa al programma d'agglomerato «Burgdorf» di terza generazione.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

La competenza dell'Assemblea federale per il presente decreto di stanziamento deriva dall'articolo 167 della Costituzione federale (Cost.)¹⁷.

Secondo l'articolo 7 lettera b LFOSTRA, il Consiglio federale propone *di norma* ogni quattro anni all'Assemblea federale un credito d'impegno per i contributi destinati alle misure volte a migliorare il traffico d'agglomerato nella successiva generazione. Non è tuttavia esclusa la possibilità di richiedere contributi anche al di fuori di tale contesto. Il decreto federale del 25 settembre 2019¹⁸ incarica il nostro Collegio di sottoporvi, in presenza dei presupposti di cui nel decreto stesso, un messaggio relativo ai contributi per la misura «circonvallazione di Oberburg». Con il presente decreto federale vi proponiamo quindi di stanziare un credito aggiuntivo in favore di tale misura in maniera indipendente dall'usuale cadenza quadriennale.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La creazione del FOSTRA non ha avuto alcuna incidenza sugli impegni della Svizzera nei confronti di Stati terzi. Il presente decreto federale è quindi conforme al diritto europeo.

5.3 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 163 capoverso 2 Cost. e all'articolo 25 capoverso 2 LParl, per l'atto da adottare è prevista la forma del decreto federale semplice, non sottoposto a referendum.

5.4 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 spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi necessitano del consenso della maggioranza dei membri di entrambe le Camere. Poiché lo stanziamento del credito

¹⁷ RS 101

¹⁸ FF 2020 715

aggiuntivo per la circonvallazione di Oberburg comporta spese uniche superiori a 20 milioni di franchi, l'articolo 1 del decreto federale deve essere subordinato al freno alle spese.

5.5 Conformità alla legge sui sussidi

Le disposizioni della legge del 5 ottobre 1990¹⁹ sui sussidi si applicano al FOSTRA a titolo sussidiario. Il progetto è conforme alla legge sui sussidi.

¹⁹ RS 616.1

