

numero			Bellinzona
1949	sb	7	17 aprile 2013

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Consigliera federale Doris Leuthard
DATEC
tramite l'Ufficio federale delle Strade
ASTRA
all'att. del Sig. René Sutter
3003 Berna

Procedura di consultazione in merito alla modifica della Legge federale concernente il transito stradale nella regione alpina

Signora Consigliera federale,

la ringraziamo per averci consultati in merito a questa proposta di modifica della Legge federale concernente il transito stradale (LTS) nella regione alpina riguardo alla quale formuliamo le osservazioni seguenti.

A. Osservazioni preliminari in merito alla forma scelta per decidere la variante di risanamento

Nella sua lettera d'accompagnamento, il Consiglio federale indica che "la variante di risanamento scelta dal Consiglio federale sia sostanzialmente attuabile senza adeguamenti di legge". Ciononostante, il Consiglio federale avrebbe "deciso di presentare al Parlamento, con la modifica della Legge federale concernente il transito stradale nella regione alpina (LTS; RS 725.14), un progetto sottoponibile a referendum."

Data la grande sensibilità politica dell'oggetto, il Consiglio di Stato capisce e condivide questa scelta del Consiglio federale. Lo scrivente Consiglio vuole però evidenziare l'eccezionalità di questa procedura. Esso tiene inoltre a chiarire alcuni malintesi che questa scelta ha contribuito a fomentare. Il Parlamento, infatti, viene abitualmente chiamato ad esprimersi su nuovi progetti infrastrutturali, ma non su progetti di risanamento. La proposta del Consiglio federale di realizzare un secondo tubo senza aumento di capacità fa parte di quest'ultima categoria. La manutenzione della rete nazionale stradale rientra nei compiti permanenti della Confederazione. Le

modalità di risanamento di tratte della rete stradale vengono normalmente decise a livello tecnico e in base a criteri puramente tecnici. Questo vale anche per la costruzione di nuove canne senza aumento di capacità qualora questa dovesse risultare essere la variante di risanamento migliore. Lo dimostra ad esempio la decisione del DATEC di costruire una terza canna per permettere il risanamento del tunnel autostradale del Belchen, sulla A2, senza causare disagi al traffico e al fine di aumentare la sicurezza della tratta in questione (la terza canna servirà infatti quale via di fuga dopo il risanamento). Sarebbe deleterio se decisioni relative alla manutenzione della rete stradale – inclusa, se necessaria, la costruzione di canne supplementari senza aumento di capacità – dovessero essere politicizzate, con tutti i relativi rischi di strumentalizzazione e di regionalismi che questo comporterebbe.

La scelta del Consiglio federale di derogare a questo principio può essere capita e condivisa, dato che il risanamento del tunnel autostradale del San Gottardo cade nel campo d'applicazione della Costituzione (Art. 84 al. 3) e dunque della Legge federale concernente il transito stradale nella regione alpina. Lo scrivente Consiglio invita però il Consiglio federale e il Parlamento ad essere coerenti: qualora la proposta di risanamento che prevede la realizzazione di un secondo tubo dovesse essere bocciata in fase politica, anche eventuali future proposte di risanamento che cadono nel campo d'applicazione delle norme appena menzionate – ad esempio la realizzazione di navette ferroviarie sulle tratte di transito nella regione alpina – andrebbero sottoposte al Parlamento sotto forma di atti referendabili.

Concretamente, la realizzazione di navette ferroviarie come quelle proposte renderebbe necessaria l'approvazione di varie deroghe legislative, identificabili in maniera compiuta soltanto nel corso di una eventuale fase di pianificazione. Ad oggi, sono tuttavia già identificabili le seguenti deroghe:

- Basi legali - all'interno della LTS - per la realizzazione delle stazioni provvisorie di trasbordo. La Legge federale concernente il transito stradale (LTS) nella regione alpina regola l'applicazione dell'Art. 84, cpv. 3, della Costituzione federale a proposito della capacità delle strade di transito nella regione alpina. A tal proposito, né la costruzione di un secondo tubo nell'ambito dei lavori di risanamento della galleria stradale del San Gottardo né la realizzazione e la messa in esercizio di una navetta ferroviaria provvisoria hanno lo scopo di aumentare la capacità della tratta del Gottardo. Considerando la portata politica di una simile decisione, lo scrivente Consiglio è dell'opinione che non soltanto la costruzione di un secondo tubo, ma anche la realizzazione e la messa in esercizio di una navetta ferroviaria - in caso ovviamente di rifiuto della proposta di risanamento del Consiglio federale - debbano essere sanciti per legge. All'interno della LTS andrebbe quindi aggiunto un articolo temporaneo che regoli perlomeno l'ubicazione dei terminali di trasbordo, la loro capacità, il loro funzionamento (in particolare il trattamento preferenziale riservato al traffico interno rispetto al traffico di transito) e soprattutto il loro smantellamento una volta terminati i lavori di risanamento della galleria stradale del San Gottardo.
- Eccezioni ai divieti di circolazione domenicali e notturni. Per i veicoli pesanti (più di 3,5 tonnellate) adibiti al trasporto merci vige un divieto di circolazione notturno - tra le 22:00 e le 5:00 - e domenicale - inclusi i rispettivi giorni festivi (vedi Art. 2, cpv. 2, della Legge federale sulla circolazione stradale e Art. 91, cpv. 1 e 2, dell'Ordinanza sulle norme della circolazione stradale). Queste limitazioni costituiscono una pietra angolare della politica svizzera dei trasporti.

L'Unione Europea ha riconosciuto questi divieti del traffico notturno e domenicale all'interno degli Accordi bilaterali con la Svizzera e li ha ripresi nell'ambito dell'Accordo sui trasporti terrestri. Il Parlamento ha poi sancito per legge gli orari relativi al divieto di circolazione. Secondo quanto indicato dal Consiglio federale nei suoi vari rapporti, la messa in esercizio di una navetta ferroviaria e il pieno utilizzo della sua capacità imporranno un allentamento del divieto di traffico notturno sulle vie d'accesso alle stazioni di trasbordo. Durante tutto il periodo dei lavori di risanamento e quindi di esercizio della navetta ferroviaria, bisognerà limitare il divieto di traffico notturno da mezzanotte alle 4:00. A causa della revisione della Legge federale sulla circolazione stradale (LCStr), entrata in vigore il 1° gennaio 2001, non rientra più nelle competenze del Consiglio federale decidere gli orari che limitano la circolazione. La formulazione dell'Art. 2, cpv. 2, della LCStr prevede infatti che il Consiglio federale disciplini i dettagli riguardo al divieto di circolazione notturno e domenicale. Data la portata politica di una simile decisione, lo scrivente Consiglio ritiene quindi che il Parlamento debba decidere qualsiasi eccezione al divieto di transito durante i lavori di risanamento previsti. A tale scopo è necessaria una modifica temporanea della LCStr. I relativi allentamenti dei divieti di transito non dovranno tuttavia portare pregiudizio ai Cantoni direttamente toccati.

B. Sostegno di principio alla proposta di risanamento del Consiglio federale

Lo scrivente Consiglio ritiene che un risanamento della galleria stradale del San Gottardo tramite la realizzazione di una seconda canna, senza aumento di capacità, e successivo risanamento della canna esistente costituisca la miglior soluzione per ragioni finanziarie, tecniche, economiche, di viabilità, di sicurezza e di coesione nazionale. Esso sottoscrive quindi integralmente la proposta di risanamento avanzata dal Consiglio federale.

La costruzione di un tubo supplementare per ragioni di risanamento non ha nulla di eccezionale. La realizzazione di un tubo supplementare, senza aumento della capacità, è una soluzione giudiziosa in termini sia tecnici sia finanziari in caso di risanamento di opere quali il tunnel del San Gottardo. Non si tratta, come già ribadito, di una misura eccezionale: ad esempio, per il risanamento del tunnel autostradale del Belchen (sull'A2, tra Basilea e l'Altopiano), oltre alle due canne a doppia corsia già esistenti sarà costruito un terzo tubo, anche in questo caso senza aumento della capacità. Ciò permetterà di gestire al meglio il traffico durante il risanamento e di accrescere la sicurezza (nel caso del Belchen, il terzo tubo servirà quale via di fuga a risanamento completato). È un dato di fatto che la rete delle strade nazionali non può ripiegare su soluzioni esterne e deve offrire quindi lei stessa un'alternativa al traffico durante le inevitabili chiusure per risanamento. Situazioni simili si ripresenteranno nel prossimo futuro anche per altri tunnel.

La costruzione di un secondo tubo migliora la sicurezza. Sull'intero asse nord-sud soltanto nella galleria più lunga, quella del San Gottardo, si circola in maniera bidirezionale all'interno di un solo tubo, senza corsie d'emergenza. Una volta ultimati i lavori di risanamento della galleria attuale, la circolazione sarà garantita all'interno di ciascun tubo su una sola corsia di marcia, a senso unico, con una corsia

d'emergenza lungo tutte le due gallerie. Nei diciassette chilometri del tunnel sarà quindi scongiurato il pericolo di scontri frontali o laterali.

La costruzione di un secondo tubo migliora l'affidabilità del collegamento. Ricordiamo che l'attuale tunnel del San Gottardo deve essere eccezionalmente chiuso da quattro a cinque volte alla settimana in media, per un periodo che varia da 40 a 90 minuti – a causa, ad esempio, di panne dei veicoli in transito o piccoli incidenti. A ciò bisogna aggiungere dei periodi di chiusura notturna per interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, per un totale di circa sette settimane all'anno. Non va inoltre dimenticato che ogni mercoledì notte, dalle ore 23:00 alle ore 1:00, la galleria viene chiusa in entrambe le direzioni per permettere il passaggio di trasporti eccezionali (problemi di altezza e/o larghezza del carico e di qualità della merce trasportata). La costruzione di un secondo tubo offre quindi una soluzione che permetterà di migliorare la stabilità e l'affidabilità di questo tratto stradale.

La costruzione di un secondo tubo non rappresenta un lusso, visto che miglioramenti in materia di sicurezza e affidabilità del collegamento stradale resi possibili dalla realizzazione di una seconda canna dovrebbero costituire delle evidenze per tutta la rete delle strade nazionali. Inoltre, i costi supplementari di questi miglioramenti – rispetto alla variante di risanamento alternativa – sono contenuti e sono ammortizzabili su un periodo di 30-40 anni. Benché sia necessario considerare tutte le cifre in circolazione con una certa prudenza, dato che dipendono da molte variabili opinabili, è chiaro che il rapporto costo-beneficio per chilometro di questa opera di ristrutturazione non deve temere il confronto con altre opere di risanamento simili lungo la rete delle strade nazionali (la differenza dei costi tra le due varianti di risanamento si aggira, secondo i nostri calcoli, tra i 625 e gli 854 milioni, il che equivarrebbe a un importo di circa 18-24 milioni all'anno).

Le varianti alternative alla costruzione del secondo tubo comportano dei rischi e sono insensate dal punto di vista della politica finanziaria, regionale e dei trasporti. In caso di rifiuto della proposta del Consiglio federale da parte del Parlamento o del Popolo, le soluzioni alternative attualmente sul tavolo prevedono una chiusura prolungata dell'attuale galleria e il trasferimento del traffico passeggeri e merci sulla rotaia (rispettivamente tra Airolo e Göschenen, nonché tra Biasca ed Erstfeld lungo la nuova galleria di base del San Gottardo). Questa soluzione presenta numerosi inconvenienti per ciò che concerne la logica della politica dei trasporti (il trasferimento del traffico pesante dovrebbe essere garantito da frontiera a frontiera, non solo tra Biasca ed Erstfeld), gli aspetti finanziari (si tratta di opere oltremodo costose senza ricaduta positiva a medio e lungo termine) e di politica regionale (la costruzione di giganteschi e provvisori terminali di carico e scarico nelle nostre vallate si scontra comprensibilmente con una forte opposizione).

La variante di risanamento con la realizzazione di un secondo tubo non comporta un aumento della capacità. Le disposizioni di legge in consultazione sono volte a mantenere in maniera credibile e permanente la capacità di traffico della tratta stradale in questione ai livelli odierni. Un'eventuale abrogazione di questi limiti necessiterebbe una modifica della Costituzione (Art. 84 al. 3) e quindi un referendum obbligatorio: solo il Popolo avrebbe quindi la facoltà di aumentare la capacità di transito stradale nella regione alpina. In passato, il Popolo svizzero si è espresso più volte e con chiare maggioranze contro un aumento di capacità per il transito stradale nella regione alpina.

C. In merito alla proposta di modifica della LTS (nuovo art. 3a)

Lo scrivente Consiglio:

- sostiene la proposta del Consiglio federale di sancire, nella Legge federale concernente il transito statale nella regione alpina (LTS), il divieto di utilizzare due corsie per direzione di marcia. La realizzazione di un secondo tubo non deve portare a un aumento della capacità: ciò sarebbe contrario alla Costituzione e lesivo degli interessi e della politica del nostro Cantone, volta a ridurre il traffico di transito sul suo territorio.
- sostiene la proposta di rafforzare il sistema di dosaggio dei mezzi pesanti iscrivendolo nella legge. Il cosiddetto sistema «contagocce» prevede la distanza minima di 150 metri tra un autocarro e l'altro, contribuendo così alla sicurezza del traffico e anche a limitare la capacità totale di transito ai livelli attuali.

D. Osservazioni relative al rapporto esplicativo sulla modifica della LTS

Riguardo ad alcuni punti particolari del “Rapporto esplicativo sulla modifica della legge federale concernente il transito stradale nella regione alpina” il Consiglio di Stato si esprime come segue:

Capitolo 1.4 – Varianti di risanamento

Lo scrivente Consiglio ribadisce la sua opposizione alla possibile creazione, sull'area del cantiere di AlpTransit a Biasca, di un terminale di carico e scarico del servizio navetta per la gestione del traffico pesante durante il risanamento del tunnel del San Gottardo.

Data la forte opposizione locale e regionale alla costruzione di terminali delle navette ferroviarie sia su territorio urano sia su territorio ticinese, il Governo ritiene inoltre che i tempi previsti per la realizzazione delle varianti di risanamento senza realizzazione di una seconda canna non siano realistici. Anche alla luce del lungo iter procedurale necessario alla realizzazione del centro di controllo sul terreno della ex-Monteforno, sembrerebbe opportuno prevedere un periodo di almeno cinque a otto anni – a decorrere della fine della fase decisionale politica – per la procedura di approvazione dei piani, ai quali vanno aggiunti i tempi tecnici necessari alla realizzazione dei progetti esecutivi, degli appalti e alla realizzazione delle opere. Sembra difficile che le navette possano entrare in funzione in tempo utile da permettere un risanamento della canna entro il 2025. Delle misure transitorie di sicurezza sarebbero dunque necessarie anche per questa variante di risanamento. In questo caso andrebbe probabilmente anche aumentata la capacità delle navette per far fronte, almeno in parte, al traffico in continuo aumento.

Lo scrivente Consiglio ribadisce inoltre che, a suo avviso, la variante di risanamento 1B non permette di gestire il volume di veicoli leggeri atteso in particolare durante i picchi dei finesettimana, di Pasqua, di Pentecoste e delle vacanze autunnali. Tra le varianti senza secondo tubo, la variante di risanamento 1C ovvierebbe a queste difficoltà, ma comporterebbe altri gravi svantaggi, quali in particolare dei tempi di risanamento oltremodo lunghi e costi smisurati.

Capitolo 1.6 – Scenario “decisione popolare negativa”

Vedi quanto detto sopra, sotto A.

E. Riscossione di un pedaggio

Lo scrivente Consiglio si oppone fermamente all'ipotesi di introdurre un pedaggio stradale volto a finanziare la ristrutturazione del traforo autostradale in oggetto. Oltre alle difficoltà pratiche e le conseguenze finanziarie negative evidenziate dallo stesso Consiglio federale, la riscossione di un tale pedaggio comporterebbe una disparità di trattamento evidente e inaccettabile per il nostro Cantone, dato che il risanamento di altre tratte della rete stradale nazionale avviene senza chiamare alla cassa l'utenza con un pedaggio specifico.

Se vi sono dei limiti all'attuale sistema di finanziamento per il traffico stradale, essi sono dovuti soprattutto a un calo delle entrate. Questo è in particolar modo generato da una riduzione del gettito fiscale sugli oli minerali dovuta a un minor consumo del parco veicoli, sempre più moderno, e non a singole spese fuori dal comune. Il Consiglio di Stato non nega la necessità di rivedere il finanziamento delle strade nazionali e sostiene la proposta del Consiglio federale di creare anche per esse e per il traffico di agglomerato un fondo a tempo indeterminato, analogo al fondo per l'infrastruttura ferroviaria. Questo fondo potrà pure servire al finanziamento di opere di manutenzione come il risanamento del tunnel autostradale del San Gottardo. Il Governo cantonale sostiene pure l'elaborazione di un programma strategico di sviluppo per l'infrastruttura stradale, al fine di migliorare la pianificazione e la trasparenza di questi investimenti. Esso attende con interesse l'avamprogetto relativo alla creazione di un tale fondo e si esprimerà in dettaglio su quest'ultimo nel quadro della relativa procedura di consultazione.

F. Il programma di trasferimento delle merci su rotaia va intensificato

Un legame tecnico o legale tra il risanamento della galleria stradale del San Gottardo e la politica di trasferimento non sussiste. La capacità del tunnel per il traffico pesante è infatti attualmente superiore all'effettiva domanda - anche con una sola corsia di marcia per direzione - e non rappresenta una limitazione per il trasporto delle merci. D'altro canto esiste però un chiaro legame politico: sia la proposta di risanamento del Consiglio federale (la costruzione di un secondo tubo senza aumento della capacità) sia le altre possibili alternative (la realizzazione di una “autostrada viaggiante” lunga o breve) sono credibili soltanto se il Consiglio federale incentiverà e continuerà in modo risoluto la politica di trasferimento.

Signora Consigliera federale, ci permetta in conclusione di rilevare come, oltre ai molti e controversi aspetti tecnici di cui sopra, l'asse del San Gottardo comporta pure una dimensione simbolica, sentita in tutta la Svizzera, ma in particolar modo nel nostro Cantone, per ovvie ragioni storiche e geografiche. L'asse del Gottardo è di capitale importanza per la coesione del nostro Paese. Il tunnel autostradale del San Gottardo rappresenta l'unica via stradale sicura tra il Ticino e il resto della Svizzera. Molti dei nostri concittadini si affidano quotidianamente al transito regolare nel tunnel per ragioni professionali, familiari, di studio, mediche o ancora per partecipare a

eventi sportivi o culturali. Grazie a questo collegamento, il Ticino e i suoi abitanti sono diventati ancora più "confederati" e i nostri concittadini d'Oltralpe sono diventati un poco più "ticinesi". L'aumento del numero dei veicoli in transito in questi primi trent'anni di esercizio lo dimostrano. Una sua chiusura prolungata verrebbe percepita come una discriminazione vessatoria da molti dei nostri concittadini proprio perché esiste un'alternativa valida e conforme agli indirizzi della nostra politica dei trasporti, e cioè la realizzazione di una canna supplementare senza aumento di capacità, soluzione di risanamento usata anche per altri tunnel autostradali in Svizzera e che permette di rendere questa importante tratta più sicura e affidabile.

Voglia gradire, Signora Consigliera federale, i sensi della nostra massima stima.

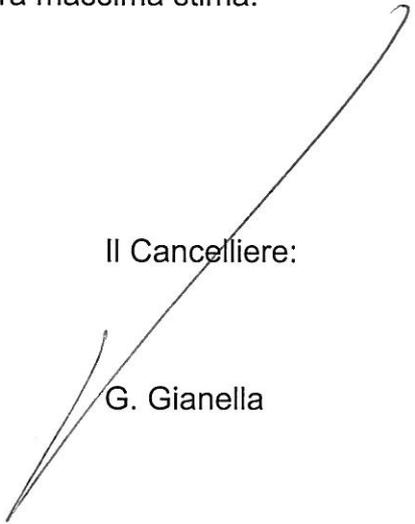
PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



P. Beltraminelli

Il Cancelliere:



G. Gianella

Copia p.c.:

- Consiglio di Stato
- Deputazione ticinese alle Camere federali
- Gruppo di lavoro della AC sul risanamento del tunnel autostradale del Gottardo, tramite il Delegato del Cantone per i rapporti confederali