

Rapporto di minoranza sul messaggio

numero **4788**
data **3 settembre 1999**
dipartimento **Istituzioni**

della Commissione della legislazione
sul messaggio 23 settembre 1998 concernente la mozione 24 giugno 1998 presentata dall'ono Giorgio Canonica e confirmatari "traffico pesante: rispetto dei limiti di peso e dei tempi di lavoro e riposo"

Sommario

1. Problema del traffico pesante in Svizzera

2. Strategia federale sui trasporti terrestri di merci

2.1 La TTPCP

2.2 Grandi progetti ferroviari

2.3 Accordo sui trasporti terrestri Svizzera-UE

3. Posizione del Governo ticinese

3.1 Risposta del 30 marzo 1999 a interrogazione

3.2 Rapporto finale del gruppo di lavoro del Consiglio di Stato del 20 agosto 1999

4. Conclusione: motivazioni a favore dell'accoglimento della mozione

4.1 Nuova politica dei trasporti

4.2 Misure accompagnatorie fondamentali

4.3 Attivazione del Canton Ticino

4.4 Indicazioni e garanzie finanziarie del Consiglio federale

4.5 Valenza politica

1. PROBLEMA DEL TRAFFICO PESANTE IN SVIZZERA

Il problema dell'attraversamento del Canton Ticino e d'altri Cantoni alpini da parte del traffico pesante è molto sentito dalla popolazione.

Ricordiamo in proposito la votazione popolare sull'iniziativa delle Alpi, che nel 1994 è stata accolta dall'elettorato ticinese nella misura del 62% e a livello svizzero dal 51% della popolazione e da 13 Cantoni e 6 semi Cantoni.

L'iniziativa ha introdotto nella Costituzione federale l'art. 84 e in particolare l'art. 196 cpv. 1 che recitano:

Art. 84 - Transito alpino

1. *"La Confederazione protegge la regione alpina dalle ripercussioni negative del traffico di transito. Limita il carico inquinante del traffico di transito a una misura inoffensiva per l'uomo, la fauna, la flora e i loro spazi vitali.*
2. *Il traffico transalpino per il trasporto di merci attraverso la Svizzera avviene tramite ferrovia. Il Consiglio federale prende le misure necessarie. Eccezioni sono ammissibili soltanto se indispensabili. Esse devono essere precisate dalla legge.*
3. *La capacità delle strade di transito nella regione alpina non può essere aumentata. Sono eccettuate le strade di circonvallazione che sgravano gli abitati dal traffico di transito."*

Art. 196 cpv. 1

"Il trasferimento del trasporto merci di transito dalla strada alla ferrovia deve essere ultimato entro dieci anni dall'accettazione dell'iniziativa popolare per la protezione della regione alpina dal traffico di transito."

Le preoccupazioni della popolazione sono rivolte in particolare agli effetti negativi del traffico pesante:

- sulla popolazione residente e sull'ambiente (rumore, inquinamento dell'aria);
- sulla circolazione (intasamento delle autostrade, pericoli per le autovetture);
- sulle infrastrutture autostradali (usura di strade e viadotti).

Grazie alla politica federale dei trasporti elaborata dopo la votazione del 1994 e grazie all'Accordo sul trasporto di merci e di persone per ferrovia e su strada firmato tra Svizzera e Europa il 21 giugno 1999 il Consiglio federale prevede che l'obiettivo del dimezzamento del trasporto di merci su strada attraverso le Alpi sarà raggiunto a partire dal 2006 ed entro il 2012 (v. punto 261.44 del messaggio del 23 giugno 1999 del Consiglio federale relativo all'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e l'Unione europea).

Mentre il volume del trasporto merci attraverso le Alpi è stabile dal 1950, il trasporto stradale continua ad aumentare di anno in anno:

- dal 1981 al 1998 il numero di camion è quadruplicato, raggiungendo 1,235 milioni di transiti;
- mantenendo le 28 tonnellate e l'attuale politica di tassazione del traffico pesante su strada i tragitti attraverso le Alpi arriverebbero a 1,4 - 1,6 milioni nel 2003 e a 1,6 - 1,7 milioni nel 2007 (v. punto 262.1 del messaggio Consiglio federale sugli accordi settoriali Svizzera-UE). L'obiettivo della politica federale è di ridurre i transiti di camion a 650'000 tra il 2006 e il 2012 (ibidem, pag. 262.1 e 262.2), mentre per le associazioni ambientaliste per rispettare l'iniziativa delle Alpi la riduzione dovrebbe essere a 500'000 transiti entro il 2007. Una posizione intermedia è stata espressa dal Canton Ticino: 650'000 transiti nel 2007. L'allegato 1a e 1b contiene i dati sul traffico pesante attraverso la galleria del Gottardo 1981-1998, nonché una tabella comparativa della ripartizione ferrovia/strada in Svizzera, Francia e Austria.

2. STRATEGIA FEDERALE SUI TRASPORTI TERRESTRI DI MERCI

2.1 La TTPCP

Dopo l'approvazione dell'articolo costituzionale 36 quater il 20 febbraio 1994 la Confederazione si è dotata nel dicembre del 1997 di una Legge tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP), che ha superato il 27 settembre 1998 la prova del referendum.

In Ticino la legge è stata accettata dal 65,5% dei votanti e a livello nazionale dal 56,5% dei votanti e da 14 Cantoni e 4 semi Cantoni.

La TTPCP si basa sul peso totale massimo ammesso del veicolo, sui km percorsi in Svizzera e sull'entità delle emissioni prodotte dei veicoli (vedi 3 tipi di categorie di veicoli EURO): le aliquote vanno da un minimo di 0,6 cts a 2,5 cts per km percorso e per tonnellata di peso totale massimo ammesso. In caso di generalizzazione delle 40 t di carico massimo ammesso la tariffa massima potrà arrivare a 3 cts. Può inoltre essere introdotta una tassa sui transiti alpini (TTA) che non dovrà però superare il 15% della tassa massima sugli autoveicoli stabilita dall'accordo settoriale Svizzera-UE: la TTA scatterà in base a quanto proposto dal Consiglio federale nel 2007 nell'ambito della Legge sul trasferimento del traffico, mentre le associazioni ambientaliste vorrebbero anticipare l'entrata in vigore. Dal 2005 per un camion di 40 t si prevede una tariffa di transito Basilea-Chiasso di 297.- fr., che salirà a 325.-/330.- fr. a decorrere dall'apertura della prima galleria della NTFA, al più tardi a partire dal 2008. La riscossione della TTPCP e della TTA avverrà da parte delle Dogane con la collaborazione di ditte specializzate a partire dal 1° gennaio 2001.

La TTPCP apporterà un introito annuo di 1,5 miliardi di franchi, di cui 2/3 alla Confederazione e 1/3 ai Cantoni. I costi di realizzazione dell'infrastruttura necessaria alla riscossione della tassa sono di 160 mio e quelli d'esercizio sono 17-26 mio/anno

La TTPCP è eurocompatibile e il suo ammontare è stato oggetto dell'accordo Svizzera - UE sui trasporti terrestri (art. 37-42): analoghe tasse saranno prelevate infatti sul Brennero (decisione dei ministri europei dei trasporti del 1° dicembre 1998 di prelevare un pedaggio di 84 euro, ossia 137.- fr., calcolato sul tragitto Kufstein-Brennero) e sui valichi francesi.

2.2 Grandi progetti ferroviari

Grandi progetti ferroviari sono stati avviati negli ultimi anni per favorire il trasferimento del trasporto di merci dalla strada alla ferrovia e comprendono in particolare la nuova ferrovia transalpina (NTFA), il cui finanziamento è regolato all'art. 196, punto 3 della Costituzione federale.

Anche qui l'appoggio della popolazione è stato importante e deciso.

Grazie all'accordo bilaterale Svizzera-UE sui trasporti terrestri (art. 34) i progetti ferroviari del Gottardo e del Lötschberg saranno integrati nel programma europeo di rete di trasporti transeuropea (TEN): la Comunità migliorerà la capacità delle vie d'accesso nord e sud alla NTFA (oggi oggetto di un accordo bilaterale tra Svizzera e Germania del giugno 1998 e di un altro accordo in fase di negoziato tra Svizzera e Italia).

2.3 Accordo sui trasporti terrestri Svizzera-UE

2.3.1 Situazione attuale

Sino al 2005 è in vigore l'Accordo del 2 maggio 1992 tra la Comunità economica europea e la Confederazione Svizzera sul trasporto di merci su strada e per ferrovia, denominato "accordo sul transito tra la Svizzera e la CEE", che permette la cooperazione nel campo dei trasporti ferroviari (trasporto combinato e infrastrutture da costruire, e in particolare la NTFA), la facilitazione del trasporto stradale nel rispetto del limite delle 28 tonnellate per i camion e l'impegno a sviluppare una fiscalità stradale coordinata con lo scopo di internalizzare i costi delle infrastrutture e i costi specifici sopportati dalle regioni alpine.

Questo accordo sul transito tra Svizzera e CE è completato da altri accordi:

- accordo tra Svizzera, Germania e Italia del 1991 per il miglioramento del traffico combinato attraverso le Alpi svizzere;
- gli accordi bilaterali tra Svizzera e singoli Stati membri della CE sui trasporti stradali, tra i quali segnaliamo quelli tra Svizzera e Germania, Italia, Belgio e Francia, che contengono disposizioni per il contingentamento del trasporto per strada.

2.3.2 Accordo Svizzera-UE sul trasporto di merci e di viaggiatori per ferrovia e su strada

L'accordo sui trasporti terrestri negoziato tra Svizzera e Unione Europea permetterà al nostro Paese di godere dell'accesso ai mercati ferroviari e stradali e di armonizzare la politica dei trasporti in tutto l'arco alpino, permettendo di perseguire gli obiettivi del trasporto combinato ferrovia/strada e dell'utilizzazione ottimale delle infrastrutture ferroviarie: in base a questo accordo, che fa parte del pacchetto di accordi bilaterali Svizzera - Unione Europea, la Svizzera aumenta il limite di peso per i camion a 34 tonnellate entro il 2001 e a partire dal 2005 40 tonnellate, adeguando

parallelamente la propria fiscalità stradale (TTPCP).

Rispetto al punto 4 (controllo del traffico pesante, in particolare dei tempi di guida, di riposo e lavoro) della mozione Canonica facciamo notare che l'accordo sul trasporto Svizzera-UE (art. 5 e 6) impegnerà la Svizzera ad adottare una legislazione equivalente a quella Europea per gli aspetti fondamentali della professione di trasportatore TIR:

- in primis i criteri di accesso alla professione (onorabilità, capacità finanziarie e professionale);

- in secondo luogo le disposizioni in materia di apparecchio di controllo (tachigrafo), tempo di guida, riposo dell'autista, formazione dell'autista TIR (disposizioni eurocompatibili già in vigore grazie all'ordinanza federale del 19 giugno 1998 sulla durata del lavoro e sul riposo degli autisti);

- in terzo luogo le prescrizioni tecniche sui veicoli pesanti (gas di scarico, rumore, limitatori di velocità) dovranno essere adottate entro 6 mesi dall'accordo), mentre i controlli tecnici dei veicoli e dei rimorchi dovranno essere svolti annualmente dopo 2 anni dell'entrata in vigore dell'accordo. Questo avrà una ripercussione anche sul Canton Ticino, visto che oggi i controlli dei veicoli ai sensi dell'ordinanza federale possono avvenire anche ogni 4 anni;

- in quarto luogo dovrà essere adottata anche la legislazione in materia di controlli dei trasporti di merci pericolose su strada e dovrà essere creata la figura di responsabile aziendale in materia di trasporto di merci pericolose.

L'allegato 2 illustra la regolamentazione relativa ai contingenti e alle tariffe per i camion di 40 tonnellate, che attraverseranno il nostro paese (50%) o che effettueranno dei viaggi dall'Unione Europea al nostro paese e viceversa (50%) nel periodo transitorio 2000-2004. Altrettanti contingenti saranno concessi ai trasportatori elvetici: le associazioni ambientaliste chiedono che a questi ultimi venga concesso solo il 50% dei contingenti accordati all'UE. A partire dal 1° gennaio 2005 i veicoli di 40 tonnellate non saranno più sottoposti a contingenti o autorizzazioni.

L'allegato 3 illustra la tariffa per autoveicoli di 34 tonnellate tra il 2000 ed il 2004 e la tariffa per i camion di 40 tonnellate dopo il 2005.

La tariffa media ponderata di 325.- fr. per un tragitto di 300 chilometri (Basilea-Chiasso) corrisponde alla tariffa di 200 euro definita nel compromesso di Kloten del 23 gennaio 1998 ed entra in vigore al momento dell'apertura del tunnel del Lötchberg, al più tardi all' 1.1.2008.

Le categorie EURO sono stabilite in base alla data di costruzione degli autoveicoli, ritenuto i veicoli più recenti e quindi meno inquinanti sono meno tassati. Segnaliamo anche che tra il 2000 e il 2004 vi sarà pure un contingente di 220'000 autorizzazioni annue per i trasporti a vuoto o leggeri su strada, che saranno imposti con una tassa 2-3 volte superiore a quella attuale (50.- fr. nel 2001, 60.- fr. nel 2002, 70.- fr. nel 2003, 80.- fr. nel 2004); per i trasportatori elvetici è previsto un contingente pari al 10% di quelli accordati all'Unione Europea.

Va infine sottolineato che l'accordo sul trasporto Svizzera-UE (art. 15) mantiene il divieto di circolazione durante le notti (tra le 22.00 e le 05.00), salvo eccezioni (trasporti di prodotti agricoli deperibili ed i fiori). Le operazioni doganali saranno però prolungate fino alle 23.00 e inizieranno alle 04.00, di modo che la fascia oraria mattutina di circolazione sarà sfruttata maggiormente.

3. POSIZIONE DEL GOVERNO TICINESE

3.1 Risposta del 30 marzo 1999 a interrogazione

Il Governo cantonale si è espresso in modo articolato sull'accordo sui trasporti terrestri Svizzera - Unione Europea (UE) rispondendo in data 30 marzo 1999 all'interrogazione Ghisletta del 30.12.1998 concernente le misure preventive sul traffico di camion attraverso il Ticino (allegato 4a). Questa presa di posizione è più attuale del messaggio del Consiglio di Stato del 23.9.1998 sulla mozione Canonica 24.6.1998 all'esame, messaggio antecedente la conclusione delle trattative sugli accordi bilaterali Svizzera-UE avvenuta l'11 dicembre 1998.

Il Governo nella sua risposta del 30 marzo 1999 condivide la preoccupazione per un incremento del traffico pesante in Ticino a seguito della liberalizzazione progressiva dei limiti di peso fino a 40 tonnellate entro il 2005, ritenendo che sposterà traffico pesante dal Brennero e dal Monte Bianco/Moncenisio alla Svizzera. Infatti le nuove trasversali

ferroviarie del Lötchberg e del S. Gottardo saranno pronte solamente nel 2006-2007, rispettivamente nel 2010-2012.

Il Governo del Canton Ticino lamenta inoltre la soppressione nel 1995 delle sovvenzioni federali per la sorveglianza esercitata dai Cantoni sulle strade nazionali (8 milioni per il Ticino), ciò che ha portato a un ridimensionamento degli effettivi di polizia stradale da parte del Cantone (da 108 a 69 agenti) e conseguentemente dei controlli dei camion, limitati a 25 mezze giornate/anno in unione con la ditta Contraco, consulente in materia di merci pericolose.

Il Governo conclude quindi che occorre un potenziamento di 25 agenti di polizia per intensificare i controlli e che bisogna prevedere la dotazione di una pesa automatica per veicoli pesanti sulla A2, possibilmente a Bodio: "(...) pur dichiarando le disponibilità di principio verso un potenziamento dei controlli, (...) qualsiasi incremento delle prospettate prestazioni implica la messa a disposizione, da parte della Confederazione, di adeguate risorse".

Il Governo auspica che tali mezzi provengano dal riparto della TTPCP, che "dovrebbe essere in misura preponderante destinata a compensare proporzionatamente gli oneri derivanti ai Cantoni più sollecitati dei quali il Ticino fa parte".

3.2 Rapporto finale del gruppo di lavoro del Consiglio di Stato del 20 agosto 1999

Il rapporto finale del gruppo di lavoro del Consiglio di Stato in merito agli "Accordi bilaterali Svizzera-UE" del 20 agosto 1999 consacra ai trasporti terrestri il capitolo 3. Il Governo ha fatto proprie le proposte e misure supplementari del gruppo, che prevedono:

1. controlli sistematici sul traffico pesante sull'autostrada per la regolazione del traffico e la garanzia della Svizzera;
2. l'allestimento di un'infrastruttura, pagata dalla Confederazione, per la gestione/conduzione del traffico pesante con sforzo principale nel Mendrisiotto, abbinata a una centrale operativa polizia-esercizio stradale, a un'area di sosta e controllo di veicoli a Sigirino e a un sistema semaforico da Biasca ad Airolo;
3. la partecipazione del Cantone al Comitato misto chiamato a gestire l'Accordo sui trasporti terrestri e in particolare ad applicare la clausola di salvaguardia prevista in caso di invasione di automezzi nella A2;

L'allegato 4b contiene il catalogo governativo di proposte all'indirizzo della Deputazione ticinese e dell'Autorità federale.

4. CONCLUSIONE: MOTIVAZIONI A FAVORE DELL'ACCOGLIMENTO DELLA MO-ZIONE

4.1 Nuova politica dei trasporti

I pilastri della nuova politica federale (TTPCP, TTA e NTFA) in materia di trasporti stradali di merci, cementati nell'Accordo Svizzera-UE sui trasporti terrestri, dovranno permettere di trasferire metà del trasporto stradale di merci su rotaia e di limitare la forte crescita di traffico in atto in questi anni attraverso le Alpi Svizzere. Infatti per motivi di convenienza fiscale nel 1998 il traffico attraverso le Alpi Svizzere è cresciuto ad un ritmo doppio di quello attraverso l'Austria e del 30% superiore a quello che attraversa la Francia, malgrado il limite delle 28 tonnellate, raggiungendo la cifra record di 1'235'000 camion a livello globale delle Alpi questa politica definita da Svizzera ed Europa permetterà anche di eliminare l'inquinamento causato dagli allungamenti dei tragitti fatti per motivi fiscali.

4.2 Misure accompagnatorie fondamentali

Questa nuova politica dei trasporti andrà concretizzata applicando rigorosamente le misure accompagnatorie stradali e ferroviarie, nonché incoraggiando in modo adeguato il trasporto combinato con sovvenzioni: rispetto al messaggio del Consiglio federale il Consiglio nazionale - come richiesto dalle organizzazioni ambientaliste e dal sindacato dei trasporti SEV - ha potenziato le sovvenzioni federali al traffico combinato da 2,85 a 3,3 miliardi nella fase transitoria in modo da raggiungere l'obiettivo del dimezzamento dei trasporti su strada già a partire dal 2007 (le sovvenzioni sono oggetto di un decreto legislativo che sarà votato contemporaneamente agli accordi bilaterali Svizzera-UE).

L'allegato 5 dà una panoramica delle misure accompagnatorie definite nell'accordo su trasporti Svizzera-UE (punto 262.31).

Le preoccupazioni per un eccessivo carico dell'autostrada del Gottardo rimangono vive nella regione alpina, come conferma il Governo ticinese nella citata presa di posizione del 30 marzo 1999 e il gruppo di lavoro del Consiglio di Stato

nel citato rapporto del 20 agosto 1999, ma se Confederazione, Cantoni e ferrovie si attiveranno concretizzando le misure accompagnatorie previste è ragionevole pensare di gestire con successo la sfida della massiccia riduzione del transito di autoveicoli attraverso le Alpi, senza ricorrere a misure coercitive che difficilmente sarebbero eurocompatibili.

4.3 Attivazione del Canton Ticino

È necessario che anche il Cantone Ticino si attivi quindi adeguatamente nella concretizzazione della politica dei trasporti descritta. Alla luce della posizione del Governo ticinese del 30 marzo 1999, i sottoscritti commissari ritengono importante che il Parlamento ticinese dia un segnale positivo con l'accoglimento della mozione, in particolare per l'installazione di una pesa per veicoli pesanti (punto 1 della mozione) e per un costante controllo del traffico pesante (punto 4 della mozione), ritenuto che i punti 2 (coordinamento dei controlli con i Cantoni di Uri e Grigioni) e 3 (perseguimento degli autisti trasgressori) siano il primo già realizzato, il secondo una conseguenza implicita dei punti accolti. La concretizzazione di tali misure accompagnatorie dovrà avvenire da parte del Governo non appena saranno a disposizione i mezzi finanziari provenienti dal riparto dalla TTPCP e secondo le indicazioni sulle misure accompagnatorie previste dalla Confederazione nell'ambito dell'accordo sui trasporti terrestri tra Svizzera e UE.

4.4 Indicazioni e garanzie finanziarie del Consiglio federale

In particolare per quanto riguarda il controllo del traffico pesante il Consiglio federale stima che tra il 15% e il 25% dei trasportatori infrangono la legge sulla circolazione in materia di tempi di guida e di riposo e di velocità, di peso massimo, ecc., facendo una concorrenza sleale agli altri trasportatori e alla ferrovia. Il punto 262.32 del messaggio del Consiglio federale sugli accordi settoriali Svizzera-Unione Europea indica come obiettivo il raddoppio dei controlli regionali ad opera delle polizie cantonali entro il 2001 e in una seconda fase di introdurre un controllo permanente dal 2001. Negli assi stradali in entrata e sui passi alpini saranno poste moderne bilance per il controllo dei pesi dei camion, mentre le polizie cantonali dovranno controllare più rigorosamente il rispetto delle norme tecniche dei veicoli, delle merci pericolose e delle norme di circolazione stradale.

Il Consiglio federale prevede per i Cantoni un indennizzo per i costi specifici risultanti dai controlli supplementari a partire dal 2001, come richiesto dal Governo ticinese.

Pertanto il Governo ticinese deve prevedere un rafforzamento degli effettivi della polizia stradale in tempi rapidi, mettendo in cantiere al più presto la scuola di polizia per la formazione di nuovi agenti da inserire entro il 1° gennaio 2001.

Alleghiamo in proposito il punto 262.32 A del messaggio del Consiglio federale sugli accordi settoriali tra Svizzera e UE del 23 giugno 1999 (allegato 6).

4.5 Valenza politica

Una bocciatura della mozione Canonica sarebbe un atto politicamente sbagliato e incomprensibile rispetto alle garanzie del Consiglio federale e soprattutto rispetto alle preoccupazioni della popolazione ticinese e svizzera in materia di traffico pesante, in un momento estremamente delicato in vista della probabile votazione popolare sugli accordi Svizzera-UE. Affinché il Consiglio di Stato svolga un ruolo attivo e consapevole nella nuova politica federale sui trasporti terrestri invitiamo il Gran Consiglio a votare il seguente dispositivo: **la mozione Canonica e confirmatori del 24 giugno 1998 è evasa nei suoi punti 2 e 3 ed è accolta nei punti 1 e 4.**

Per la minoranza della Commissione:

Raoul Ghisletta, relatore
Bertoli - Bobbià - Canonica G. -
Duca Widmer - Jelmini