

## Messaggio a sostegno della legge federale sul transito stradale nella regione alpina (LTS)

del 4 maggio 1994

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Ci preghiamo sottoporvi, per approvazione, il disegno di legge federale sul transito stradale nella regione alpina. Nel contempo vi proponiamo di non dar seguito ai seguenti interventi parlamentari non ancora trattati.

### *Iniziative parlamentari*

- |      |        |   |   |
|------|--------|---|---|
| 1994 | 94.402 | N | Decreto federale sull'attuazione dell'articolo 36 <sup>sexies</sup> Cost. (non ancora trattata, Hämmerle/Hubacher)        |
| 1994 | 94.406 | S | Decreto federale sull'attuazione dell'articolo 36 <sup>sexies</sup> capoverso 3 Cost. (non ancora trattata, Salvioni)     |
| 1994 | 94.407 | N | Decreto federale sull'attuazione dell'articolo 36 <sup>sexies</sup> capoverso 3 Cost. (non ancora trattata, Schmidhalter) |

### *Mozioni*

- |      |   |         |  |
|------|---|---------|--|
| 1994 | M | 94.3031 | Legislazione d'applicazione urgente dell'iniziativa delle Alpi (N 28.2.94, Comby)                |
| 1994 | M | 94.3045 | Articolo 36 <sup>sexies</sup> capoverso 3 Cost. Disposizioni esecutive (N 28.2.94, Schmidhalter) |
| 1994 | M | 94.3053 | Legislazione d'applicazione dell'iniziativa delle Alpi (S 28.2.94, Bloetzer)                     |

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

4 maggio 1994

In nome del Consiglio federale svizzero:  
Il presidente della Confederazione, Stich  
Il cancelliere della Confederazione, Couchepin

---

## Compendio

*Con l'accettazione il 20 febbraio 1994 dell'iniziativa popolare «per la protezione della regione alpina dal traffico di transito» (iniziativa delle Alpi), l'articolo costituzionale 36<sup>sexies</sup> è entrato in vigore. Le disposizioni transitorie prevedono un termine di dieci anni per trasferire dalla strada alla ferrovia il traffico delle merci in transito nel nostro Paese. Il capoverso 3, invece, è immediatamente applicabile alla costruzione e al potenziamento delle strade di transito. Non è pertanto possibile disciplinare l'applicazione in un solo testo. Il problema del transito delle merci sarà risolto ulteriormente. Il presente disegno concerne soltanto la costruzione e il potenziamento delle strade di transito nella regione alpina.*

*L'incertezza generata dalla mancanza di una definizione dei concetti del testo costituzionale ha indotto l'Ufficio federale delle strade a ordinare l'interruzione immediata dei lavori di pianificazione e di studio concernenti le strade nazionali e principali situate nella regione alpina. I Cantoni interessati, nonché la maggioranza del Parlamento in occasione della sessione primaverile, hanno auspicato una rapida elaborazione delle disposizioni esecutive del capoverso 3 dell'articolo 36<sup>sexies</sup> Cost. Col presente messaggio il Consiglio federale soddisfa tale richiesta, anche se i termini estremamente brevi, in particolare per la procedura di consultazione, hanno enormemente limitato le possibilità.*

*Il disegno definisce la nozione di «regione alpina» nel senso della Convenzione internazionale sulle Alpi. Sono considerate strade di transito tutte le strade nazionali e principali (giusta la legge concernente i dazi sui carburanti) sulle quali il traffico giornaliero medio è superiore a 1500 veicoli a motore e di cui il transito di persone e di merci rappresenta in media una parte superiore al 10 per cento del traffico globale. La classificazione come strada di transito comporta un divieto generale di aumento delle capacità (costruzione). Sono consentite eccezioni per la circonvallazione di località o nei luoghi in cui i problemi di sicurezza dovuti al traffico sono evidenti. In base ai documenti disponibili, le strade di transito sono attualmente la N2 tra Lucerna e Chiasso, la N9 da Briga alla frontiera (Sempione), la N13 tra Thusis e Bellinzona, nonché la A21 da Sembrancher al Gran San Bernardo. Inoltre, alcune tratte (Col de la Forclaz, Reichenau-Thusis, N13 nella Valle del Reno di San Gallo, alcune tratte in Engadina, la strada che unisce Stabio al Gaggiolo) si trovano al limite e necessiteranno ulteriori precisioni.*

*Anche se fosse accertato che la percentuale del transito è troppo elevata nella Valle del Reno di San Gallo, il presente disegno autorizzerebbe la conclusione dei lavori per l'ampliamento della N13 a quattro corsie, in virtù della clausola d'eccezione, per problemi evidenti di sicurezza, poiché ciò è palesemente il caso in questa valle.*

*Concepito come una legge federale comprendente norme astratte e generali, il disegno giunge ad un risultato corrispondente alle intenzioni espresse sinora da tutte le Parti interessate, ovvero limitare ai principali assi di transito il divieto*

---

*di aumentare la capacità. La sola divergenza importante concerne il disciplinamento della questione della N9 tra Sierre e Briga, dove è quasi impossibile giungere ad un accordo.*

*Giusta la legge, la N9 nella Valle del Rodano non è una strada di transito. La densità della circolazione è essenzialmente dovuta a traffico d'origine, di destinazione o locale, mentre il transito rappresenta una parte inferiore al 5 per cento. Se si situasse ad un livello così basso la soglia per poter dichiarare che una strada è di transito, quasi la totalità delle strade nazionali e principali situate nella regione alpina sarebbero interessate. L'iniziativa delle Alpi raggiungerebbe in questo modo un obiettivo simile a quello di un'altra iniziativa «Stop all'asfalto - per una stabilizzazione della rete stradale», nettamente respinta nel 1990 dal popolo e dai Cantoni.*

*Il punto di riferimento e la base per il calcolo è la quota del traffico di transito delle persone e delle merci i cui punti di partenza e d'arrivo di situano all'estero e che attraversa la Svizzera. Determinare questa percentuale non è semplice. L'unica soluzione praticabile consiste nel bloccare il traffico per effettuare inchieste ed estrapolare in seguito mediante calcoli basati su modelli. Ora, è estremamente delicato procedere in questo modo soprattutto per tratte molto frequentate. Verranno pertanto effettuati rilevamenti nei punti ove già occorre fermarsi, ovvero alle frontiere. Questa procedura garantisce un trattamento identico di tutti i veicoli, siano essi immatricolati nel nostro Paese oppure all'estero; infatti, si tratta soltanto di una base di calcolo e niente affatto di norme di condotta destinate ad una determinata categoria di utenti. Le conseguenze, ovvero il divieto di aumentare la capacità, sono le stesse per tutti gli utenti, anche se i conducenti indigeni saranno leggermente sfavoriti, poiché su ogni strada della Svizzera i veicoli immatricolati nel nostro Paese sono nettamente più numerosi di quelli provenienti dall'estero.*

# Messaggio

## 1 Parte generale

### 11 Situazione iniziale

Il 20 febbraio 1994 i cittadini hanno accettato l'iniziativa popolare «per la protezione della regione alpina dal traffico di transito» con circa 950 000 voti contro 880 000; 13 Cantoni e 6 Semicantoni l'hanno anche accettata, mentre 7 l'hanno respinta. In virtù di tale decisione, la Costituzione federale è modificata come segue:

#### *Art. 36<sup>sexies</sup>*

<sup>1</sup> La Confederazione protegge la regione alpina dalle ripercussioni negative del traffico di transito. Limita il carico inquinante del traffico di transito ad una misura inoffensiva per l'uomo, la fauna, la flora e i loro spazi vitali.

<sup>2</sup> Il traffico di transito delle merci attraverso le Alpi da confine a confine avviene per ferrovia. Il Consiglio federale disciplina per ordinanza le misure necessarie. Sono permesse eccezioni soltanto se indispensabili. Esse saranno precisate dalla legge.

<sup>3</sup> 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.

#### *Disposizioni transitorie art. 21*

Il trasferimento del traffico di transito delle merci dalla strada alla ferrovia dev'essere concluso entro dieci anni dall'accettazione dell'articolo 36<sup>sexies</sup> capoverso 2.

Mentre la disposizione transitoria prevede un termine di dieci anni per attuare il trasferimento dalla strada alla ferrovia, il capoverso 3 concernente la capacità delle strade di transito ha acquisito forza esecutiva immediatamente dopo l'accettazione dell'iniziativa. Sono quindi entrate in vigore nuove norme che vanno applicate senza indugio.

Già prima della votazione il Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie (DFTCE) e l'ufficio competente, l'Ufficio federale delle strade (UFS) avevano sottolineato il problema connesso all'applicazione della nuova legislazione; il capoverso 3 dell'articolo 36<sup>sexies</sup> contiene infatti diversi concetti la cui formulazione è assai lata e necessita un'interpretazione. Inoltre, le divergenze di opinione circa il contenuto di detto capoverso, già esistenti prima della votazione, non si sono affatto attenuate.

Il mercoledì successivo alla votazione, l'UFS ha deciso, previa consultazione con il DFTCE, di bloccare provvisoriamente tutti i lavori di pianificazione e di studio per la quasi totalità delle strade nazionali e principali che si trovano nel perimetro alpino definito dalla Convenzione delle Alpi. Tale misura ha suscitato vive reazioni politiche sia da parte dei Cantoni che dei deputati al Parlamento. Sono stati necessari diversi colloqui per spiegare ai governi cantonali la decisione della Confederazione. D'altra parte, la sessione primaverile delle Camere ha consentito di rispondere a tredici interpellanze urgenti, e di dibat-

tere la questione. Alcuni hanno ritenuto la decisione come giustificata, altri l'hanno criticata. Tutti convengono invece circa l'urgenza dell'argomento. Ci si aspetta dunque entro breve termine che il nostro Collegio sottoponga al Parlamento un disciplinamento d'applicazione e che limiti nella misura del possibile la portata della sua decisione di bloccare i lavori già in corso. Il presente disegno tiene conto di queste due esigenze poiché lo scadenziario previsto dovrebbe consentire di risolvere rapidamente il problema.

## 12 Interpretazione delle disposizioni costituzionali

Il capoverso 3 dell'articolo 36<sup>sexies</sup> Cost. contiene diversi termini giuridici che necessitano di un'interpretazione e di una definizione concreta, il che è del tutto normale in una disposizione costituzionale.

L'interpretazione di disposizioni costituzionali segue in sostanza le medesime norme applicabili per l'interpretazione degli altri testi di legge. A tal fine risultano innanzitutto determinanti il tenore, il senso e lo scopo nonché i valori a cui si riferisce il testo. La documentazione pertinente non è né vincolante né assolutamente decisiva per l'interpretazione. Vi si può tuttavia far riferimento per chiarire il senso di una norma e per evitare interpretazioni erronee (DTF 112 II 4).

Ciò vale anche per le disposizioni che hanno acquisito forza esecutiva in virtù dell'accettazione di un'iniziativa popolare. Pure in questo caso occorre basarsi sul tenore della disposizione. In particolare, non ci si può riferire esclusivamente alla volontà dei promotori dell'iniziativa (DTF 111 Ia 305; 112 Ia 245). È però lecito prendere in considerazione i motivi e le opinioni espressi dai promotori (DFT 105 Ia 154). Almeno al momento di verificarne la costituzionalità, l'iniziativa va interpretata in un senso che corrisponda alla volontà dei promotori (DTF 118 Ia 204). In generale, occorre scegliere l'interpretazione che meglio corrisponde al senso e all'obiettivo dell'iniziativa, che porta ad un esito ragionevole e che tiene conto del diritto preposto (DFT 111 Ia 305).

Tuttavia, per giungere ad un risultato ragionevole, l'interpretazione non deve tener conto solo di un aspetto puntuale e isolato bensì dell'intero contesto normativo. In altre parole, occorre che la modifica costituzionale accettata dal popolo sia interpretata ed applicata in un modo che consenta l'*armonizzazione* e non teso a sottolinearne le eventuali divergenze. Le nuove disposizioni costituzionali vanno interpretate in conformità al testo costituzionale. È evidente che gli stessi *concetti giuridici vanno interpretati nello stesso modo* (DFT 118 II 53). Nell'interpretazione dei concetti giuridici non definiti o perlomeno poco chiari dell'articolo 36<sup>sexies</sup> capoverso 3 Cost. sarà pertanto importante analizzare e tener conto dell'applicazione dei medesimi concetti giuridici in altre disposizioni a livello costituzionale, di legge e di ordinanza.

Il principio dell'interpretazione tesa ad armonizzare le norme è applicabile in particolare per quanto concerne il rispetto del diritto preposto. Ciò significa concretamente che il capoverso 3 del suddetto articolo va interpretato in modo che sia *conforme al diritto internazionale*. Si presuppone pertanto una certa priorità del diritto internazionale, generalmente riconosciuta nella dottrina e

nella prassi. In linea di massima le autorità legislative e esecutive sono tenute a conferire priorità al diritto internazionale rispetto al diritto interno. Tale principio vale anche per l'interpretazione delle disposizioni costituzionali (DFT 117 Ib 372 segg.; VPB 1989, 53/4, pag. 396 segg.).

### 13 **Perché una legge?**

In linea di principio l'applicazione dell'articolo 36<sup>sexies</sup> capoverso 3 Cost. può avvenire in varie forme: mediante decisioni concrete e puntuali, con ordinanza del Consiglio federale, decreto federale semplice o d'obbligatorietà generale o con una legge federale. Tali opzioni, del resto anche combinabili, sono state nettamente ridotte da quanto emerso dal trattamento in Parlamento delle interpellanze urgenti. Da una parte, il Parlamento ha dimostrato la ferma volontà di partecipare all'applicazione (p. es. con l'iniziativa Schmidhalter firmata da oltre 100 parlamentari): ciò esclude la possibilità di legiferare con un'ordinanza del Consiglio federale o di applicare direttamente la Costituzione nei singoli casi. D'altra parte, rispondendo all'interpellanza urgente Schmidhalter, abbiamo anche dichiarato che viste le grandi divergenze circa la definizione dei concetti non riteniamo opportuno esentare la futura legislazione da un eventuale referendum. Non si può dunque ricorrere al decreto federale semplice; le uniche possibilità restanti sono il decreto federale d'obbligatorietà generale e la legge. La possibilità del referendum incide pure sul contenuto dell'atto legislativo, poiché un testo sottoposto a referendum non può definire concretamente le singole tratte bensì deve contenere norme giuridiche. Occorre quindi elaborare norme astratte la cui concretizzazione per ogni singolo caso possa essere delegata al Consiglio federale e all'Amministrazione.

Il presente disegno di legge sul transito stradale nella regione alpina si presenta come una legge federale e non come un decreto federale d'obbligatorietà generale. Di per sé l'ultima soluzione sarebbe anche possibile con una limitazione nel tempo, poiché è verosimile che la soluzione scelta per i capoversi 1 e 2 dell'articolo 36<sup>sexies</sup> abbia ripercussioni dirette sugli aspetti decisivi del capoverso 3. Occorrerà quindi verificare dopo alcuni anni se il sistema attualmente proposto sia ancora appropriato. La scadenza del decreto federale potrebbe provocare un tale riesame. Ma il problema risiede proprio nel fatto che un tale decreto sarebbe di durata limitata. La scadenza prevista dall'articolo 21 delle disposizioni transitorie nonché la realizzazione della NFTA sono tali che gli sviluppi determinanti per il capoverso 3 avverranno solo tra 12-15 anni. Una legge federale offre maggiore flessibilità per quanto riguarda le scadenze: è per questo che la LTS ha la forma di legge federale.

### 14 **Risultati della procedura di consultazione**

Il 20 aprile 1994 abbiamo posto in consultazione l'avamprogetto di legge elaborato da un Gruppo di lavoro interdipartimentale (DFTCE, DFGP, DFF e DF1). Viste le date delle sedute commissionali, abbiamo dovuto licenziare il messaggio alle Camere già il 4 maggio. Non era dunque possibile ricorrere alla

normale procedura di consultazione. I Cantoni e gli autori dell'iniziativa sono dunque stati consultati nell'ambito di conferenze, ma lo scadenziario assai ristretto ha imposto di rinunciare ad interpellare i partiti e le organizzazioni interessate.

### *Cantoni*

La Conferenza del 26 aprile 1994 ha permesso a 21 Cantoni di pronunciarsi sull'oggetto. Il ritmo accelerato di tutta la procedura è stato ben accolto alla quasi unanimità. I Cantoni si sono mostrati disposti ad accettare gli inconvenienti risultanti (termini e possibilità ristretti d'intervenire nella consultazione) a condizione che si trovi rapidamente una soluzione. Alcuni Cantoni ritengono che occorrerebbe eliminare tutti gli elementi che potrebbero dar adito ad incertezze. Si tratta in particolare delle disposizioni relative alla frequenza dei rilevamenti (proposta: «riesamina ogni 10 anni») e all'elemento previsionistico (domanda di stralciare). Alcuni Cantoni auspicano un novero esaustivo delle tratte interessate. Ciononostante, la decisione di formulare una norma astratta e generale e l'insieme del progetto sono accolti. È stata messa in discussione anche la definizione della regione alpina ripresa dalla Convenzione sulle Alpi, dal momento che quest'ultima non è ancora stata ratificata. Singoli Cantoni hanno domandato che alcune zone non siano toccate: Chablais, dintorni della città di Lucerna, Vallata del Reno di San Gallo e alcune zone nel sud del Ticino. Tutti i Cantoni desiderano partecipare maggiormente all'applicazione della legge. In generale si domanda un testo che si limiti ad alcune strade e si critica la decisione di fissare la soglia al 10 per cento per il traffico di transito (la soglia richiesta del 20-25% significherebbe che soltanto il San Gottardo sarebbe interessato dal divieto di aumentare la capacità).

Oltre queste considerazioni d'ordine generale, sono stati sollevati problemi particolari: ad esempio quello di come affrontare il problema della strada d'accesso alla NTFA al Lötschberg, oppure quello relativo alla costruzione delle tratte concrete (Chablais, Kriens-Horw, galleria del Fronalp, Vallata del Reno di San Gallo, strade nell'Engadina). Infine, il governo del Cantone del Vallese chiede esplicitamente che nel verbale figuri la volontà di costruire la N9 tra Sierre e Briga a quattro corsie.

### *Promotori dell'iniziativa*

Per motivi di principio, i promotori dell'iniziativa non sono disposti ad accettare una soluzione che autorizzi la costruzione della N9 a quattro corsie tra Sierre e Briga. Preferiscono che la questione sia risolta mediante una legge federale che definisca esplicitamente le quattro tratte che essi hanno sempre considerate come assi di transito: San Gottardo, Gran San Bernardo, Alto Vallese/Sempione e San Bernardino. La capacità di queste quattro tratte non dovrebbe essere aumentata.

Domandano una soluzione conforme all'iniziativa parlamentare Hämmerle/Hubacher ancora pendente. Esigono inoltre un disciplinamento definitivo e rifiutano le ambiguità nonché gli elementi dinamici che potrebbero implicare modificazioni rapide dei risultati e soprattutto generare notevoli costi amministrativi. Qualora ci si attenesse al principio della legge federale, essi preve-

dono di lanciare una nuova iniziativa che menzioni espressamente quali sono le strade di transito che non devono essere costruite a quattro corsie affinché le Alpi siano protette da tale traffico.

## 15      **Trattamento degli interventi parlamentari**

Durante la sessione primaverile delle Camere federali si è dovuto rispondere a 13 interpellanze urgenti:

- |      |   |         |   |
|------|---|---------|---|
| 1994 | I | 94.3023 | Interpellanza urgente Oehler. N 13. Blocco della pianificazione nella valle del Reno di San Gallo   |
| 1994 | I | 94.3024 | Interpellanza urgente Epiney. Conseguenze dell'accettazione dell'iniziativa delle Alpi  |
| 1994 | I | 94.3025 | Interpellanza urgente Schmidhalter. Strade nazionali e principali. Blocco della pianificazione  |
| 1994 | I | 94.3028 | Interpellanza urgente Schmied Walter. Incidenze della votazione sull'iniziativa «per la protezione delle regioni alpine dal traffico di transito» |
| 1994 | I | 94.3030 | Interpellanza urgente Comby. Legislazione d'applicazione urgente dell'iniziativa delle Alpi   |
| 1994 | I | 94.3040 | Interpellanza urgente Caccia. Iniziativa delle Alpi. Conseguenze  |
| 1994 | I | 94.3041 | Interpellanza urgente Borradori. Iniziativa delle Alpi. Misure prese dal DFTCE  |
| 1994 | I | 94.3044 | Interpellanza urgente Cavadini Adriano. Sospensione dei progetti stradali in Ticino   |
| 1994 | I | 94.3055 | Interpellanza urgente Jaeger. Iniziativa delle Alpi. Attuazione conforme alle leggi di mercato e non discriminatoria                              |
| 1994 | I | 94.3060 | Interpellanza urgente Gruppo socialista. Iniziativa delle Alpi  |
| 1994 | I | 94.3061 | Interpellanza urgente Gruppo degli automobilisti. Conseguenze della votazione sull'iniziativa delle Alpi  |
| 1994 | I | 94.3066 | Interpellanza urgente del Gruppo radicale-democratico. Conseguenze dell'accettazione dell'iniziativa delle Alpi                                   |
| 1994 | I | 94.3047 | Interpellanza urgente Rüesch. Blocco della pianificazione delle strade nazionali di transito  |
| 1994 | I | 94.3048 | Interpellanza urgente Salvioni. Blocco della pianificazione delle strade in Ticino  |
| 1994 | I | 94.3049 | Interpellanza urgente Martin. Strada T 144  |

L'articolo 36<sup>sexies</sup> capoverso 3 Cost. è oggetto di diversi altri interventi parlamentari ancora in sospeso. Vi proponiamo dunque di non dare seguito agli interventi seguenti che non sono stati ancora trattati:

### *Iniziative parlamentari*

- |      |        |   |   |
|------|--------|---|---|
| 1994 | 94.402 | N | Decreto federale sull'attuazione dell'articolo 36 <sup>sexies</sup> Cost. (non ancora trattata, Hämmerle/Hubacher)        |
| 1994 | 94.406 | S | Decreto federale sull'attuazione dell'articolo 36 <sup>sexies</sup> capoverso 3 Cost. (non ancora trattata, Salvioni)     |
| 1994 | 94.407 | N | Decreto federale sull'attuazione dell'articolo 36 <sup>sexies</sup> capoverso 3 Cost. (non ancora trattata, Schmidhalter) |

### *Mozioni*

- |      |   |         |  |
|------|---|---------|--|
| 1994 | M | 94.3031 | Iniziativa delle Alpi. Legislazione d'applicazione urgente (N 28.2.94, Comby)                    |
| 1994 | M | 94.3045 | Articolo 36 <sup>sexies</sup> capoverso 3 Cost. Disposizioni esecutive (N 28.2.94, Schmidhalter) |
| 1994 | M | 94.3053 | Legislazione esecutiva sull'iniziativa delle Alpi (S 28.2.94, Bloetzer)                          |

## **2        Commento al disegno di legge**

### *Articolo 1    Oggetto*

Questa disposizione sottolinea che la legge concerne soltanto lo sviluppo futuro delle strade di transito, conformemente al capoverso 3 dell'articolo 36<sup>sexies</sup> Cost.; non concerne dunque il trasferimento dalla strada alla ferrovia del traffico di merci quale è definito nei capoversi 1 e 2 e che sarà ulteriormente oggetto di un altro testo. Nell'elaborazione dei testi esecutivi occorre infatti procedere per tappe, visto che l'articolo 21 della nuova norma costituzionale, ossia le disposizioni transitorie, prevede un termine di dieci anni per trasferire dalla strada alla ferrovia il traffico di merci in transito nel nostro Paese, mentre le disposizioni relative alla costruzione delle strade entrano immediatamente in vigore. Non sarebbe accettabile aspettare la pubblicazione dell'altro testo visto che i termini del nuovo articolo costituzionale sono assai vaghi e danno adito ad incertezze.

Per le discussioni a livello internazionale è essenziale che la portata della legge si limiti esclusivamente alla costruzione delle strade. Infatti, la presente legge pone tutti i veicoli sullo stesso piano, siano essi immatricolati in Svizzera o all'estero. Certo, per motivi d'ordine pratico, è primordiale che i rilevamenti intesi a definire la parte di traffico di transito abbiano luogo alla frontiera. Tuttavia i risultati sono importanti soltanto per la costruzione delle strade e non implicano affatto prescrizioni destinate ai veicoli o al comportamento degli utenti.

### *Articolo 2    Regione alpina*

La nozione di regione alpina svizzera varia a seconda dei casi. Ci si chiede se si debba imporre una delimitazione speciale per adempiere il mandato costituzionale o se si possa ricorrere a una definizione già esistente.

Le definizioni applicate per le zone di produzione agricola situate nella regione alpina e quelle per le regioni giurastiche alla legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane, non possono essere utilizzate visto che tali testi perseguono manifestamente obiettivi diversi da quelli dell'iniziativa delle Alpi.

Risulta più sensato ricorrere a una ripartizione in base agli spazi naturali della Svizzera. A questo proposito esistono due possibilità: l'Atlante della Svizzera (Foglio 78) e la Convenzione delle Alpi dell'ottobre 1991. La differenza tra le due possibilità è minima (p. es. vicino a Thun, Lucerna e Mendrisio) ed è dovuta al fatto che l'Atlante si basa su una delimitazione naturale mentre la Convenzione si riferisce alle frontiere politiche.

Certo, il nostro Collegio ha firmato la Convenzione sulle Alpi ma il Parlamento non l'ha ancora ratificata. D'altra parte, in occasione della corrispondente procedura di consultazione diversi Cantoni l'hanno approvata con qualche riserva (dovuta agli allegati e ai protocolli), senza tuttavia contestare le delimitazioni che implica. Ne risulta che per la LTS non ci si può riferire esclusivamente a questa Convenzione. Ciò non impedisce però di riprenderne le delimitazioni, precisandole debitamente nell'allegato.

Prescindendo dai futuri dibattiti e decisioni a questo proposito, la soluzione presentata nell'articolo 1 e nell'allegato della LTS è preferibile a quella dell'Atlante per diversi motivi:

- definisce chiaramente gli spazi (frontiere cantonali, distrettuali e, eccezionalmente, comunali);
- la Convenzione è concordata sul piano internazionale ed è ampiamente riconosciuta;
- persegue esplicitamente gli stessi obiettivi pratici dell'iniziativa delle Alpi (protezione dell'area alpina).

Per questi motivi, nel decidere di bloccare i lavori di progettazione e di studio ci si è basati sulla definizione figurante nella Convenzione delle Alpi. È quindi evidente che anche il progetto della legge LTS faccia capo alla medesima definizione.

Dal profilo formale la legge presenta solo un rinvio all'allegato, in cui figura l'elenco dettagliato dei Cantoni, dei distretti e dei Comuni della regione alpina.

### *Articolo 3* Strade di transito nella regione alpina

Unitamente all'articolo 4, questo articolo costituisce il nucleo centrale del presente disegno di legge, poiché definisce il campo d'applicazione del divieto di aumentare la capacità stradale di cui all'articolo 36<sup>sexies</sup> capoverso 3 Cost.

#### *Concezione*

L'articolo 3 LTS definisce nel primo capoverso cosa si debba intendere per strada di transito e stabilisce che la rete va ripartita in tratte funzionalmente omogenee (cpv. 2) e nel capoverso 3 attribuisce al nostro Collegio il compito di elaborare le basi necessarie. Da parte nostra, dopo aver sentito i Cantoni, procederemo alla ripartizione funzionale mediante un'ordinanza, disciplineremo la procedura di misurazione e di rilevamento e stabiliremo quali sono le tratte a cui si applica il divieto di aumentare la capacità.

Si considerano strade di transito tutte le strade nazionali nonché le strade principali di cui all'articolo 12 della legge sui dazi sui carburanti (RS 725.116.2), che superano una quota di traffico di transito stabilita. Fanno eccezione le strade principali che non raggiungono un dato volume di traffico, perché non sono molto frequentate dal traffico di transito e perché le spese necessarie per i rilevamenti non sarebbero proporzionate al volume di traffico. Inoltre, a priori sono eccettuate le strade principali di accesso che, per definizione, non svolgono una funzione di transito, quali le strade di accesso a Engelberg o a Sion-Nord.

Tale definizione generale consente anche di effettuare eventuali adattamenti della rete di strade nazionali e principali senza dover modificare la legge sulle strade di transito. Il capoverso 1 indica invece esplicitamente che tutte le altre strade cantonali e comunali non possono essere considerate strade di transito. Il rischio è minimo che la capacità di una di queste strade venga aumentata, poiché i Cantoni di montagna non potrebbero comunque finanziare tali lavori senza l'aiuto della Confederazione; dovrebbero prima pertanto chiedere che la strada venga classificata nella rete delle strade nazionali e principali.

Stabilendo valori-limite al disopra dei quali la strada nazionale o principale è considerata strada di transito e sottostà quindi al divieto di aumento della capacità, il legislatore definisce indirettamente quale sarà l'applicazione concreta dell'articolo 36<sup>sexies</sup> capoverso 3. Il disegno di legge fissa questo limite al 10 per cento del traffico globale. L'ultima frase del primo capoverso definisce le basi che servono a determinare la quota del transito. Per transito stradale s'intende generalmente il traffico che traversa da una parte all'altra una regione definita, ovvero il traffico il cui punto di partenza e la destinazione sono situati fuori dalla regione in questione. Il traffico di origine, di destinazione e interno, invece, ha almeno il punto di origine o il punto di destinazione (o entrambi) nella regione in questione.

Il «traffico di transito» è una delle nozioni centrali dell'iniziativa; infatti, questa intende chiaramente proteggere le regioni alpine dal traffico di transito e non in maniera generale contro l'insieme del traffico. Tale disposizione necessita dunque di un'interpretazione. Occorre innanzitutto domandarsi se la definizione va estesa al traffico di transito attraverso le Alpi o se va ristretta al traffico di transito attraverso la Svizzera. Il tenore e lo scopo della disposizione sembrano suggerire la seconda soluzione. Nell'ambito dei trasporti si definisce traffico di transito il traffico che attraversa un Paese da un punto all'altro. Questa definizione è anche impiegata in tutti gli studi e analisi effettuati sul transito attraverso le Alpi. Sinora essa è stata utilizzata soltanto in rapporto al transito di merci (trasporti TIR). Il capoverso 2 del nuovo articolo costituzionale reca tale precisione. Il fatto che il capoverso 3 non riprenda esplicitamente questa formulazione non deve giustificare una conclusione contraria, visto che il campo d'applicazione concerne sia il traffico delle merci che quello delle persone. Oggettivamente non vi è alcun motivo per non riprendere per il transito delle persone la definizione del transito delle merci.

Per giungere ad una soluzione uniforme, semplice e riconosciuta a livello internazionale, per le disposizioni d'esecuzione dell'articolo 36<sup>sexies</sup> capoverso 3

Cost. si è utilizzata la definizione di transito figurante nel capoverso 2: per traffico di transito s'intende il trasporto, per strada, di persone e di merci il cui punto di partenza e d'arrivo sono situati all'estero e che attraversano la Svizzera. Anche l'applicazione suggerisce tale soluzione. Infatti sarebbe altrimenti difficile raccogliere i dati necessari. L'unica possibilità consiste a fermare gli utenti, interrogarli e in seguito estrapolare mediante calcoli fondati su modelli. È dunque preferibile rilevare il traffico ove questo deve già fermarsi, ovvero alle frontiere, piuttosto che bloccarlo in un determinato posto su un asse importante con l'aiuto della polizia. Ci si può chiedere se esiste il rischio di discriminazione a livello internazionale dovuto al fatto che il rilevamento ingloba prevalentemente veicoli immatricolati all'estero. Ciò non è tuttavia il caso visto che si tratta soltanto di una base di calcolo. I risultati sono soltanto utilizzati per valutare la costruzione di infrastrutture stradali e non per giudicare il comportamento degli utenti. Ogni veicolo, sia esso immatricolato in Svizzera o all'estero, è interessato nel medesimo modo. Inoltre, le restrizioni indotte dall'iniziativa colpiscono maggiormente il traffico interno visto che la maggior parte dei veicoli che circolano sulla nostra rete stradale sono immatricolati in Svizzera. Dal punto di vista costituzionale tale soluzione appare appropriata in virtù dei lavori preliminari, benché il tenore del testo permetta anche un'interpretazione diversa.

Stando alla volontà dei promotori dell'iniziativa, alle affermazioni della maggior parte dei governi cantonali e alla maggior parte degli interventi parlamentari, le conseguenze dell'iniziativa dovrebbero limitarsi essenzialmente ai principali assi di transito ma non dovrebbero provocare un vero e proprio divieto generale di costruire strade nella regione alpina. Quanto più bassi saranno i valori-limite, tanto più severo sarà il divieto di aumentare la capacità.

In base ai documenti attualmente disponibili («Censimento della circolazione 1990», «Traffico alpino dei viaggiatori su strada nel 1991»), durante l'anno 1990-1991 sono state registrate sui quattro passi alpini principali le seguenti quote di traffico:

Passo alpino	VMG-14	Transito (%)	Classificazione/Nome
Gran San Bernardo	1 559	21	Strada principale
Sempione	2 611	11	N9
San Gottardo	12 828	29	N2
San Bernardino	4 550	22	N13

In tutti gli altri passi alpini si registrano quote di traffico di transito molto meno elevate. Pertanto tali passi non sono considerati strade di transito ai sensi della presente legge.

Attualmente, oltre ai passi alpini veri e propri, vi sono tratte della N2 (Lucerna-Chiasso) e della N13 (Thusis-Bellinzona) che presentano una quota di traffico di transito superiore al 10 per cento. Inoltre, in base a certi modelli di calcolo, alcune strade si trovano in una situazione limite: è necessario procedere pertanto a chiarimenti anche se i valori definitivi saranno disponibili solo quando sarà entrata in vigore l'ordinanza d'applicazione. Si tratta in particolare di:

- Passo della Forclaz;
- tratta Reichenau-Thusis;
- N13 nella Valle del Reno (Cantone di San Gallo);
- alcune tratte in Engadina;
- tratta Stabio-Gaggiolo.

Per quanto concerne la N13 nella Valle del Reno nel Canton San Gallo, il problema è di entità minore visto che il capovero 4 dell'articolo 4 autorizza eccezioni allo scopo di migliorare la sicurezza del traffico. Sarà dunque a tal titolo che avverrà l'ampiamiento a quattro corsie degli ultimi chilometri di questa tratta tristemente celebre della N13.

L'elemento politicamente più controverso è sicuramente la N9 nel Cantone del Vallese tra Sierre e Briga, come dimostrano le divergenze tra le iniziative parlamentari in sospeso Hubacher/Hämmerli e Schmidhalter/Salvioni. A tal proposito il progetto si esprime chiaramente: dalla formulazione dell'articolo 3 si può desumere che la N9 non è una strada di transito e che quindi non sottostà al divieto costituzionale di aumentare la capacità. La decisione di formulare una norma astratta e generale porta inevitabilmente a tale risultato.

Nei dibattiti che hanno preceduto la votazione, abbiamo affermato, unitamente al Dipartimento competente, che la N9 (anche a due sole corsie) non avrebbe potuto essere costruita tra Sierre e Briga qualora l'iniziativa fosse accettata. Ci si basava allora sulle dichiarazioni dei promotori dell'iniziativa che intendevano impedire questo ampliamento. Questi ultimi, infatti, affermavano che la N9 era una strada di transito conformemente alla definizione del capovero 3 dell'articolo 36<sup>sexies</sup> Cost. Contrariamente alle loro tesi, il nostro Collegio pensava che l'iniziativa avrebbe bloccato anche un'estensione a due corsie, poiché ciò avrebbe significato un aumento della capacità, contrario al capovero summenzionato. Inoltre, le prime stime effettuate allora si fondavano su presupposti provvisori circa le nozioni giuridiche poco chiare impiegate nel testo, quali «regione alpina», «strada di transito», «aumento della capacità» e «circonvallazione».

Ma grande incertezza regnava anche nei dibattiti parlamentari in merito all'interpretazione e alle conseguenze del capovero 3 (vedi BU N 1992 2606-2627 e S 1993 508-533). Oltre alle quattro strade menzionate dai promotori dell'iniziativa, sono state poste domande sulle seguenti tratte: Axenstrasse N4 tra Brunnen e Sisikon, strada del Prättigau, tratta che unisce Landquart a Davos, strada principale dell'Oberland grigione (Surselva).

Questo breve riepilogo mette in luce le contraddizioni e l'incoerenza del testo dell'iniziativa, nonché le numerose incertezze, le opinioni contraddittorie e le interpretazioni divergenti a cui ha dato adito.

Dopo un'analisi approfondita della situazione, dopo varie richieste di spiegazioni motivate, una raccolta di dati a tutti i livelli e diversi studi interdipartimentali il nostro Collegio è giunto alla conclusione che soltanto una norma astratta e generale permette di garantire uguaglianza giuridica. In effetti, il legislatore non potrebbe accettare in nome della politica un trattamento ineguale con valori-limite variabili a seconda delle strade. Se la costruzione della N9 dovesse essere bloccata in virtù dell'articolo 36<sup>sexies</sup> capovero 3, la soglia della

quota di traffico di transito dovrebbe essere abbassata a tale valore, con la conseguenza di un blocco totale dei lavori sulla quasi totalità della regione alpina. Scegliendo una percentuale più elevata, come è il caso del presente disegno, è chiaro che la N9 fino a Briga non è interessata dalle restrizioni imposte dall'articolo 36<sup>sexies</sup> capoverso 3, contrariamente all'esplicita volontà dei promotori dell'iniziativa.

Un altro punto discusso prima e dopo la votazione popolare è stata l'eventualità di ridurre la N9 ad un'autostrada a due corsie, spesso considerata come una soluzione di ripiego vista la complessità della situazione. Nel presente disegno tale possibilità non è stata presa in considerazione, poiché la LTS non menziona il numero di corsie nel Cantone del Vallese. La questione rientra esclusivamente nella procedura ordinaria prevista dalla legge federale sulle strade nazionali. La LTS esamina solo se una strada nazionale o principale presenta una quota di traffico di transito tale da poter essere considerata una strada di transito e sottostare quindi al divieto di aumento della capacità. In caso affermativo, la capacità non può essere aumentata, neanche se si ridimensiona il progetto; in caso contrario, la LTS e l'articolo 36<sup>sexies</sup> non forniscono la base legale per modificare un progetto. Quest'ultima eventualità è possibile solo seguendo la procedura ordinaria prevista dalla legislazione sulla costruzione di strade nonché entro i limiti dei testi di legge e delle procedure in vigore.

### *Capoverso 2*

Non si può considerare una strada come un'unità omogenea, poiché spesso su tratte diverse adempie funzioni altrettanto diverse. Per esempio, la strada principale T17/A17 che attraversa la regione di Glarona adempie una funzione cantonale fino a Linthal, mentre sul tratto Linthal-Cantone di Uri (Passo del Klausen) la sua funzione è tutt'altra. Analogamente, la natura del traffico sulla N13 varia a seconda se ci si trova nella Valle del Reno di San Gallo, dopo la congiunzione con la N3, sulla strada del Passo del San Bernardino o sul versante Sud delle Alpi (traffico pendolare in direzione di Bellinzona). Occorre tener conto di questo aspetto e segmentare le strade in tratte qualificate a seconda delle loro funzioni. Questa fase importante necessita esplicitamente la collaborazione dei Cantoni. Ogni tratta sarà analizzata separatamente. Ad esempio, la galleria del San Gottardo sarà considerata come strada di transito, ma non necessariamente la N2 su tutta la sua estensione. Solo le tratte che presentano una percentuale elevata di traffico di transito saranno soggette al divieto di aumentare la capacità.

L'esigenza di procedere ad una segmentazione in tratte differenti è la ragione principale che ci ha indotti a rinunciare ad un novero esaustivo delle tratte nel disegno di legge, come richiesto dalle iniziative parlamentari in sospeso. Certo a prima vista sembra facile impostare il discorso su alcune tratte continue, ma se non si tiene conto della funzione di una strada si incorre in flagranti errori e disparità di trattamento.

Il disegno di legge delega la competenza di definire le tratte al nostro Collegio, previa consultazione dei Cantoni. Tale soluzione garantisce maggiore flessibilità nell'attuazione tecnica dei rilevamenti. Sarebbe stato anche possibile delegare tale competenza all'Assemblea federale, in analogia con quanto già av-

viene per la costruzione delle strade nazionali (legge sulle strade nazionali - decreto concernente la rete delle strade nazionali).

Il nostro Collegio deve procedere periodicamente ad una rivalutazione dei dati, da effettuare allo stesso intervallo del censimento della circolazione (ogni 5 anni). Non sarebbe opportuno scegliere un intervallo più breve poiché eventi casuali potrebbero falsarne l'attendibilità (gli eventuali spostamenti del traffico su altri assi dovuti a catastrofi naturali come ad es. inondazioni sulla strada del Sempione, o scoscendimenti come sull'Axenstrasse). Un intervallo troppo breve potrebbe inoltre generare troppa incertezza, poiché occorrerebbe continuamente aspettarsi modificazioni in ogni senso. Ciò complicherebbe enormemente la pianificazione ed un'utilizzazione adeguata dei fondi messi a disposizione per gli studi. La questione è resa particolarmente delicata dal conflitto tra il desiderio di una certa costanza e l'esigenza di garantire un rapido adeguamento a nuove circostanze. È in fondo una questione d'apprezzamento se in definitiva l'espressione «periodicamente» sarà interpretata piuttosto in senso di maggiore flessibilità (5 anni, giusta la proposta presentata nel presente messaggio) oppure nel senso di maggiore costanza (10 anni, come richiesto da diversi Cantoni).

### *Capoverso 3*

Dovremo definire in un'ordinanza come debbano essere create le necessarie basi di valutazione. A tal fine siamo esplicitamente autorizzati a basarci non solo sui rilevamenti del traffico (che comportano un grande dispendio finanziario e di tempo) ma anche su modelli di calcolo. Siamo anche autorizzati ad effettuare nostri rilevamenti o a basarci sulle inchieste effettuate dai Cantoni.

Un problema non indifferente è il finanziamento della spesa necessaria. Nel pacchetto di misure di risanamento per il 1993, le vostre Camere hanno deciso una modifica della legge concernente i dazi sui carburanti, in virtù della quale le spese di polizia dei Cantoni non sono più compensate mediante i proventi dei dazi sui carburanti. Così facendo tuttavia si privano di base finanziaria le attuali operazioni di rilevamento. A questo proposito il presente disegno rappresenta in parte un cambiamento di rotta dal momento che prevede la possibilità di finanziare determinati rilevamenti con i proventi dei dazi sui carburanti. Tale inversione di rotta è giustificata dal fatto che questi rilevamenti hanno effetti diretti sulla costruzione di strade, contrariamente agli altri effettuati normalmente soprattutto per motivi di polizia.

D'altra parte, il rilevamento di dati affidabili da utilizzare come solida base decisionale risulta molto più difficile di quanto si creda. Proprio in questo ambito occorrerà evitare un impiego incontrollato di qualsiasi dato o statistica.

È relativamente semplice definire il carico globale del traffico adottando come base i risultati forniti dai contatori automatici situati sull'intera rete stradale. In questo caso, per ragioni tecniche, occorrerebbe tuttavia assolutamente rinunciare a differenziazioni a seconda del tipo di veicoli. Tutti i dati riguardanti il volume di traffico giornaliero, la quota di traffico di transito ecc. si riferiscono sempre alla durata giornaliera usuale, limitata nel tempo, ossia al cosiddetto VMG-14 (volume medio giornaliero durante 14 ore) e non alle misurazioni effettuate durante 24 ore.

Risulta invece notevolmente più difficile determinare la quota del traffico di transito, poiché in tal caso è necessario interrogare i conducenti. Visto che è assai delicato bloccare improvvisamente il traffico su una tratta, occorre scegliere soluzioni più pratiche, ad esempio quella dei rilevamenti alle frontiere dove già occorre fermarsi. I valori ottenuti saranno integrati in un modello del traffico con l'ausilio di calcoli d'estrapolazione relativamente complessi. Su strade molto frequentate questo modello permette conclusioni estremamente precise. I dati disponibili autorizzano conclusioni sicure per i principali assi di transito già menzionati, la N2 e la N13. Per quanto concerne la N9 si può affermare con sufficiente certezza che non costituisce un'arteria di transito ai sensi della definizione data. Invece, per le strade poco frequentate, ci si possono aspettare errori non trascurabili, che possono raggiungere tranquillamente alcuni punti percentuali per l'indicazione della quota di transito (p. es. in Engadina). Per queste tratte il calcolo con l'ausilio di modelli non sarà evidentemente sufficiente ma occorrerà far capo ad altri metodi di tipo empirico per giungere ad una maggiore precisione.

#### *Articolo 4 Capacità*

L'articolo 36<sup>sexies</sup> capoverso 3 non vieta qualsiasi potenziamento delle strade di transito, bensì solo i lavori intesi ad aumentarne la capacità. Il divieto non si applica quindi ai progetti di protezione contro le forze naturali, alle misure per limitare l'inquinamento fonico, al risanamento dei passaggi a livello e ad altri progetti. Benché il testo non lo menzioni espressamente, risulta piuttosto chiaro che occorre autorizzare anche la realizzazione di progetti volti essenzialmente ad aumentare la sicurezza del traffico (eliminazione di «trappole»; cpv. 4). Ciò non significa tuttavia che la definizione di «sicurezza del traffico» debba essere estesa in modo tale da autorizzare qualsiasi tipo di intervento. La componente della sicurezza dev'essere invece evidente e deve costituire manifestamente l'obiettivo principale dei lavori, come nel caso della Valle del Reno di San Gallo.

Al principio generale formulato nel capoverso 1 si aggiunge un elemento dinamico di cui al capoverso 2. Qualora sia lecito aspettarsi che un progetto di costruzione trasformi una strada nazionale o principale, la cui quota di traffico di transito è inferiore al 10 per cento, in una strada di transito sarebbe contrario e inconciliabile con il senso della disposizione costituzionale autorizzare il potenziamento di tale strada. Il capoverso 2 consente pertanto, in base ad una previsione, di estendere il divieto imposto nel capoverso 1 alle strade nazionali e principali non ancora classificate come strade di transito. In questo caso è evidente che la previsione deve fondarsi su calcoli effettuati da esperti e non su semplici supposizioni.

Questa disposizione è stata criticata nella procedura di consultazione. La maggior parte dei Cantoni ritiene che essa complica ancora maggiormente il problema non risolto della scelta tra la costanza e una certa flessibilità: ne risulterebbero gravi incertezze. A loro parere tale esigenza comporterebbe inoltre enormi oneri supplementari nonché notevoli costi, poiché occorrerebbe prevedere una procedura applicabile a tutti i progetti di strade nazionali e principali analoga in un certo senso ad uno studio sull'impatto ambientale (di cui po-

trebbe divenire una parte). Ciò non sarebbe compatibile con la semplificazione e l'accelerazione delle procedure auspicata. Un'altra conseguenza sarebbe che qualsiasi progetto futuro dipenderebbe dai risultati di previsioni fatte sulla base di modelli. Considerate le incertezze connesse ai progetti fondati sui modelli e quelle riguardo la reale evoluzione, siffatta soluzione sarebbe troppo radicale.

Dopo aver ponderato da un lato le obiezioni dei Cantoni riguardo all'applicazione e, d'altro lato, le ragioni obiettive a favore di un elemento dinamico, il nostro Collegio ritiene che la sistematica e la struttura di questa legge necessitano logicamente di un tale elemento. Nonostante le critiche dei Cantoni, abbiamo pertanto mantenuto tale disposizione.

La descrizione fornita al capoverso 3 dell'aumento della capacità delle strade di transito non soddisfa le esigenze di precisione in materia di costruzione stradale, bensì utilizza la generica definizione di ciò che s'intende per aumento della capacità stradale. Pur essendo sommaria, una siffatta definizione dovrebbe essere sufficiente. Mentre la lettera a è indubbiamente chiara, le altre necessitano alcune spiegazioni. Per quanto concerne la lettera b è considerata corsia supplementare qualsiasi allargamento anche se in definitiva serve prevalentemente soltanto al traffico regionale. Non vi sono infatti corsie riservate al transito o al traffico regionale. Invece, la costruzione di piste d'accelerazione e di decelerazione per gli accessi nonché le aree di riposo e di servizio non è soggetta al divieto. Per quanto attiene alla lettera c giova menzionare un esempio: la sostituzione della ben conosciuta vecchia strada della Tremola con una nuova arteria attraverso il passo sarebbe stato un caso d'applicazione di questa lettera.

#### *Articolo 5* Strade di circonvallazione

Questa eccezione al divieto di potenziamento non significa che il divieto rimarrà lettera morta. Per strada di circonvallazione si può intendere unicamente una strada che sgrava un centro abitato; può anche trattarsi di più abitati ma questi devono formare un agglomerato coeso. Sono considerate circonvallazioni anche le strade che non si trovano direttamente ai margini di una località ma che sono situate ad una certa distanza per motivi di pianificazione del territorio o di protezione dell'ambiente.

Non si può parlare di circonvallazione quando una strada nuova evita zone urbane su lunghe distanze o se si estende su diversi chilometri per aggirare soltanto alcune centinaia di abitanti.

### **3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

La pianificazione delle strade è un lavoro di lunga portata. Da un lato sono previsti nella regione alpina importanti investimenti per infrastrutture stradali: circa 5 miliardi per le sole strade nazionali fino al completamento della rete. D'altro lato, si riesamina periodicamente sulla base di elementi dinamici la lista delle strade di transito, di modo che non è possibile prevedere attualmente quali saranno in definitiva i potenziamenti che non potranno essere realizzati. La soluzione qui proposta permette invece di affermare che diversi progetti di una certa portata potranno realizzarsi (Vallese, Brünig, Lopper, Vallata del

Reno di San Gallo, complessivamente circa 3,1 miliardi di franchi). Non si può ancora stimare se sarà possibile risparmiare sui 1,9 miliardi rimanenti. È tuttavia probabile che la riduzione delle spese dovrebbe aggirarsi intorno a qualche centinaia di milioni di franchi.

Sotto la rubrica dei costi figurano soprattutto le spese destinate ai rilevamenti. Questi ultimi sono onerosi poiché necessitano di notevole personale. Il prezzo di un solo rilevamento oscilla tra 2 e 3 milioni di franchi. Di massima occorrerà ripetere l'operazione ogni 5 anni, ma è anche vero che le inchieste ulteriori saranno sicuramente meno care poiché si potrà ridurre l'estensione una volta che si saranno acquisiti i valori di riferimento. Si prevede di finanziare queste spese mediante i proventi dei dazi sui carburanti.

#### **4 Programma di legislatura**

Il progetto di legge non figura nel programma di legislatura 1991-1995. Non si poteva infatti prevedere che fosse necessario elaborare rapidamente disposizioni esecutive in seguito all'accettazione da parte del popolo e dei Cantoni di nuove disposizioni costituzionali nella votazione del 20 febbraio 1994.

#### **5 Rapporto con il diritto europeo**

##### **51 Rapporto con l'accordo sul transito concluso con l'UE**

Il disegno di legge è redatto in modo da non essere in contraddizione con l'accordo stipulato il 2 maggio 1992 con l'Unione Europea. All'articolo 10 e all'allegato 2 quest'ultimo esige il completamento e il miglioramento della rete stradale nazionale, segnatamente sull'asse Nord-Sud. Il disegno di legge ne tiene conto. È probabile che le disposizioni esecutive dei capoversi 1 e 2 dell'articolo 36<sup>sexies</sup> creeranno maggiori difficoltà a livello internazionale che questa legge relativa alle infrastrutture stradali.

##### **52 Rapporto con l'accordo europeo sulle grandi strade di traffico internazionale**

Con decreto del 1° marzo 1988, l'Assemblea federale ha approvato l'accordo europeo sulle grandi strade di traffico internazionale (AGS), nonché i suoi allegati I-III. La Svizzera s'impegna pertanto a realizzare la rete stradale E conformemente a determinate direttive tecniche nell'ambito dei suoi programmi di costruzione delle strade.

Il disegno di legge è conforme ai termini dell'accordo poiché le norme svizzere corrispondono alle norme figuranti all'allegato II. Inoltre, questo standard è applicato a tutte le tratte che saranno verosimilmente considerate come strade di transito. Vi potrebbe essere invece incompatibilità se in seguito l'allegato II dell'accordo venisse modificato in modo da rendere necessari lavori d'adeguamento sugli assi stradali soggetti al divieto di aumentare la capacità. Ora, tale possibile discrepanza non è dovuta al disegno di legge bensì alla costruzione del testo costituzionale.

## **6       Basi legali**

### **61       Costituzionalità**

Il disegno di legge qui proposto si fonda sul nuovo articolo 36<sup>sexies</sup> capoverso 3 Cost. La sua costituzionalità è pertanto garantita.

### **62       Delega del diritto legislativo**

Il disegno di legge prevede una delega delle competenze legislative al Consiglio federale. Ciò è giustificato dal fatto che quest'ultimo deve disciplinare i dettagli della delimitazione delle tratte, segnatamente per quanto concerne le esigenze di misurazione. Dal canto suo, il Parlamento stabilisce il contenuto della norma grazie alle soglie di cui all'articolo 3 capoverso 1, che segnano i limiti della concretizzazione.

6702

**Legge federale  
concernente il transito stradale nella regione alpina  
(Legge sul transito stradale, LTS)**

del

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*  
visto l'articolo 36<sup>sexies</sup> della Costituzione federale;  
visto il messaggio del Consiglio federale del 4 maggio 1994<sup>1)</sup>,  
*decreta:*

**Art. 1** Scopo

La presente legge disciplina l'esecuzione dell'articolo 36<sup>sexies</sup> capoverso 3 della Costituzione federale.

**Art. 2** Regione alpina

Per regione alpina si intendono i territori specificati nell'allegato.

**Art. 3** Strade di transito nella regione alpina

<sup>1</sup> Per strade di transito si intendono tutte le strade nazionali e tutte le strade principali<sup>2)</sup> situate nella regione alpina, la cui quota di traffico di transito è in media superiore al 10 per cento del traffico complessivo. Sono eccettuate le strade d'accesso giusta l'articolo 12 capoverso 4 lettera c della legge federale del 22 marzo 1985<sup>3)</sup> concernente i dazi sui carburanti nonché le strade il cui traffico quotidiano medio sia inferiore a 1500 veicoli a motore. Nel determinare la quota media del traffico di transito si considera il trasporto su strada di persone e di merci il cui punto di partenza e di arrivo è situato all'estero e che attraversa la Svizzera.

<sup>2</sup> La quota del traffico di transito è valutata periodicamente per ciascuno dei tratti funzionalmente omogenei di una singola strada. Sentiti i Cantoni, il Consiglio federale stabilisce i tratti e disciplina gli altri dettagli.

<sup>3</sup> Il Consiglio federale vigila affinché siano raccolti i documenti necessari per la determinazione della quota del traffico di transito in forma di rilevamenti del traffico e di modelli di calcolo. Questi sono finanziati con i proventi dei dazi sui carburanti.

<sup>1)</sup> FF 1994 II 1171

<sup>2)</sup> Allegato del decreto federale del 21 giugno 1960 sulla rete delle strade nazionali (RS 725.113.11) e articolo 12 capoverso 3 della legge federale concernente i dazi sui carburanti (RS 725.116.2).

<sup>3)</sup> RS 725.116.2

#### **Art. 4** Capacità

<sup>1</sup> La capacità delle strade di transito non può essere aumentata.

<sup>2</sup> Questo divieto si applica parimenti alle altre strade nazionali o principali nella regione alpina, qualora un aumento della loro capacità le trasformi verosimilmente in strade di transito giusta l'articolo 3.

<sup>3</sup> Per aumento della capacità si intende specialmente:

- a. la costruzione di strade che, dal profilo funzionale, sgravano o completano le strade esistenti;
- b. l'allargamento di strade mediante corsie supplementari;
- c. le modificazioni del tracciato che servono ad accelerare il flusso del traffico.

<sup>4</sup> La sistemazione delle strade esistenti, che serve principalmente a migliorare la sicurezza del traffico, non è considerata una misura mirante all'aumento della capacità.

#### **Art. 5** Strade di circonvallazione

<sup>1</sup> La costruzione e l'estensione di strade di circonvallazione che sgravano gli abitati dal traffico di transito sono ammissibili anche su tratti la cui capacità non può essere aumentata giusta l'articolo 4.

<sup>2</sup> Le strade di circonvallazione di più abitati sottostanno al capoverso 1 unicamente se detti abitati formano un agglomerato coeso o se lo esigono altre ragioni inerenti alla pianificazione del territorio o all'ambiente.

#### **Art. 6** Referendum ed entrata in vigore

<sup>1</sup> La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

## **Regione alpina**

La regione alpina comprende i seguenti territori:

VD	Distretti	Aigle Pays-d'Enhaut	
VS	L'intero Cantone		
FR	Distretti	La Gruyère Singine (Sense)	Unicamente il Comune di Planfayon
BE	Distretti	Frutigen Interlaken Niedersimmental Oberhasli Obersimmental Saanen Schwarzenburg Signau Thun	Unicamente i Comuni di Guggisberg e Rüscheegg Unicamente i Comuni di Schangnau e Röthenbach
LU	Distretti	Lucerna Entlebuch	
NW	L'intero Cantone		
OW	L'intero Cantone		
SZ	L'intero Cantone		
GL	L'intero Cantone		
UR	L'intero Cantone		
SG	Distretti	Unterrheintal Oberrheintal Werdenberg Sargans Gaster Obertoggenburg	

AR L'intero Cantone

AI L'intero Cantone

GR L'intero Cantone

TI L'intero Cantone

6703

## **Messaggio a sostegno della legge federale sul transito stradale nella regione alpina (LTS) del 4 maggio 1994**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.035
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.06.1994
Date	
Data	
Seite	1171-1193
Page	
Pagina	
Ref. No	10 117 808

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.