

Domenico Zucchetti  
Via Trevano 7A  
6900 Lugano

23 gennaio 2016

Raccomandata  
Lodevole  
Consiglio di Stato  
Palazzo governativo  
6500 Bellinzona

## **RICORSO**

### **I Fatti:**

1. Il popolo Svizzero è stato convocato il 28 febbraio 2025 per votare in merito alla *“Modifica del 26 settembre 2014 della legge federale concernente il transito stradale nella regione alpina (LTS) (Risanamento della galleria autostradale del San Gottardo)”*.
2. Mercoledì 20 gennaio 2015 nell’aula delle scuole elementari di Massagno si è tenuto un dibattito in merito al proposta della modifica di legge sul transito stradale nella regione Alpina.  
Il dibattito è stato introdotto da una presentazione da un funzionario dell’USTRA che non ha però dato, per motivi che esulano dalla sua volontà, informazioni obiettive e complete sul tema, perché basate su dati superati e non più attuali.  
Nella presentazione della serata era citata la presenza del funzionario dell’USTRA e non mi è possibile documentare la presenza, comunque in sala era anche presente il Consigliere di Stato Paolo Beltraminelli che potrà confermare che la presentazione c’è stata.  
A completamento dei fatti si chiede che al CdS di ottenere il documento che è servito da base per la presentazione

### **Legittimità, tempestività ed eventuale ricazione**

1. Il ricorrente in quanto cittadino Svizzero, domiciliato a Massagno, è legittimato a ricorrere.
2. L’Art. 166 della legge sull’esercizio dei diritti politici (LEDP) indica che *“I ricorsi contro le operazioni concernenti una votazione o elezione federale devono essere inoltrati al Consiglio di Stato entro tre giorni dalla scoperta del motivo di impugnazione, ma al più tardi il terzo giorno dopo la pubblicazione dei risultati nel Foglio ufficiale.”*

Il ricorso è tempestivo perché è sottoposto entro tre giorni dalla serata in cui si è assistito alla presentazione dell'USTRA.

3. Il CdS è attivamente impegnato nella votazione. Il ricorrente non ha potuto appurare nei tempi molto stretti se il CdS o i singoli membri hanno preso formalmente posizione sulla questione e quali conseguenze questa situazione causa.

Nel caso l'avesse fatto e vi fossero gli elementi per una ricusa, astensione o altro, si chiede al CdS di procedere come si necessita a norma di legge (trasmissione a un'altra autorità o altro), affinché sia garantito che il giudizio sul presente ricorso non sia condizionato da decisioni o prese di posizioni precedenti.

### **In fatto e in Diritto**

Contro l'informazione data dall'USTRA, si interpone ricorso ai sensi dell'articolo 166 della LEDP.

Si ritiene che l'USTRA abbia dato e stia dando alla popolazione ticinese, per una serie di motivi che esulano dalla volontà del funzionario interessato, un'informazione non attuale, superata, che non tiene conto delle più recenti risultanze e che si deve quindi ritenere non completa e non obiettiva.

Il tema è molto complicato sia dal punto di vista tecnico e molto anche da quello giuridico. L'autorità di ricorso comprenderà che nel breve tempo a disposizione (in pratica due giorni) è difficile esporre i fatti e gli argomenti in maniera dettagliata e esaustiva.

### ***Nuovi dati sullo stato della galleria del Gottardo***

Il Consiglio federale nel messaggio alle camere federale del 13 settembre 2013 proponeva alle camere federali di rivedere la legge e cambiarla come nel testo in votazione, con la motivazione che il tunnel attuale entro il 2025 avrebbe dovuto essere chiuso per lavori di manutenzioni. Nel compendio introduce il tema con questa affermazione:

*“Situazione iniziale*

*La galleria autostradale del San Gottardo, lunga 16,9 chilometri, è stata inaugurata il 5*

*settembre 1980 ed è quindi in esercizio da oltre 30 anni. Tra il 2020 e il 2025, a più di 40 anni*

*dalla sua apertura, dovrà essere risanata e rinnovata. Senza questi lavori, dal 2025 non sarà più possibile garantirne la totale funzionalità e, quindi, la sicurezza.”*

Sul sito internet dell'USTRA è disponibile assieme ad altre informazioni sul tema del risanamento del Gottardo il "Rapporto misure transitorie galleria autostradale San Gottardo (19.11.2015)".

Questo documento, disponibile solo in lingua tedesca con il titolo "Gotthard-Strassentunnel - 1. Expertise 2015 11. November 2015 Gesamterneuerung des Gotthard-Strassentunnels in den Jahren 2025, 2030 oder 2035".

Il rapporto contiene nuove informazioni in merito al risanamento della galleria autostradale su cui il popolo è chiamato a votare. Nel documento vi sono indicazioni completamente diverse rispetto a quelle che sono state alla base del Messaggio del Consiglio federale e dell'Assemblea federale.

Il recente rapporto indica che, fra il 2010 e il 2015, sono stati fatti ulteriori analisi e studi sulla Galleria, e in particolare è stato studiato meglio il problema della soletta intermedia. Lo studio del 2010 arrivava alla conclusione che la soletta intermedia si sarebbe progressivamente degradata e si sarebbe dovuto sostituirla completamente. Il nuovo studio del novembre 2015 indica che non deve più essere sostituita e può essere risanata senza grandi interventi.

Visto che si tratta di una questione tecnica molto complicata e che i tempi sono molto corti ci si permette di introdurre il tema con una metafora. Il tetto piano della propria casa comincia a mostrare segni di degrado a fare entrare umidità. In un primo tempo si riteneva necessario abbattere completamente il tetto e ricostruirlo, poi delle nuove analisi mostrano che è sufficiente rifare lo strato di isolamento sul tetto.

È più o meno quello che sta succedendo sul tema del risanamento del Gottardo. Fino a pochi mesi fa si pensava che la soletta intermedia si stesse degradando, potesse cadere e che l'unico modo di risanarla era di abbatterla e ricostruirla. Per farlo si necessitava di chiudere il tunnel per 3 anni. Il rapporto pubblicato due mesi fa indica che il degrado può essere fermato applicando un rivestimento protettivo. Non è più necessario abbattere e rifare la soletta perché rimarrà stabile, di certo almeno, fino al 2035.

Qui di seguito si mettono in evidenza i passi salienti del nuovo rapporto.

A pagina 13 si indica che il degrado pronosticato nel 2010 interviene unicamente se nei prossimi anni non si prendono i provvedimenti indicati a fermare la corrosione o a rallentare sensibilmente la corrosione.

### 6.1.1. Beurteilung Zwischendecke 2015

#### Zustandsentwicklung

Die Auswertung der Daten des Bauwerksmonitorings zwischen 2010 und 2013 zeigten, dass die gemessenen Korrosionsgeschwindigkeiten im Allgemeinen ein geringes Ausmass haben und mittelfristig keine grösseren Querschnittsverluste an der Bewehrung zu erwarten sind. Aufgrund der Auswertung der Klimadaten im Rahmen des Bauwerksmonitorings (relative Luftfeuchtigkeit im Fahrraum und in den Lüftungskanälen sowie die Lufttemperatur) konnte nachgewiesen werden, dass, ausgenommen der Portalbereiche, ein ausgesprochen trockenes Klima im Tunnel herrscht. Es ist davon auszugehen, dass es im Bereich von lokalen Korrosionsherden zu Ablösungen und Rissen im Überdeckungsbeton kommt, wie dies an einigen Stellen im Portalbereich bereits zu beobachten ist. Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass es zu einer plötzlichen Verschlechterung mit statischen Problemen des allgemeinen Zustands der Zwischendecke in den Portalbereichen kommt.

In der Beurteilung von 2010 wurde prognostiziert, dass die Korrosion an der Bewehrung der Zwischendecke bis 2035 soweit fortgeschritten sein wird, dass unter Umständen ein abschnittsweiser Ersatz der Zwischendecke notwendig wird. Dieses Szenario tritt in den Portalbereichen unverändert ein, falls in den kommenden Jahren keine Massnahmen ergriffen werden, die den Fortschritt der Bewehrungskorrosion stoppen oder zumindest deutlich verlangsamen.

13/94

A pagina 14, in merito alla soletta intermedia nella zona dei portati, si indica che grazie all'applicazione di un rivestimento sulla parte inferiore della soletta intermedia sarà possibile evitare la corrosione ed evitare gli interventi di risanamento previsti in precedenza.

Durch die Applikation einer Beschichtung auf der Unterseite der Zwischendecke wird das Eindringen von Wasser und Chloriden in den Beton der Zwischendecke unterbunden und die Austrocknung des Betons zu ermöglicht. Dadurch kann die Korrosion der Bewehrung und damit auch die Zustandsverschlechterung gestoppt werden. Es wird erwartet, dass die Zwischendecke durch diese Massnahme in einem grossmehrheitlich akzeptablen Zustand konserviert werden kann und so umfassende Sanierungs- oder Ersatzarbeiten bis 2035 vermieden werden können.

Auf eine allfällige Sicherung der Zwischendecke kann nach der Applikation einer Beschichtung bis 2035 verzichtet werden. Sollte eine Sicherung entgegen aller Erwartungen doch notwendig werden, können die als Überbrückungsmassnahme bis 2035 benötigten Aufhängestangen im Rahmen von regulären Sperrnächten montiert werden.

A pagina 15 più in generale si indica che la galleria può essere mantenuta funzionale e sicura fino al 2035 con interventi di manutenzione da eseguire nelle normali chiusure notturne per la manutenzione. Il rapporto stima in circa 120 milioni i costi per la manutenzione necessaria fino al 2035.

### **Empfehlung für Überbrückungsmassnahmen**

Aufgrund der bis anhin vorliegenden Erkenntnisse aus dem Bauwerksmonitoring, den materialtechnologischen Untersuchungen und den Beschichtungsversuchen (2014-2016) wird empfohlen bei beiden Portalen im Bereich des ersten Kilometers ab Beginn des bergmännischen Tunnels die schadhaften Stellen an der Untersicht der Zwischendecke zu reprofiliert und anschliessend eine geeignete Beschichtung zu applizieren. Diese Überbrückungsmassnahme ist bereits im Zeitraum zwischen 2016-2018 eingeplant.

Da nicht mit einer plötzlichen Verschlechterung des allgemeinen Zustands der Zwischendecke zu rechnen ist, kann die Applikation einer Schutzmassnahme als Überbrückungsmassnahme bis 2035 in Etappen und damit im Rahmen der regulären Sperrnächte durchgeführt werden.

Lo studio, come si rileva, è indirizzato a indicare quali misure si necessitano per mantenere funzionale e sicura la galleria fino al 2035. Non si occupa quindi del periodo successivo, non entra nel merito di quelli che saranno gli interventi necessari dopo il 2035.

### **1.2. Auftrag**

Im April 2015 wurde Ernst Basler + Partner AG beauftragt den Bedarf von Überbrückungsmassnahmen bis 2035 im Kontext mit den Ergebnissen der letzten Bauwerksinspektionen, den durchgeführten Untersuchungen und den realisierten Instandhaltungsmassnahmen neu zu beurteilen.

Lo studio conferma la gran parte della soletta intermedia è in uno stato accettabile (ZK2 e ZK3). Non dà però elementi conclusivi se sarà ancora necessario chiudere il tunnel per tre anni. Si presume presumere (ma appunto non ci sono dati conclusivi al riguardo) che possa rimanere funzionale anche dopo il 2035 con degli opportuni interventi di manutenzione. Evidenza che per la parte della soletta più problematica, quella ai portali, nel caso di improbabile diminuzione della tenuta, si potrà rafforzarla con dei tiranti. Questi lavori potrebbero essere eseguiti durante le chiusure notturne già programmate. Si può presumere (ma appunto mancano dati conclusivi al riguardo) che la soletta intermedia possa se del caso essere rafforzata con dei tiranti.

L'opzione del rifacimento per le parti più usurate, è citata, ma non entra più in considerazione.

Questo documento:

- Fa cadere completamente il motivo che era alla base del messaggio del Consiglio federale (chiusura totale entro il 2025).
- Rende presumibile che i lavori di risanamento e messa a norma della galleria possano essere strutturati in maniera diversa rispetto a quanto previsto nel 2010 e in modo diverso quindi dalle opzioni che il Consiglio federale ha considerato.

### ***Nessun cenno del contenuto del nuovo rapporto nella presentazione dell'USTRA***

La presentazione dell'USTRA, il cui titolo iniziava con il termine "Risanamento", e che quindi si presumeva dovesse fornire informazioni tecniche sul risanamento del tunnel, non è stata fatta alcuna menzione sul nuovo rapporto.

Le diapositive proiettate, tutti i ragionamenti fatti, si basano ancora sui vecchi elementi precedenti alla pubblicazione del citato rapporto, i medesimi che sono stati alla base della decisione del Consiglio federale e dell'Assemblea federale.

Che i dati sono superati è evidente. Fino a pochi mesi fa si pensava che se si fosse scelta l'opzione del raddoppio si sarebbero comunque dovuti fare un risanamento urgente di 250 milioni entro il 2025. Nel preventivo dei costi complessivi per il raddoppio si è ancora esposto questa cifra, quando in realtà i costi per la manutenzione sono di 120 milioni.

In alternativa al raddoppio il funzionario ha presentato l'altra opzione considerata dal Consiglio federale, quella che partiva dal presupposto che la galleria si sarebbe dovuta chiudere entro il 2025 e che prevedeva una chiusura del tunnel per tre anni entro il 2025, l'isolamento del Ticino e lo spostamento del traffico su navette ferroviarie.

L'USTRA è l'Ufficio competente per la manutenzione delle strade nazionali e anche della galleria del Gottardo. Le informazioni che l'USTRA fornisce sono state alla base della decisione del Consiglio federale e dell'Assemblea federale.

Si presume che queste siano complete, corrette e aggiornate.

Nel caso in questione non lo sono. Si fa ancora riferimento a dati superati.

Si tratta evidentemente di una situazione molto eccezionale. Le implicazioni del rapporto sono notevoli.

Il tema è complesso, non solo per gli aspetti tecnici e finanziari, ma anche per quelli giuridici.

Il rapporto è stato completato e reso disponibile pochi mesi prima della votazione e in prossimità della pausa natalizia.

Come fare a cambiare tutto quanto era già stato predisposto. Chi è eventualmente competente per cambiare impostazione. Può poi l'USTRA dare informazioni che contrastano con i contenuti del messaggio del Consiglio federale e con quello che l'Assemblea federale ha approvato.

Probabilmente i funzionari dell'USTRA si erano già preparati per esporre gli elementi conosciuti da tempo. Le presentazioni sono state frutto di valutazioni interne accurate, poi sono state predisposte e tradotte nelle varie lingue. I funzionari saranno stati poi impegnati, oltre con il loro abituale lavoro, anche per dare informazioni in merito alla votazione. Impossibile in breve tempo analizzare nuovamente la situazione, rivedere tutto e dare informazioni corrette.

Durante il dibattito di Massagno un relatore ha accennato al rapporto recente dell'USTRA. Si è notata un'insofferenza del funzionario a esprimersi al riguardo e questi si è perciò attenuto allo schema stabilito.

È molto difficile per il funzionario dare informazioni diverse rispetto a quelle stabilite. Prima di tutto il rapporto è complicato, ci sono molte informazioni. Che la galleria non chiuda fino al 2035 è chiaro a tutti. Difficile però dire se la costruzione di un secondo tubo è ancora giustificata o meno. Non è detto che il funzionario che ha fatto la presentazione a Massagno sia in grado da solo di arrivare a delle conclusioni al riguardo. Si capisce che i termini della questione sono cambiati radicalmente, ma da lì a cambiare posizioni, esprimere dei dubbi al riguardo di quanto deciso dal Consiglio federale e dall'Assemblea federale ne passa.

L'articolo 10a capoverso 4 della Legge federale sui diritti politici prescrive che il Consiglio federale

*“Non sostiene una raccomandazione di voto che diverga dalla posizione dell'Assemblea federale”*

La legge impedisce al Consiglio federale e di conseguenza anche agli Uffici dell'Amministrazione di dare una raccomandazione di voto contraria a quella del Parlamento.

I dati sono cambiati completamente, probabilmente il Consiglio federale e l'Assemblea federale sulla base dei nuovi dati deciderebbe in maniera di versa, ma comunque la legge non permette un funzionario federale e all'USTRA di esporre un parere diverso.

L'esposizione dell'USTRA è stata presentata come un parere tecnico obiettivo e completo. Invece l'USTRA a Massagno, per motivi di tempistica e legali, non ha fornito dati obiettivi e completi, ma dati vecchi e superati.

Si ha l'impressione che il dibattito di Massagno sia la modalità standard con la quale l'USTRA abbia informato e stia informando la popolazione e i media. È presumibile che la medesima informazione sia stata data in tutte le altre apparizioni pubbliche e ai media.

Il parere dell'USTRA è ovviamente molto importante ai fini della formazione dell'opinione pubblica. È difficile per dei cittadini contrastare la comunicazione rilasciata dall'USTRA anche usando l'informazione più aggiornata dell'USTRA stessa.

### ***Consiglio federale è tenuto a rispettare l'art. 10a cap. 4 LDP***

La riflessione che è emersa in merito al funzionario dell'USTRA porta a chiedersi come possa e debba muoversi il Consiglio federale. È una situazione molto particolare.

Nel 2010 si era arrivati alla conclusione che l'attuale tunnel avrebbe dovuto essere risanato urgentemente e chiuso al traffico per tempi prolungati entro il 2025. Partendo da questo assunto il

Consiglio federale ha sottoposto al parlamento un progetto di legge che prevedeva la costruzione di un secondo tunnel. Il progetto di legge ha poi approvato dalle camere federali ed viene ora sottoposto al popolo a seguito di una domanda di referendum.

A votazione già indetta sono emersi elementi che hanno cambiato radicalmente gli assunti. Questi nuovi elementi portano a ritenere non più imminente la necessità di un raddoppio, in quanto la galleria non deve essere più chiusa entro il 2025. Le nuove risultanze fanno anche presumere che ci possano anche essere altre modalità per risanare l'attuale traforo. Il Consiglio federale tenendo conto di questi nuovi dati potrebbe arrivare alla conclusione che la modifica di legge non è più necessaria o che perlomeno si necessitano ulteriori approfondimenti per capire come è meglio procedere.

L'articolo 10a cap. 4 LDP vincola comunque il Consiglio federale a non divergere nelle sue raccomandazioni da quanto stabilito dall'Assemblea federale.

Il capoverso 2 del medesimo articolo indica che il Consiglio federale

*“In tal ambito rispetta i principi della completezza, dell'oggettività, della trasparenza e della proporzionalità.”*

Concludendo che la modifica di legge non è più necessaria andrebbe contro alla decisione dell'Assemblea federale.

La situazione è eccezionale perché i tempi sono stretti. Se la votazione non fosse ancora stata indetta, il Consiglio federale avrebbe avuto tempo di approfondire il rapporto e valutare come procedere. Avrebbe per esempio potuto arrivare alla conclusione che la maniera più corretta per procedere era quella di sottoporre all'Assemblea una proposta di modifica della legge che avrebbe reso superata la votazione.

Il rapporto è di novembre, ma non sono state ancora valutate le conseguenze di questi nuovi accertamenti. Si sa che la galleria non deve chiudere fino al 2035, ma non sono ancora state fatte delle valutazioni circa la necessità di realizzare un secondo tunnel per risanare l'esistente. Vi sono nuovi elementi decisivi, ma il Consiglio federale non ha avuto tempo per chinarsi sulla questione.

Anche se ci sono nuove informazioni importanti, il Consiglio federale, per dei motivi prevalentemente di tempistica, non sta si sta attenendo al principio dell'oggettività e della completezza, ma continua a presentare l'informazione del 2010 totalmente superata dai nuovi fatti.



A limitare l'obiettività vi è però anche l'art. 10A capoverso 4 che obbliga il Consiglio federale ad attenersi a quanto deciso dall'Assemblea federale. Se infatti, sulla base di valutazioni obiettive, dovesse arrivare alla conclusione che la modifica di legge non è più necessaria, andrebbe contro il dispositivo di legge.

Il capoverso 4 ha come obiettivo quello di avere autorità unite. Una presa di posizione del Consiglio federale all'ultimo minuto potrebbe risultare incomprensibile. Nelle condizioni attuali, in tempi così stretti è impossibile per il Consiglio federale, anche da un punto di vista pratico, offrire un'informazione obiettiva e completa e allo stesso tempo conciliare il dovere di non contravvenire al parere dell'Assemblea federale.

La popolazione deve potere decidere sulla base di elementi obiettivi e l'informazione ufficiale data non è evidentemente tale, ma si riferisce a dati superati. I recenti sondaggi indicano che uno dei motivi principali per cui i Ticinesi sono favorevoli al raddoppio è perché non vogliono un isolamento del Cantone. La prospettata chiusura entro il 2025 non ci sarà, per cui i cittadini non sono informati sulle nuove risultanze. C'è poi la questione di fondo a sapere se per risanare la galleria è ancora necessario o meno costruire un secondo tunnel. Il rapporto fornisce importanti elementi, ma questo non è ancora stato valutato dal Consiglio federale. Si sa che i dati esistenti non sono più attuali, ma non c'è ancora stato il tempo per elaborare un'informazione ufficiale obiettiva e completa al riguardo.

È una situazione di certo molto inconsueta anche dal punto di vista giuridica.

Il risultato è che la popolazione, su un argomento importante, si appresta a votare con delle informazioni ufficiali superate, e senza avere a disposizione delle valutazioni e dei dati aggiornati, completi e obiettivi.

### ***Documentazione non in lingua italiana***

Il CdS converrà che il rapporto dell'USTRA contiene elementi molto importanti, che danno un quadro diverso e che sono fondamentali per permettere ai cittadini di farsi un'opinione obiettiva in merito alla votazione del 28 febbraio prossimo.

Il rapporto dell'USTRA è però disponibile solo in lingua tedesca. È un documento di difficile lettura anche per chi conosce la lingua tedesca, immaginarsi per chi non la conosce.

Un'informazione di tale portata, di natura ufficiale perché pubblicata sul sito dell'USTRA, a completezza della documentazione sulla votazione deve essere disponibile in tutte le lingue ufficiali.

## ***Tempistiche***

In caso di informazione non corretta si dovrebbe intervenire per informare meglio. Il CdS valuterà, ma è difficile che si riesca a recuperare e fare in modo che i cittadini possano avere informazioni complete e obiettive.

Alla votazione manca poco più di un mese e fra un po' di giorni i cittadini riceveranno il materiale di voto a casa e cominceranno a votare per corrispondenza. La gran parte delle trasmissioni televisive e in genere l'informazione dei media, che concorre a formare l'opinione, è ancora basata su elementi superati forniti dall'USTRA, come quelli riscontrati dal sottoscritto. È impossibile in tempi così stretti recuperare l'informazione non corretta data ai cittadini e dare un'informazione obiettiva e completa, basata sui nuovi elementi emersi nel rapporto di novembre.

AmMESSO che si possa riuscire a farlo si pone il problema giuridico se si può farlo, cioè se l'USTRA può difendere una posizione contraria a quella dell'Assemblea federale.

Il Governo cantonale potrebbe intimare all'USTRA di dare l'informazione corretta, ma l'Ufficio non potrebbe rispondere nei tempi necessari, perché dovrebbe approfondire la questione dal punto di vista giuridico, e verificare come agire.

Il ricorrente ritiene che vista la situazione che si è creata la votazione dovrebbe essere rimandata, in modo tale che il Consiglio federale abbia la possibilità di valutare i modi più opportuni per informare in modo obiettivo e completo i cittadini.

Non è una situazione abituale e i tempi stretti del ricorso impediscono approfondimenti accurati. Si spera comunque di essere riusciti a esporre i fatti in modo comprensibile. Più difficile invece formulare richieste e si ha la sensazione di non usare i termini giuridici corretti.

A questo stadio, sembra che l'unico modo perché i cittadini siano informati correttamente, sia quello di sospendere e rimandare la votazione.

Il CdS sarà ovviamente in grado di fare valutazioni giuridiche più approfondite.

### ***Conclusioni***

Per i motivi esposti si chiede al Consiglio di Stato di sospendere la votazione.

Come eventuali si chiede che il Consiglio di Stato prenda tutti i provvedimenti del caso per fare in modo che la popolazione possa essere informata correttamente.

Spese e ripetibili a carico della controparte.

Con stima

Domenico Zucchetti