

FOGLIO FEDERALE

Anno XLV

Berna, 25 ottobre 1962

Volume I

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento: anno fr. 12.—, con allegata la *Raccolta delle leggi federali*. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. S. A., a Bellinzona (Telefono 5 18 71) — Conto corrente postale XI 690.

8562

MESSAGGIO

del

Consiglio federale all'Assemblea federale concernente un disegno di legge sugli impianti di trasporto in condotta di combustibili e di carburanti liquidi o gassosi

(Del 28 settembre 1962)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Nella votazione popolare del 5 marzo 1961, fu approvato con 644 797 voti, contro 257 847, e da tutti i Cantoni, il decreto federale del 14 dicembre 1960 per l'inserimento nella Costituzione federale di un articolo 26 bis, il quale reca:

«La legislazione sui gli impianti di trasporto, mediante condotte, di combustibili e carburanti liquidi o gassosi è di competenza della Confederazione».

Oggi ci preghiamo di presentarvi un messaggio e un disegno di legge federale per l'attuazione di questa norma.

I. Lo sviluppo dell'economia energetica

1. Consumo energetico

Il progresso della tecnica e il bisogno di energia sono in stretta correlazione. Lo sviluppo economico ha dato luogo a un forte aumento del consumo energetico e a importanti spostamenti strutturali nelle fonti d'energia. La tavola 1 indica le quantità delle singole fonti energetiche necessarie al consumo del mondo, dell'Europa (esclusa l'Unione Sovietica), dell'Unione Sovietica, degli Stati Uniti d'America e della Svizzera. Nell'ambito mondiale la fonte di gran lunga più consumata, sebbene in quan-

Impiego dell'energia greggia nel mondo e in alcune regioni

Regione	Anno	Quantità impiegate						Percentuali 2)					
		Combust. solidi		Combust. liquidi		Metano	Electricità idrica	Combust. solidi		Combust. liquidi		Metano	Electricità idrica
		Mio t	Mio t	Mio t	Mio m ³	Mia kWh	%	%	%	%	%	%	
Mondo	1937	1 361	277	172 293	177	73,72	19,50	5,60	1,18				
	1950	1 569	489	433 977	332	62,59	25,39	10,39	1,63				
	1960	2 213	1 014	1 028 762	687	52,29	31,14	14,58	1,99				
Europa ¹⁾	1937	645	40	5 827	65	90,98	7,41	0,49	1,12				
	1950	650	66	10 488	113	86,07	11,27	0,83	1,83				
	1960	801	210	51 073	234	70,70	24,06	2,70	2,54				
URSS	1937	129	29	4 827	4	76,09	21,90	1,71	0,30				
	1950	232	41	11 652	13	78,98	18,10	2,39	0,53				
	1960	391	118	99 763	51	63,99	25,18	9,81	1,02				
USA	1937	437	158	203 480	46	56,74	26,67	15,86	0,73				
	1950	451	294	395 024	98	41,69	35,30	21,90	1,11				
	1960	356	454	803 317	154	24,57	40,70	33,27	1,46				
Svizzera ³⁾	1937	4,72 ⁴⁾	0,39	—	5,29	77,15	10,58	—	12,27				
	1950	4,07 ⁴⁾	1,06	—	9,89	55,26	24,77	—	19,97				
	1960	3,94 ⁴⁾	3,75	—	17,76	30,60	49,32	—	20,08				
	1961	3,60 ⁴⁾	4,08	—	18,82	26,86	52,35	—	20,79				

1) Europa senza l'URSS.

2) Calcolate secondo il contenuto in energia fisica.

3) Il carbone e i carburanti liquidi sono calcolati secondo le quantità importate.

4) Carbone e legna da ardere.

Carbone solo: 1937 3,49 Mio t; 1950 2,07 Mio t; 1960 2,71 Mio t; 1961 2,37 Mio t.

tà decrescente, è sempre il carbone. Aumenta, in vece, il consumo di combustibili liquidi e di gas naturale.

Anche in *Europa* è ancora il carbone che incide per un'aliquota notevolmente maggiore della metà sull'intero consumo energetico, sebbene parimenti in diminuzione. Al bisogno ognora crescente è per lo più provveduto con i carburanti liquidi e il metano. Contrariamente a quanto, ancora 5 anni fa era dato di supporre, il maggior bisogno poteva essere soddisfatto con le fonti energetiche tradizionali. Poichè ciò è stato possibile anche a cagione d'una parziale diminuzione dei prezzi, si può prevedere che l'energia elettrica prodotta nelle centrali nucleari risulterà per molti anni più cara di quella ricavata dalle centrali elettriche tradizionali. Il petrolio greggio e più ancora, il gas naturale avranno quindi un'importanza sempre più grande.

In *Svizzera* diminuisce il consumo del carbone e cresce costantemente quello dell'energia elettrica prodotta con le forze idriche. Il consumo di combustibili e di carburanti liquidi risulta enormemente aumentato, sopra tutto nel corso dell'ultimo decennio; ne è cagione, in parte, la motorizzazione e, dall'altra, la maggior convenienza della nafta rispetto al carbone sia per la maneggevolezza sia per il prezzo.

2. L'importazione di combustibili e di carburanti liquidi

La tavola 2 indica lo sviluppo dell'importazione di combustibili e carburanti liquidi a contare dall'anno 1930.

Importazione di combustibili e carburanti liquidi in 1000 t

Tavola 2

Anno	Combustibili	Carburanti	Totale
1930	*)	*)	265
1935	*)	*)	418
1940	146	138	284
1945	19	11	30
1950	663	394	1057
1955	1187	705	1892
1956	1679	829	2508
1957	1670	878	2548
1958	1955	998	2953
1959	1941	1122	3063
1960	2388	1365	3753
1961	2473	1605	4078

*) Per gli anni 1930 e 1935 non è possibile una ripartizione esatta tra combustibili e carburanti.

Risulta da queste cifre, che l'importazione di combustibili e carburanti liquidi nel 1961 è stata quattro volte maggiore di quella del 1950 e quindici volte quella del 1930. La quantità di combustibili e carburanti liquidi adoperata nel 1961 corrispondeva per la prima volta al 52% ossia a più della metà dell'intero consumo di energia greggia.

I combustibili e carburanti liquidi importati in Svizzera nel 1961 provengono dalle raffinerie dei seguenti paesi.

Provenienza dei combustibili e carburanti liquidi importati nel 1961

Tavola 3

Paese	1000 t	%
Italia	1696	42
Repubblica federale di Germania .	917	22
Belgio-Lussemburgo	442	11
Francia	366	9
Paesi Bassi	263	6
Federazione delle Indie occidentali	247	6
Altri paesi	147	4
Totale	4078	100

Non abbiamo indicazioni ufficiali sulla provenienza dell'olio greggio, poiché la statistica commerciale considera come paese di produzione quello della raffinatura.

3. Sede della raffinatura

L'enorme consumo d'olio minerale richiede il potenziamento delle raffinerie europee. Ancora pochi anni fa, il petrolio greggio importato nell'Europa occidentale era generalmente raffinato nei porti di sbarco. Spesso l'approvvigionamento dei prodotti d'olio minerale per le aree di consumo situate in regioni interne avviene su lunghi tratti per acqua, ferrovia e autocarro. Col crescere del consumo, questa struttura del rifornimento è divenuta problematica. Negli Stati Uniti, per esempio, il 70 per cento all'incirca della capacità di raffinatura è orientata secondo il consumo. Poiché per la scelta del luogo di raffinatura è importante il rapporto fra il costo del trasporto e quello della materia prima, il luogo di lavorazione del petrolio greggio dovrebbe essere scelto in modo che le spese di trasporto gravanti sul prodotto finito risultino quanto più basse. Per il trasporto di grandi quantità di petrolio tra due punti determinati, gli oleodotti costituiscono il mezzo più economico. Il Consiglio scientifico del Ministero dei trasporti della Repubblica federale di Germania, in una perizia del 28 dicembre 1959

sulle condotte di petrolio greggio a grande distanza ha calcolato come segue i *prezzi relativi di costo* del trasporto di collegamento per oleodotto, ferrovia e nave cisterna rispetto a un grado d'occupazione del 70 per cento e a una lunghezza di trasporto di 300 km.

Confronto dei prezzi di costo del trasporto di petrolio greggio
(oleodotto d'un diametro di 70 cm e lunghezza di trasporto di 300 km in linea d'aria di 100 km)

Tavola 4

Mezzo di trasporto	Costi interi	Costi marginali *)
Oleodotto, diametro 70 cm	100	—
Oleodotto, diametro 60 cm	110	—
Oleodotto, diametro 50 cm	125	—
Ferrovia (treno cisterne, 20 carri = 1200 t netto)	333	181
Nave cisterna, Reno da Rotterdam (Tipo G. Koenigs, 900 t netto)	330	206

Questi dati dimostrano che il costo del trasporto per oleodotto cresce col diminuire del diametro dello stesso: nel caso di condotte per il trasporto di piccole quantità d'idrocarburi, che hanno in generale diametri più piccoli, i costi sono uguali e persino superiori a quelli del trasporto per ferrovia e per battello.

Il *prezzo assoluto di costo* del trasporto in condotta è calcolato dall'ing. Charreton della *Compagnie Française des Pétroles* in *Annali Svizzeri dell'Economia dei Trasporti* (n. 2/1960), come segue:

Quantità trasportate annualmente in milioni di t	Prezzo di costo per t/km in centesimi
2½	1,3
4½	1,0
7	0,7
25	0,4

Rechiamo ancora il confronto tra il prezzo di costo concernente l'Oleodotto Nord-Ovest, collegante Wilhelmshaven a Colonia, e le aliquote dei prezzi di trasporto delle Ferrovie federali germaniche e della navigazione interna, per il trasporto di 10,4 milioni di tonnellate l'anno

*) I costi marginali — ossia i costi suppletivi d'un trasporto determinato — furono introdotti perchè, al sorgere d'un nuovo mezzo di trasporto, il vecchio mezzo può accontentarsi, in breve o medio termine, di prezzi che s'avvicinano a questi costi.

	Prezzo di costo	Mezzo di trasporto	
	Oleodotto	FFG	NI
Pfennig per t/km	0,75	3,12	2,60

Questi dati dimostrano che è più economico portare grandi quantità di materia prima che nella raffinatura ha un'incidenza di circa il 90% sul peso dei prodotti finiti, quanto più vicino all'area di consumo, che trasportare dai porti marittimi, su lunghe distanze e con mezzi differenziati, i numerevoli prodotti della lavorazione.

Ma anche altri fattori inducono a preferire come luogo della raffinatura l'area di consumo. Così, il trasporto della nafta, ognora più impiegata negli ultimi anni, non è scevro di difficoltà, dato che col freddo diviene vischiosa e non può più essere tolta agevolmente dal recipiente di trasporto. D'altra parte, una quantità di derivati dalla lavorazione del petrolio, in particolare quelli adoperati nella petrolchimica, sono suscettibili d'impiego economico solo a condizione che il costo del trasporto sia basso.

Per queste ragioni sono sorte negli ultimi anni o stanno ora per sorgere delle raffinerie nei grandi centri di consumo dell'Europa occidentale. Sulla rete d'oleodotti in costruzione, necessari ai nuovi bisogni, abbiamo già riferito nel messaggio del 23 agosto 1960 concernente l'inserimento, nella Costituzione federale, di un articolo sugli oleodotti e gasodotti (FF 1960 1133).

4. Effetti sui mezzi di trasporto tradizionali

L'evoluzione nella scelta della sede di raffinatura ha toccato anche la Svizzera. Come è noto, si sta costruendo nella pianura del Rodano, presso Collombey, una raffineria della capacità di 2 milioni di t l'anno. È poi in esame un disegno di costruzione d'una raffineria nella Svizzera centrale e d'un impianto Topping o di raffinatura parziale nella valle del Reno sangaliese. Secondo l'evoluzione che si profila, all'importazione dei derivati degli oli minerali si sostituirà in gran parte quella del petrolio greggio. Presentemente, il trasporto di questi prodotti avviene coi mezzi seguenti:

Aliquota dei differenti mezzi di trasporto per l'importazione di combustibili e carburanti liquidi nell'anno 1961

Tavola 5

Allquote dei prezzi	1000 t	%
Navigazione sul Reno	1895	47
Ferrovia	1927	47
Autocarro	256	6
Totale	4078	100

Questi trasporti entrarono in Svizzera nei punti confinari seguenti:

Basilea	2 062 000 t
Confini meridionali (Iselle, Pino, Chiasso e Tirano)	1 589 000 t
Altri punti	427 000 t

I carburanti e combustibili liquidi giunti a Basilea sul Reno sono stati trasportati nell'interno su ferrovia o su autocarro in ragione del 43, rispettivamente del 57 per cento.

Sorte le raffinerie in Svizzera, la corrente del traffico tra raffinerie estere e luoghi di consumo interni subirà un mutamento: il petrolio greggio sarà trasportato in condotta dai porti marittimi alle raffinerie svizzere e, i prodotti, distribuiti per ferrovia e autocarro.

Questo cambiamento strutturale colpirà gravemente il traffico renano e gli impianti renani di trasbordo delle due Basilee. Nel 1961, l'aliquota dei combustibili e carburanti liquidi colà scaricati corrispondeva al 30 per cento del traffico totale. Non appena fossero costruite tre raffinerie in Svizzera, quei trasporti andrebbero in gran parte perduti per la navigazione sul Reno. Ma perderà gran parte di questo carico anche il traffico per ferrovia e autocarro dal confine ai luoghi di consumo. L'aliquota del trasporto dell'olio minerale da parte delle ferrovie federali svizzere ammonta, in tonnellate chilometro, all'11 per cento di tutto il traffico delle merci. In luogo di questa corrente di traffico, subentrerà quello tra raffineria e centro di consumo, il quale dovrebbe essere assunto dalla ferrovia e dall'autocarro. È anzi possibile, che, diminuendo in media le distanze, quest'ultimo mezzo di trasporto abbia a inserirsi ancora più nel traffico degli oli minerali. D'altra parte, la perdita verrebbe ad essere compensata, dopo un certo tempo, dal maggior consumo. Nondimeno, tra le ferrovie, verrebbe a trovarsi in condizione speciale la «Bernener Alpenbahn—Gesellschaft Bern—Lötschberg—Simplon» (BLS), perchè non potrà compensare che in piccola parte, con trasporti dalle raffinerie svizzere ai luoghi di consumo, la perdita di traffico.

Come abbiamo osservato, la costruzione di raffinerie e d'oleodotti nel paese porrà la navigazione svizzera sul Reno davanti a un'importante problema d'adattamento, in quanto non potrà compensare con trasporti interni la perdita di traffico. Simili mutamenti di struttura sono una conseguenza del progresso tecnico; i loro effetti, in un'economia dinamica, non devono essere sopravvalutati. Le imprese toccate possono, già oggi, adattare la loro politica commerciale alle conseguenze presumibili di questa evoluzione. Nonostante talune difficoltà transitorie, un sistema ben congegnato d'oleodotti non potrà avere che benefici effetti per l'economia del paese e delle aziende. Anche la politica economica pubblica dovrà orientarsi verso questo stato di cose.

II. Lo sviluppo dei progetti d'oleodotti in Svizzera

Diamo qui brevemente alcune nuove indicazioni sullo sviluppo dei progetti d'oleodotti in Svizzera, a complemento di quelle recate nel messaggio del 23 agosto 1960 concernente l'inserimento, nella Costituzione federale, di un articolo sugli oleodotti e gasodotti (FF 1960 1133). Per evitare che i promotori stranieri d'impianti d'oleodotti non negoziassero con singoli Cantoni in maniera contraria al comune interesse, già il 24 febbraio e il 23 marzo 1960 si tennero dei colloqui tra rappresentanti della Confederazione e dei Governi cantonali e si convenne che Confederazione e Cantoni non avrebbero assunto alcun impegno prima d'essersi informati vicendevolmente. Tuttavia, il 12 agosto 1960, i Cantoni dei Grigioni e del Ticino firmarono con un'impresa italiana, la «Società nazionale metanodotti» in Milano (SNAM), delle convenzioni per l'impianto d'un oleodotto Genova-Svizzera-Germania meridionale, senza che fosse data alla Confederazione la possibilità di pronunciarsi. Il 13 ottobre 1960 si fondava, in Coira, la «Oleodotto del Reno S. A.», con sede in quella città. Il 26 ottobre 1960, anche il Cantone di San Gallo concludeva con la SNAM una convenzione analoga a quella stipulata con i Cantoni dei Grigioni e del Ticino. Come controprestazione per il permesso d'impiantare la condotta e il diritto d'usare gratuitamente del suolo pubblico, sono stati concessi ai Cantoni taluni diritti preferenziali per l'acquisto del greggio:

Le autorità federali, conosciute queste convenzioni, esaminarono se fossero compatibili con il diritto federale. Si opinava nel pubblico che le stesse avessero carattere internazionale, essendo parte contraente una società anonima con capitale controllato dallo Stato italiano, e quindi, secondo la Costituzione, non potessero essere concluse che con la Confederazione. Quest'opinione non persuadeva, poichè gli accordi internazionali sono stipulati soltanto tra soggetti di diritto internazionale, quale non è la SNAM. Nemmeno sopportò l'esame l'opinione che un oleodotto traversante il confine non fosse costruibile che in virtù d'un accordo tra il Governo svizzero e il Governo estero del quale si tratta. La Confederazione, in vero, avrebbe l'autorità di conchiuderlo, ma esso non sarebbe indispensabile alla bisogna.

Se non che, pur non sembrando incompatibili in sè col diritto federale, queste convenzioni recano talune norme poco opportune, specialmente in quanto i Cantoni concedono diritti indeterminati nel tempo a una maggioranza di capitale straniero nella società svizzera per la costruzione e l'esercizio dell'oleodotto previsto su suolo svizzero e del Vorarlberg.

Il Capo del Dipartimento delle poste e delle ferrovie invitava per tanto a una conferenza, tenuta il 17 gennaio 1961, i Cantoni di San Gallo, Grigioni, Ticino e Vallese, nella quale i rappresentanti della Confederazione indicarono le loro vedute. I Governi cantonali vennero invitati a migliorare la condizione svizzera nella concessione dei permessi previsti in quelle

convenzioni. I punti controversi furono ricapitolati in una lettera di quel Dipartimento ai Cantoni del 1^o febbraio 1961.

Il Governo dei Grigioni il 15 febbraio, di San Gallo il 21 febbraio e del Ticino il 3 marzo 1961 accordarono questi permessi a l'«Oleodotto del Reno S.A.», senza tenere interamente conto delle obiezioni della Confederazione; il Governo dei Grigioni con la sola riserva dell'approvazione granconsigliare, prevista nella legge cantonale del 26 giugno 1960 sugli oleodotti, e dopo aver dato al Consiglio federale una breve possibilità di pronunciarsi sul contenuto del permesso. In derogaione alle convenzioni si stabilì nei permessi che la partecipazione svizzera-vorarlberghese all'Oleodotto del Reno S.A. fosse del 50 per cento. Questo rapporto di partecipazione non è tuttora instaurato; come sussiste, nonostante il nostro dissenso, il diritto di cittadini italiani domiciliati in Italia, a firmare personalmente per questa società svizzera.

Accettato, il 5 marzo 1961, l'articolo costituzionale sugli oleodotti, la delegazione del Consiglio federale e i rappresentanti dei Cantoni di San Gallo, del Ticino di Vaud e del Vallese s'adunarono di nuovo, il 28 marzo, a una conferenza diretta dal Presidente della Confederazione e nella quale furono chiarite le diverse opinioni. Per poi concretare una vigilanza unitaria e severa sui lavori di costruzione, gli stessi Cantoni furono convocati, nel settembre del 1961, dal capo del Dipartimento delle poste e delle ferrovie, insieme con i rappresentanti del Laboratorio federale per la prova del materiale e per gli esperimenti (LFPM) e della Società svizzera degli ingegneri e architetti (SIA), e si convenne un modo di procedere comune.

Presentemente l'oleodotto in territorio del Cantone di San Gallo è terminato. La vigilanza sui lavori è stata assicurata dal Dipartimento cantonale delle costruzioni, assistito per certi problemi — qualità del materiale di tubatura, delle saldature, dell'isolazione, aggressività del suolo attraversato — dal LFPM. Il controllo pose esigenze più severe della regola internazionale e condusse, sulle prime, a numerose critiche circa i lavori di saldatura e d'isolazione. Una grande quantità di giunture circolari dovettero essere rifatte e risaldate. Successivamente, la quantità del lavoro migliorò in misura considerevole.

Nel Cantone dei Grigioni, si stanno scavando, nel tratto Via Mala-Rof-flaschlucht tra Thusis e Sufers, i cunicoli per la condotta; la posa della stessa non è incominciato. Nel Cantone del Ticino, il Gran Consiglio respingeva, il 13 luglio, numerosi ricorsi contro il permesso di costruzione e il riconoscimento della pubblica utilità della condotta, concessi da quel Governo. La reiezione è stata impugnata da qualche Comune e privato innanzi al Tribunale federale con ricorsi di diritto amministrativo o di diritto pubblico. Questi e due altri gravami al Consiglio federale sono tuttora pendenti. Il 17 settembre 1962 venivano, in oltre, depositate nella

Cancelleria di Stato del medesimo Cantone le liste di una iniziativa popolare per l'adozione d'una legge sugli oleodotti. Questa conferirebbe al Gran Consiglio la competenza ad autorizzare gli impianti di tali condotte e prevederebbe un'applicazione retroattiva per l'Oleodotto Genova-Germania meridionale. Questo è già in parte posato nel piano di Magadino, ma non ancora collaudato dalle autorità.

Il 25 novembre 1960 veniva fondata la «*Oléoduc du Rhône S. A.*», con sede in Collombey-Muraz (Vallese), avente per scopo la costruzione e l'esercizio della parte svizzera dell'oleodotto, che, separandosi nella pianura padana dalla condotta Genova-Svizzera occidentale-Germania meridionale, giunge per la galleria stradale del Gran S. Bernardo a Collombey, dove fornirà da due a tre milioni di tonnellate di petrolio greggio l'anno quella raffineria la cui costruzione è già molto avanzata. I lavori di posa della condotta nella pianura inferiore del Rodano, posti parimente sotto la vigilanza del Cantone del Vallese e del LFPM, dovettero essere interrotti perchè il materiale di tubatura risultò inadatto alla saldatura in roccia. Al presente sono in corso i lavori di posa nella Valle d'Entremont e sopra Martigny.

Per parare alla concorrenza che gli oleodotti in costruzione potrebbero fare alla navigazione sul Reno e ai porti di Basilea, i Cantoni di Basilea Città e Campagna hanno fondato, il 18 ottobre 1960, insieme con parecchie ditte armatrici di cisterne e di trasbordo di carburanti e combustibili liquidi la «*Rhenische Pipeline-Transport A. G.*» con sede in Basilea. Essa ha lo scopo di disegnare, costruire ed esercitare impianti di trasporto in condotta di tali materie dai porti renani delle due Basilee e da quelli a monte di Basilea verso i centri svizzeri di consumo importanti. Un gruppo di società petrolifere che forniscono una buona metà del carburante e combustibile liquido occorrente al nostro paese fa disegno di costruire una raffineria nell'area di consumo della Svizzera centrale. Essa si rifornirebbe di petrolio greggio con una condotta di collegamento all'oleodotto sudeuropeo Marsiglia-Karlsruhe, testè ultimato. I particolari a questo riguardo non sono ancora noti.

Oltre ai lavori descritti, è in progetto una grandiosa rete di condotti di distribuzione del metano, che a opera ultimata permetterebbe di trasportare 1 miliardo di m³ di gas, pari alla forza calorica di circa 1 milione di tonnellate di nafta. Caduti i negoziati per l'estrazione del metano da Laeq nella Francia meridionale, si spera di poterlo attingere dagli immensi giacimenti metaniferi del Sahara settentrionale, semprechè non sia possibile estrarre nella Svizzera stessa questo moderno e ognora più apprezzato dispensatore di energia. Ultimamente si è anche parlato d'un metanodotto dal Medio Oriente all'Europa Occidentale, e di là in Svizzera.

Da osservarsi, in fine, che in talune parti del paese si studia di razionalizzare la fornitura del gas urbano, accentrando la produzione in poche

officine e unendo regionalmente le reti di distribuzione mediante condotte interurbane.

III. Gli oleodotti nella legislazione straniera

In *Francia* vigono ordinamenti diversi secondo la natura delle condotte; quelle private sono sottoposte al diritto comune. L'acquisto dei diritti d'oleodotto è libero. Le condotte che allacciano i giacimenti con le raffinerie sottostanno al diritto minerario (Codice delle miniere). Il titolare d'una concessione di sfruttamento ha, per il trasporto dei prodotti, in essa considerati, fino alla raffineria i medesimi diritti dello Stato (diritto d'espropriazione). La TRAPIL, *Société des transports pétroliers par pipeline*, cui in virtù d'una legge del 2 agosto 1949, sono affidati la costruzione e l'esercizio del trasporto di prodotti raffinati da Le Havre a Parigi, ha ricevuto a tale scopo il diritto d'espropriazione. Lo Stato, che vi partecipa, ha un ampio potere di vigilanza e d'intervento. Le altre condotte d'interesse generale (p. es. il progetto Lavéra presso Marsiglia-Strasburgo-Karlsruhe) sono sottoposte a un ordinamento previsto nella legge finanziaria per il 1958 e in un decreto d'applicazione della stessa del 16 maggio 1959. Secondo questo ordinamento, la costruzione d'una condotta è autorizzata mediante decreto dato su proposta del ministro dei carburanti, controfirmato dai ministri delle finanze e dei trasporti e approvato dal Consiglio di Stato. La costruzione ha carattere di opera pubblica. Con il decreto sono approvati la forma giuridica e lo statuto del titolare del permesso. Le tariffe devono essere approvate.

In *Italia* manca tuttora un ordinamento legale sugli oleodotti. Dottrina e giurisprudenza sono concordi nell'affermare che le condotte sono depositi tubolari di olio e, come tali, sottoposti a una licenza statale in virtù dell'articolo 11 del decreto legge del 1933 sui petroli. Per le condotte dichiarate d'utilità pubblica, può essere concessa l'espropriazione o costituito coattivamente sul fondo altrui un diritto di godimento limitato alla durata della licenza. Fino al presente non vi sono condotte che esercitano il trasporto per conto di terzi. L'ampia rete italiana di metanodotti è gestita da società controllate dallo Stato. Un disegno di legge sugli oleodotti, in gestazione da anni, prevede, tra l'altro, il sistema della concessione, il conferimento del diritto d'espropriazione all'investito e il diritto di riversione a favore dello Stato decorsi 50 anni dalla concessione.

Nemmeno l'*Austria*, ha una legge sugli oleodotti, nè tuttora è accertato se il diritto di proporla spetti al Ministero del commercio o a quello dei trasporti. Un disegno di legge del Ministero del commercio prevede l'obbligo d'una concessione. Essa è accordata soltanto a determinate condizioni e, tra queste, se «il conferimento non sia contrario agli interessi dell'economia austriaca». La concessione può essere fatta dipendere dalla conclusione d'un contratto d'assicurazione e da un determinato ammontare

dell'indennità assicurativa. Il diritto d'espropriazione è conferito a proposta dell'impresa dell'oleodotto, in quanto il Ministero del commercio abbia accertato che l'esercizio dell'impianto serve, nel pubblico interesse, all'approvvigionamento per la popolazione e l'economia. Secondo l'ordine giuridico in vigore, le condotte costruite ed amministrate dal titolare d'una concessione mineraria soggiacciono al diritto delle miniere. Per gli altri impianti, è applicabile l'ordinamento generale sull'industria e il commercio.

Nella *Repubblica federale di Germania*, il «Consiglio scientifico presso il Ministero federale dei trasporti» raccomandava, nel marzo del 1960, d'istituire l'obbligo dell'approvazione, corrispondente a quello nostro della concessione, per le condotte di trasporto a distanza di oli minerali. È comunemente controverso se la legge fondamentale conferisca alla Federazione il diritto di disciplinare per legge gli oleodotti; la competenza legislativa in materia è rivendicata dai Länder, ma finora non hanno emanato alcuna disposizione.

In *Gran Bretagna* non è stabilita alcuna disposizione speciale, eccetto che per gli oleodotti militari. Un disegno di legge, presentato al Parlamento nella primavera del 1962, prevede tra l'altro che: la costruzione di condotte più lunghe di 10 miglia è soggetta a una concessione del ministro delle energie, senza che il richiedente sia legittimato a ottenerla; sul progetto dev'essere sentito il parere degli uffici locali di pianificazione; per evitare una quantità inutile di parallelismi, il ministro può esigere che la condotta abbia una determinata capacità minima; il diritto d'espropriazione può essere preteso anche per condotte più corte di 10 miglia; delle domande decide il ministro secondo il suo libero apprezzamento; egli deve stabilire le norme necessarie di sicurezza, in singoli casi anche per gli oleodotti di lunghezza inferiore a 10 miglia.

In *Ispagna*, una legge dell'anno 1958 dichiara d'utilità pubblica la ricerca, lo sfruttamento, l'immagazzinamento, la raffinatura e il trasporto in condotta degli idrocarburi. Il titolare d'una concessione di sfruttamento ha il diritto d'espropriazione.

Negli *Stati Uniti d'America*, tutti gli impianti di trasporto in condotta di gas naturali sono assoggettati al diritto federale (Natural Gas Act). Esso è applicabile anche agli altri impianti di trasporto in condotta (escluse le condotte dell'acqua e del gas urbano), che servono al traffico pubblico, toccano più Stati o traversano i confini del paese. La «Interstate Commerce Commission» esercita l'alta vigilanza federale. Le società che esercitano questi impianti sono tenute a compilare secondo determinati criteri una tariffa di trasporto, a pubblicarla e osservarla. I ribassi speciali, i dividendi e gli utili non devono sorpassare annualmente una certa percentuale del valore degli investimenti. Il trasportatore pubblico è obbligato a eseguire il trasporto per i terzi anche se debba restringere i propri trasporti. Per

i casi non considerati dal diritto federale la competenza legislativa spetta a ciascuno Stato. Qualche Stato ha stabilito per certi casi speciali l'obbligo della concessione o della licenza; non è in vece prevista una concessione o licenza federale. Solitamente i diritti di condotta sono acquistati all'amichevole. Nell'ambito federale non può essere chiesto il diritto d'espropriazione, tuttavia per le condotte cui uno Stato concede la pubblica utilità i diritti di condotta possono essere acquisiti mediante la procedura d'espropriazione. L'ordinamento federale, che risale ancora all'anno 1906, è inteso a evitare che le imprese di trasporto in condotta non abbiano a godere d'una condizione di monopolio.

Nel *Canada* le condotte che toccano o attraversano i confini di più Stati sono soggette alla legislazione federale, le altre a quella provinciale. Le due legislazioni prevedono una disciplina corrispondente alla nostra concessione. Con questa può essere imposto l'obbligo di trasporto.

La Commissione esecutiva della *Comunità economica europea* si è anche occupata dell'ordinamento degli impianti di trasporto in condotta e ha fatto agli Stati partecipanti talune raccomandazioni. Essa è venuta alle conclusioni seguenti: occorre che sia invigilato sulla costruzione e l'esercizio degli oleodotti ed è opportuno un sistema di licenza (piuttosto corrispondente a quello svizzero); laddove per il trasporto in condotta del petrolio greggio e della nafta non occorrono procedimenti coordinativi, poiché i mezzi tradizionali di trasporto non sono competitivi, essi sono necessari per il trasporto dei prodotti derivati; per rimediare alle tendenze monopolistiche il permesso dovrebbe essere subordinato all'obbligazione di trasportare per i terzi nella misura delle possibilità tecniche o di concedere l'allacciamento all'impianto di trasporto.

Da queste considerazioni risulta che, tolta la Francia, nessun paese dell'Europa occidentale possiede una speciale legislazione sugli oleodotti. Del resto, anche la francese è fondata su decreti legislativi. Se si eccettua la Gran Bretagna, nemmeno nei paesi provvisti di grandi oleodotti, come la Repubblica federale, i Paesi Bassi e l'Italia, la legislazione in questa materia ha superato lo stadio parlamentare.

Concludendo, gli ordinamenti in vigore o promossi all'estero, in particolare nell'Europa occidentale, lasciano generalmente al libero apprezzamento delle autorità la concessione o il diniego di costruire e d'esercitare gli impianti di trasporto in condotta degli idrocarburi.

IV. Linee fondamentali del disegno

Nel messaggio concernente l'articolo costituzionale, abbiamo detto le ragioni a favore d'un ordinamento federale sugli oleodotti. Il popolo e i Cantoni, accettando l'articolo, hanno confermato quelle nostre vedute.

1. Antefatto

Con circolare del 18 luglio 1961, il Dipartimento delle poste e delle ferrovie, così autorizzato dal Consiglio federale, comunicava ai Cantoni e alle cerchie economiche interessate un disegno preliminare di legge federale sugli impianti di trasporto in condotta di combustibili e di carburanti liquidi o gassosi. Una forte maggioranza dei Cantoni l'approvava o proponeva di modificarlo in qualche punto. Le maggiori critiche pervennero dai Cantoni il cui suolo è toccato dai noti progetti d'oleodotti, come Friburgo, e che s'opponevano a un'applicazione della legge agli impianti che già avessero concesso, come appunto stabiliva il disegno, e, in parte, pretendevano talune competenze esecutive. Le associazioni economiche manifestarono opinioni assai diverse, varianti dall'approvazione, con proposta di mutamenti di poco conto, alla richiesta d'un rifacimento integrale del disegno; talune erano talmente contrastanti, da sembrare parzialmente insormontabili.

Visto questo stato di cose, il Dipartimento giudicò d'affidare a una commissione di periti l'ufficio d'esaminare queste osservazioni e di proporre sul da farsi. Alla stessa veniva preposto il giudice federale dott. K. Schoelch, che già nel 1960 aveva diretto la Commissione del Consiglio degli Stati per lo studio dell'articolo costituzionale e riferito in quel Consiglio sul disegno. Essa veniva composta di rappresentanti delle discipline giuridiche, dei Cantoni e dell'economia. I periti furono scelti in maniera che fossero rappresentate tutte le cerchie particolarmente interessate. In una ventina di sedute della Commissione e dei suoi tre comitati si poté venire a un'ampia intesa. I risultati delle deliberazioni, raccolti in tesi, servirono di fondamento all'elaborazione del disegno. Il testo che vi presentiamo è per lo più conforme ai risultati di quelle deliberazioni.

2. Campo d'applicazione

In conformità dell'articolo costituzionale, il disegno concerne esclusivamente le condotte per il trasporto di combustibili e di carburanti liquidi o gassosi, che ripartisce in tre gruppi:

1. le grandi condotte, cui sono applicabili tutte le disposizioni della legge, sono soggette a una concessione federale e alla vigilanza della Confederazione;
2. le condotte medie, cui in sostanza non si applicano che le disposizioni della legge concernenti la responsabilità civile, l'assicurazione e le pene, soggiacciono alle norme di sicurezza stabilite dal Consiglio federale e, nel rimanente, sono sottoposte a una licenza cantonale e alla vigilanza del Cantone;
3. le piccole condotte, esenti dalla legge.

La distinzione tra le condotte del primo e del secondo gruppo è fatta secondo il criterio tecnico illustrato nel commento all'art. 1 (capitolo IV

del presente messaggio), dove parimente è spiegato ciò che si deve intendere per condotte del terzo gruppo.

3. *Concessione, licenza, permesso*

Sulla nozione di «concessione» e «licenza», dottrina e giurisprudenza sono discordi. Secondo l'opinione corrente nel paese, la differenza sarebbe che la licenza deve essere accordata qualora siano adempiute le condizioni stabilite dalla legge; laddove il conferimento della concessione è rimesso al libero apprezzamento delle autorità. Una seconda opinione distingue se l'assenso a un'opera dipenda da ragioni di polizia o anche di politica economica, e chiama licenza il primo e concessione il secondo. Giusta questo criterio, il sistema della licenza rimarrebbe nell'ambito della libertà di commercio e di industria; quello della concessione la menomerebbe. Una terza opinione reputa che la concessione sia ristretta al caso in cui un'opera, spettante allo Stato in virtù di monopolio o regalia, è lasciata a un privato. In fine, una quarta opinione intende che si abbia la licenza quando sia conferito a un privato il diritto all'esercizio facoltativo di un'opera. Secondo questo criterio, con la licenza si accetterebbe soltanto, negativamente, che all'opera del privato non osta alcun interesse pubblico (di polizia o di politica economica); con la concessione, si assentirebbe a un'opera positivamente richiesta dal pubblico interesse, e per la quale il privato, non solo riceve dei diritti, ma assume parimente delle obbligazioni o, per così dire, l'esercizio d'un pubblico ufficio.

Se non che, più che la denominazione dell'atto dell'autorità sovrana, importa una determinazione quanto più esatta delle condizioni cui possa essere emanato, e una chiara risposta al quesito se, avverandosi esse, l'autorità abbia meramente il potere d'emetterlo o se, in vece, compete al richiedente il diritto d'ottenerlo. Con questa mente, la Commissione dei periti ha proposto d'indicare tassativamente tutte le cause di diniego d'ammissione, da noi ampiamente accolte e inserite nell'art. 3. Per tanto, secondo le quattro teorie su concessione e licenza, summenzionate, si sarebbe trattato: di licenza, per la prima, poichè, ove non osti alcuna di quelle cause, nasce il diritto all'ammissione della condotta; di concessione, per la seconda, poichè una sola di queste cause risponde ad esigenze di polizia, le altre, in vece, a esigenze di politica economica; di licenza, per la terza, poichè la legge non ha a fondamento un monopolio statale di costruire ed esercitare gli impianti di trasporto in condotta; di concessione, per la quarta, poichè l'esercente dell'impianto è vineolato all'obbligazione di tenerlo in prontezza d'esercizio e d'eseguire il trasporto. Stando così le cose, la Commissione suggeriva dunque d'introdurre un concetto nuovo, quello di «permesso».

Questa proposta non poteva appagare. Una terza nozione in tale groviglio di concetti, anzi che far luce, aggiungerebbe confusione; nè sarebbe accomodata al nuovo istituto che s'intende regolare. Essa darebbe l'impres-

sione errata che si tratti d'un semplice permesso di polizia, che conferisca soltanto dei diritti; permetterebbe d'eludere una soluzione del problema controverso circa obbligo della licenza / obbligo della concessione; e, d'altra parte, contribuirebbe ad aumentare una confusione giuridica cui non vorremmo prestare mano. Come abbiamo detto, la denominazione dell'atto d'ammissione importa meno d'una chiara determinazione dei requisiti per l'ammissione d'un impianto di trasporto in condotta. Nello stabilimento del limite tra concessione e licenza, ci sembrano dover prevalere quei criteri di distinzione che si fondano sulla possibilità di scostarsi dal principio della libertà di commercio e di industria e d'imporre delle obbligazioni a favore della collettività. Stimiamo quindi che, nel nostro caso, il concetto di concessione sia più pertinente.

4. *Diritto d'espropriazione*

Il diritto d'espropriazione è conferito soltanto per le condotte che siano d'utilità pubblica; ogni altro ordinamento sarebbe contrario alla garanzia della proprietà. Per contro, la concessione può sempre essere accordata, qualora siano adempiute le condizioni menzionate nell'articolo 3, anche senza che l'impianto sia richiesto dall'interesse pubblico. Non è quindi previsto un accoppiamento automatico del diritto d'espropriazione e della concessione, come per esempio nella legge sulle ferrovie, ma si dovrà risolvere, caso per caso, se tale diritto, possa essere conferito. Poichè le condizioni stabilite a tutela del pubblico interesse nelle leggi cantonali sull'espropriazione sono forse meno ampie di quelle prescritte dal diritto federale, può darsi il caso che siano adempiute le prime, ma non le seconde. Il costruttore dell'impianto dovrà quindi essere libero di chiedere l'uno o l'altro diritto d'espropriazione. Desiderando quello federale, dovrà farne istanza insieme con la domanda della concessione. Il conferimento del diritto di espropriazione può essere subordinato a determinate condizioni e oneri, richiesti dall'interesse pubblico. La decisione circa il conferimento, e, se è il caso, circa le condizioni e oneri annessi, dev'essere data insieme con quella concernente la concessione, per evitare che l'inizio dei lavori in virtù di quest'ultima non pregiudichi i mutamenti di progetto richiesti per il conferimento del diritto d'espropriazione.

Per l'attuazione del diritto federale d'espropriazione, il disegno prevede una procedura semplificata come quella stabilita nella legge federale dell'8 marzo 1960 su le strade nazionali (RU 1960 555). Tutte le opposizioni dovranno essere fatte già nella procedura d'approvazione dei piani esperita in virtù del diritto di vigilanza. Non sarà dunque più necessaria una speciale procedura d'opposizione in conformità del diritto sull'espropriazione e il procedimento si restringerà alla trattazione delle pratiche notificate secondo l'articolo 30, capoverso 1, lettera c, della legge federale del 20 giugno 1930 sulla espropriazione (CS 4 1143). Questo modo di procedere

è applicabile soltanto nel caso di condotte soggette alla concessione e al diritto d'espropriazione federali. Se la prima è federale, e il secondo è cantonale, la procedura d'espropriazione sarà stabilita dalla legge cantonale corrispondente. Accadendo che per una condotta con licenza cantonale sia chiesto il diritto federale d'espropriazione, cosa in sè ammissibile, le condizioni per il conferimento e la procedura sono determinate dalla legge federale sull'espropriazione, e non dalla legge sugli oleodotti, poichè le disposizioni di questa non si applicano alle condotte autorizzate dal Cantone.

5. *Responsabilità civile e assicurazione*

In Svizzera, ogni mezzo di trasporto mosso da motore soggiace, a cagione dei particolari pericoli che gli sono inerenti, a una responsabilità aggravata. Per le ferrovie, i veicoli a motore, gli aeromobili e le condotte elettriche vige il principio della responsabilità causale. Ma, nemmeno le condotte tubolari sono scevre di pericoli specifici. Negli oleodotti è insito il pericolo dell'inquinamento delle acque aperte e del sottosuolo, ond'è che interi acquedotti potrebbero essere resi inservibili. Nei gasodotti c'è il pericolo che il gas, uscendo e combinandosi con l'aria, formi un miscuglio tonante, che per una minima causa esterna potrebbe prendere fuoco e, specialmente se penetrato in un edificio, causare devastazioni. Secondo statistiche nordamericane, già per i nuovi oleodotti si può presumere una falla su 100 km ogni tre anni. È quindi giustificato che anche gli impianti di trasporto in condotta di combustibili e carburanti solidi o gassosi siano sottoposti a una responsabilità causale con ristrette possibilità d'esenzione. Essendo poi anche possibile, che i danni cagionati superino la capacità finanziaria dell' esercente della condotta, è parimente necessario stabilire l'obbligo di contrarre un'assicurazione o di fornire garanzia. I particolari sull'ordinamento proposto sono indicati nel commento agli articoli corrispondenti.

6. *Diritto transitorio*

L'applicazione d'una nuova legge ai rapporti giuridici esistenti è solitamente chiamata retroattività. A questo riguardo, occorre distinguere se la nuova legge operi sul passato disciplinando altrimenti quei rapporti a contare dal passato oppure della sua entrata in vigore, ossia per il futuro. Sevente quest'ultimo modo d'operare sui rapporti giuridici già compiuti non può essere evitato ed è ammesso a certe condizioni, in particolare se è richiesto da interessi pubblici importanti nè s'oppongano interessi d'importanza maggiore. Se, per eccezione, un intervento necessario sui diritti preesistenti produce effetti comparabili a quelli d'una espropriazione materiale secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, lo Stato è tenuto a risarcire chi ne è colpito.

Secondo questi principi, le disposizioni transitorie del disegno recano, da prima, che la legge è applicabile a contare dalla sua entrata in vigore, ossia per il futuro, agli impianti di trasporto in condotta in costruzione o in esercizio, riservate alcune disposizioni. Queste stabiliscono che i diritti acquisiti in virtù d'una licenza o d'una concessione cantonale sono riconosciuti in quanto: primo, per tali condotte non è richiesta una concessione federale; secondo, i diritti e le obbligazioni costituiti non possono in virtù della legge essere modificati a svantaggio dell'esercente dell'impianto, se non per cause imperative d'interesse pubblico; terzo, è riconosciuto il diritto a una indennità se gli effetti della menomazione corrispondono a una espropriazione. La dottrina s'è provata a definire i presupposti d'un tale diritto a indennità, ma senz'effetto. Per contro, c'è una giurisprudenza abbondante e ben ponderata del Tribunale federale, cosicché questo, fondandosi sulla stessa, sarà in grado di risolvere nei casi singoli tenendo conto di ogni aspetto, anche in mancanza d'una guida precisa del legislatore. A quel Tribunale potrebbe anche occorrere di stabilire se l'indennità sia dovuta dalla Confederazione che provochi il pregiudizio, o dal Cantone che nell'imminenza della statuizione dei poteri federali abbia concesso dei nuovi diritti.

Per regolare il diritto transitorio la Commissione aveva scelto un'altra via. Innanzi tutto, proponeva di riconoscere i diritti fondati e acquisiti in virtù d'una licenza o d'una concessione cantonali e menzionare singolarmente le disposizioni della legge applicabili agli impianti presistenti. Ma un esame più minuto mostrò che le disposizioni dichiarate inapplicabili, per esempio quelle sui requisiti di concessione, sulle procedure di concessione e d'approvazione dei piani, sull'espropriazione, sulla costruzione, ecc. sarebbero state particolarmente senza oggetto per tali impianti. D'altra parte, questa dichiarazione d'inapplicabilità avrebbe generato confusione nel caso che l'esercente volesse ricostruirlo o spostarne qualche tratto, potendo allora ridiventare applicabili le prescrizioni sull'approvazione dei piani, sulla costruzione e, fors'anche, quelle sull'espropriazione.

La Commissione dei periti prevedeva inoltre una disposizione che desse al Dipartimento la facoltà di ordinare, nell'ambito della legge, misure per correggere le insufficienze nella sicurezza tecnica d'un impianto, senza obbligo d'indennità, semprechè fossero adeguate allo scopo. Simile disposizione sarebbe stata troppo ristretta. Ponendo a fondamento delle misure da ordinarsi una causa imperativa d'interesse pubblico sarebbe stato in vece possibile provvedere non solo alle esigenze della polizia di sicurezza, ma anche ad altre, come quelle della difesa, della sicurezza e della neutralità del paese. Abbiamo per tanto rinunciato alla proposta della Commissione e inserito nel disegno una disposizione più generale.

Per altri particolari concernenti le disposizioni transitorie, facciamo riferimento alle spiegazioni date sugli articoli dal 48 al 50.

7. Prescrizioni tecniche

In altri campi, segnatamente nel diritto sugli impianti elettrici, risultò sommanente utile il rinvio alle ordinanze del Consiglio federale per quanto concerne le prescrizioni tecniche di costruzione e d'esercizio, essendo possibile, in questo modo, adattarle correntemente ai rapidi progressi della tecnica. A richiesta del nostro Dipartimento delle poste e delle ferrovie, la Società svizzera degli ingegneri e architetti ha costituito una commissione di periti, con a capo il sig. ing. W. Bänninger, direttore della *Elektrowatt*, per l'elaborazione delle prescrizioni tecniche di costruzione e d'esercizio degli impianti di trasporto in condotta. Naturalmente sarà data la possibilità di pronunciarsi sul disegno delle stesse alle autorità interessate e alle organizzazioni economiche. Si prevede d'inserirle in un'ordinanza d'esecuzione da emanarsi dal Consiglio federale dopo l'entrata in vigore della legge.

V. Costituzionalità della legge

Secondo l'articolo 43 della legge sui rapporti tra i Consigli, del 23 marzo 1962 (RU 1962 831), che entrerà in vigore il 1° dicembre 1962, i messaggi a sostegno di disegni di leggi devono trattare anche della costituzionalità dei medesimi. Fondamento costituzionale del presente disegno è l'articolo sugli oleodotti (art. 26 *bis*) della Costituzione approvato il 5 marzo 1961. Nel preambolo del disegno sono però anche citati l'articolo 23 della stessa, come fondamento delle prescrizioni sul diritto d'espropriazione, il 24 *quater*, per la modificazione della legge sulla protezione delle acque dall'inquinamento, prevista nell'articolo 51 del disegno, il 64, per le prescrizioni di diritto privato e, il 64 *bis*, per quelle penali. Quanto alla costituzionalità delle condizioni non meramente di polizia previste per il conferimento della concessione nell'articolo 3 del disegno, abbiamo esposto nel messaggio per l'articolo costituzionale che il testo prescelto implicava anche una deroga alla libertà di commercio e d'industria. L'articolo sugli oleodotti è formulato come gli altri della Costituzione concernenti le ferrovie, la navigazione, la navigazione aerea e l'energia nucleare. In nessuno di questi casi nacque dubbio che la Costituzione non conferisca al legislatore sia l'autorità di disciplinare con norme di polizia le materie considerate sia il diritto di stabilire l'obbligo della concessione. Questo criterio era stato sostenuto nei messaggi per gli articoli sull'energia nucleare e sugli oleodotti (FF 1957 693, 1960 1133) e non fu contestato nelle discussioni parlamentari.

VI. Schiarimenti sui singoli articoli

Art. 1. Descrive il campo d'applicazione della legge. La locuzione «combustibili e carburanti liquidi o gassosi» richiede una spiegazione. Una definizione astratta non è possibile. Il *cpv. 1* nomina soltanto le due

materie più importanti, il petrolio greggio e il gas naturale, e lascia all'ordinanza d'esecuzione la designazione di altri combustibili e carburanti cui sia applicabile la legge, al fine di permettere un rapido adattamento qualora le circostanze mutassero.

La legge sarà applicabile, sia alle condotte vere e proprie sia alle stazioni di pompaggio, di compressori, di riduzione della pressione e di deviazione, ai serbatoi compensatori e ai contenitori sotterranei (specialmente per il metano) e simili. Essi costituiscono con la condotta un'unità tecnica ed economica.

I *cpv. 2 e 3* distinguono due gruppi di condotte: quelle assoggettate a tutte le disposizioni della legge e quelle per le quali sono applicabili solo talune disposizioni (cfr. anche le indicazioni date nel capo IV, n. 2). Al primo gruppo (*cpv. 2*) appartengono innanzi tutto le grandi condotte ossia gli oleodotti (*lett. a*). Conformemente alla proposta della Commissione istituita dalla SIA e incaricata di elaborare le regole tecniche per la costruzione d'impianti di trasporto in condotta, intendiamo determinarli come segue: condotte nelle quali la pressione normale massima d'esercizio ascende a 5 kg/cm^2 e il prodotto del diametro esterno (in cm) per tale pressione (in kg/cm^2) supera il valore di 200 (kg/cm). Trattasi d'una formula tecnica, giudicata criterio determinativo idoneo anche dalla Commissione dei periti, ma non conveniente in una norma di legge. Essa sarà inserita nell'ordinanza d'esecuzione, dove più facilmente potrà essere modificata, qualora occorra allargare o restringerne i valori. Sono poi sottoposte alla legge e alla vigilanza federale, anche se non conformi a questo criterio tecnico, le condotte traversanti il confine del paese (*lett. b*). Ne sono eccettuate quelle di distribuzione del gas urbano, nell'ambito esclusivo della zona economica dell'impresa che lo fornisce. Simili condotte esistono da decenni in parecchi luoghi. Quelle che fossero da considerarsi grandi secondo la *lett. a*, dovranno soggiacere per ogni rispetto alla legge.

Per le piccole condotte non comprese nel *cpv. 2*, il *cpv. 3* rinvia al capo IV della legge, nel quale sono disciplinate. In sostanza è richiesta una licenza del Cantone e sono sottoposte alla vigilanza dello stesso.

Il *cpv. 4* conferisce al Consiglio federale la facoltà, di cui si varrà certamente, d'eccezione dalla legge brevi condotte, per esempio quelle che siano parti integranti d'un impianto di deposito. La sovranità legislativa della Confederazione non s'allarga ai serbatoi. Di essi la legge può occuparsi solamente se siano necessari o almeno opportuni all'esercizio di impianti di trasporto in condotta. Se il serbatoio è la cosa principale e l'impianto di trasporto in condotta soltanto un accessorio per il suo impiego, potrà essere esentato dalla legge. In questo caso, non sarebbe nemmeno giustificato sottoporre alle disposizioni concernenti la responsabilità aggravata e l'obbligo dell'assicurazione le brevi condotte accessorie, la cui pericolosità è meno grande di quella del serbatoio stesso. Gli impianti di

trasporto in condotta di questo genere sono così diversi che converrà restringersi a stabilire nella legge la norma di principio, e definirne i particolari nell'ordinanza d'esecuzione. Per altro, al fine di sottoporli a una disciplina quanto alla protezione delle acque aperte e del sottosuolo, una disposizione transitoria (art. 51) provvede a completare la legge sulla protezione delle acque dall'inquinamento.

Risulta da quanto precede che il Consiglio federale dovrà determinare nei particolari ciascun gruppo d'impianti. Poichè questa determinazione non risulta dalla natura delle cose ma dipende da un'ampia questione d'apprezzamento, converrà lasciare al Consiglio federale la decisione delle controversie circa l'appartenenza dell'impianto all'uno o all'altro di tali gruppi (cpv. 5).

L'art. 2 stabilisce l'obbligo della concessione per la costruzione e l'esercizio di impianti di trasporto in condotta. Nessuno contesta che per il riconoscimento d'una simile opera non basti l'imposizione di prescrizioni di polizia, ma occorra un atto d'ammissione da parte dello Stato. È in vece controversa la questione se sia preferibile imporre l'obbligo d'una licenza oppure d'una concessione. Rimandiamo a questo riguardo alla discussione circa «concessione, licenza, permesso» nel capo IV, numero 3.

L'art. 3 annovera le cause che giustificano il diniego della concessione o la statuizione, nella stessa, di disposizioni restrittive ed è affatto conforme, nelle lettere da *a* a *d*, alle proposte della Commissione dei periti.

La lett. *a* menziona, oltre le cause meramente di polizia (pericolo per la sicurezza delle persone e cose e per la purezza delle acque), il pericolo d'un notevole pregiudizio al paesaggio.

La lett. *b* esige che sia tenuto conto delle opere pubbliche esistenti o disegnate. Tali potrebbero essere le strade, le ferrovie, gli aerodromi, gli edifici pubblici, le centrali idroelettriche e gli sbarramenti annessi, le condotte forzate, gli impianti militari, ecc. Per opere disegnate si dovranno intendere, non quelle vagamente divise, ma quelle già concepite concretamente e di cui possa presumersi l'attuazione; per «intralcio», gli ostacoli esclusivamente locali, non quelli economici, come potrebbe essere la sottrazione di traffico a una ferrovia.

La lett. *c* esige che sia tenuto conto delle necessità della pianificazione locale o regionale, che non dev'essere intralciata da questi impianti.

La lett. *d* tutela gli interessi della politica estera del paese. Vi è menzionata la sicurezza di questo, in quanto gli impianti di trasporto in condotta non dovranno impedire in alcun modo gli impianti e le misure di difesa nazionale. L'indipendenza e neutralità della Svizzera potrebbero essere menomate qualora una condotta avesse a servire ai fini militari d'un singolo gruppo di potenze. Un caso di dipendenza economica contraria

agli interessi generali potrebbe darsi qualora una condotta spostasse su un singolo paese gran parte delle importazioni d'una merce.

La *lett. e* rinvia ai requisiti di nazionalità previsti nell'art. 4, il cui adempimento è parimente un presupposto per il conferimento della concessione.

La *lett. f* contiene una clausola generale, una specie di valvola di sicurezza, affinché sia possibile ovviare ad altre conseguenze indesiderabili d'un impianto di trasporto in condotta, che non possano essere determinate o prevedute. L'inserimento di questa clausola fu vivamente discussa nella Commissione dei periti, la quale finiva per accordarsi sul testo seguente:

«*f.* se la condotta non dà a sperare alcun vantaggio per lo sviluppo economico del paese o d'una parte di esso, oppure ostino altre cause imperative a favore del pubblico bene, le quali siano più importanti dell'interesse del paese a mantenere sul mercato dell'energia e nell'economia dei trasporti la massima libertà di concorrenza».

Non potemmo accogliere questa formula, sembrandoci troppo larga e coinvolgente una contraddizione. Troppo larga, perchè subordina l'assenso all'esclusivo vantaggio dell'economia generale e non anche d'un singolo ramo economico; contraddittoria, perchè il fine di politica economica, considerato nella seconda parte, contrasta in certo qual modo con la realtà, principalmente per quanto concerne i trasporti, ma anche riguardo all'economia energetica. La Commissione era particolarmente unanime nell'affermare la necessità d'un diniego a favore dell'interesse pubblico anche per cause diverse da quelle menzionate nelle precedenti lettere dell'articolo; temeva nondimeno, secondo noi a torto, che, riservando questo interesse in forma generale, non s'intralciasse eccessivamente, dal profilo della politica dell'energia e di quella dei trasporti, gli impianti. Come abbiamo asserito nel primo capitolo, l'economia energetica svizzera, nonostante che le forze idriche siano da noi intensamente avvalorate, si fonda in prevalenza sull'importazione di combustibili e di carburanti. È quindi utile per il paese che l'approvvigionamento di fonti energetiche sia abbondante e fatto nelle condizioni più favorevoli. Una politica restrittiva in materia di concessioni sarebbe contraria al nostro interesse. Quanto ai trasporti, le esigenze d'una coordinazione non possono essere intese in maniera da impedire un nuovo mezzo il cui sviluppo si dimostra irresistibile e conveniente all'economia generale. Ci sembra quindi che possa bastare una semplice riserva economica generale. Le parole «cause imperative d'interesse pubblico» indicano abbastanza chiaramente che l'autorità concedente dovrà andar cauta nell'applicare questa disposizione.

Tra le condizioni d'ammissione d'un impianto di trasporto in condotta, la Commissione dei periti menzionava anche l'assunzione dell'obbligo da parte del richiedente, d' eseguire, nei limiti delle possibilità tecniche e

delle esigenze economiche dell'esercizio, il trasporto per terzi. A noi è parso che quest'obbligazione dovesse essere prevista, non come requisito della concessione, ma come dovere legale dell'esercente dell'impianto (v. art. 13).

Il cpv. 2 dell'art. 3 indica che la precedente menzione delle cause di diniego d'una concessione è tassativa. Recca, infatti, che per nessun'altra causa la concessione può essere negata nè sottoposta a disposizioni restrittive. Occorre nondimeno una riserva affinché siano eccettuate le condizioni e gli oneri che servono all'applicazione di altre norme della legislazione federale. Ci riferiamo, per esempio, all'imposizione dell'obbligo al concessionario, nel caso di condotte che traversano il confine, di fornire all'Amministrazione delle dogane e mantenere i locali e gl'impianti da essa dichiarati necessari, agli oneri intesi a impedire che sia pregiudicata la possibilità di rendere navigabili determinati tratti di corsi d'acqua, agli oneri che servono alla tutela della regalia dei telegrafi e dei telefoni, agli oneri imponibili nell'interesse dell'applicazione della legge sulla difesa nazionale economica.

L'art. 4 corrisponde letteralmente alla proposta della Commissione dei periti e si fonda sulle considerazioni seguenti. Se un'impresa di trasporto in condotta fosse controllata da una società straniera, il Governo di quello Stato avrebbe il diritto di concedere a questa la protezione diplomatica verso il Governo in cui trovasi l'impresa. Per evitare un intervento straniero, sempre indesiderabile, a favore d'una impresa che esercita un impianto in Svizzera, l'art. 4, cpv. 1, esige che la maggioranza del capitale sia svizzera. Il rigore di questa norma potrà essere mitigato in virtù del cpv. 2, se l'impianto sia costruito da parecchie imprese appartenenti a Stati diversi, in maniera che non si debba temere una dipendenza unilaterale.

Si poneva il problema se, nell'art. 5, si dovesse dichiarare competente a risolvere della domanda di concessione il Dipartimento delle poste e delle ferrovie e prevedere, contro la sua decisione, il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale. Questo partito si dimostrò praticamente inattuabile. La decisione, in fatti, dipenderà in larga misura dalla soluzione data a questioni di competenza d'altri Dipartimenti, come quella dell'indipendenza e della neutralità (Dip. politico), della protezione delle acque (Dip. dell'interno), della sicurezza del paese (Dip. militare), della dipendenza economica (Dip. dell'economia pubblica), ecc. Se essi avessero a dissentire sul partito da prendersi, dovrebbe risolvere il Consiglio federale. Quindi, anche se la decisione emanasse formalmente dal Dipartimento delle poste e delle ferrovie, il Tribunale federale si troverebbe di fronte a un giudizio del Consiglio federale e s'asterrebbe dal pronunciarsi. A parte questa considerazione, esso s'asterrebbe parimente, a buon diritto, dal decidere, per esempio, se una concessione si sarebbe potuta negare, o subordinare a condizioni e oneri per ragioni attenenti alla indipendenza e neu-

tralità del paese, dato che la responsabilità per l'apprezzamento di questioni di politica estera non può essere divisa tra il Consiglio federale e il Tribunale federale. D'altra parte, sul conferimento del diritto d'espropriazione dovrebbe pur sempre risolvere il Consiglio federale; se l'istanza concedente fosse il Dipartimento, si avrebbero per un medesimo impianto due istanze: una per la concessione, una per l'espropriazione. L'unico partito è quindi quello d'affidare al Consiglio federale la decisione della domanda di concessione.

Nell'*art. 6*, occorre soltanto chiarire il secondo periodo del cpv. 1. Il diritto d'espropriazione può essere accordato soltanto se la condotta torni di pubblica utilità (art. 10). Per questo requisito, potrà darsi che il conferimento del diritto d'espropriazione debba essere fatto dipendere anche da condizioni che non corrispondono a quelle imposte per la concessione in virtù dell'art. 3. Così, potrebbe occorrere che, per essere idonea al trasporto per terzi, e quindi d'utilità pubblica, la condotta segna un tracciato o abbia un diametro diverso da quello divisato. Se la domanda d'espropriazione fosse presentata dopo quella di concessione, potrebbe venir pregiudicata in maniera inammissibile la decisione circa le condizioni da imporsi per il conferimento del diritto d'espropriazione. Affinchè il Consiglio federale possa risolvere a questo riguardo con piena libertà, l'art. 6 stabilisce che la domanda d'espropriazione dev'essere presentata nello stesso momento di quella di concessione.

Art. 7. Per dare all'esercente la possibilità d'estinguere le spese d'impianto durante la concessione, è previsto per questa una validità massima, relativamente lunga, di 50 anni. Tale durata vantaggerà anche le industrie che si varranno della condotta per rifornirsi di combustibile. La concessione potrà poi sempre essere rinnovata al decorso del termine, semprechè siano adempite le condizioni per il conferimento.

Art. 9. L'interesse pubblico richiede che una concessione non adoperata nel termine stabilito decada (cpv. 1, lett. a). Il termine potrà essere prolungato per motivi importanti. La concessione potrà anche essere revocata, se l'esercizio dell'impianto sia sospeso per un tempo più lungo da quello stabilito (cpv. 2, lett. d). È chiaro che la revoca non avrà luogo se l'interruzione dell'esercizio non dipendesse dalla volontà del concessionario, ma, per esempio, dall'impossibilità di ricevere olio a cagione di complicazioni internazionali. Per le altre cause d'estinzione della concessione non occorrono schiarimenti.

Il cpv. 3 è conforme alla disposizione corrispondente della legge federale su l'uso pacifico dell'energia nucleare e la protezione contro le radiazioni (art. 9, cpv. 5 - RU 1960 571). Non ci è parso di dover menzionare che la competenza a decidere delle controversie spetta al Tribunale federale in conformità dell'art. 110 della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (CS 3 499).

Art. 10. Per il diritto d'espropriazione ci riferiamo a quanto abbiamo esposto nel capitolo IV, n. 4, e nel commento all'art. 6.

Art. 11. Scopo dell'art. 26bis della Costituzione, e della presente legge, è di lasciare alla Confederazione la decisione circa l'ammissione degli impianti di trasporto in condotta. Questa competenza sarebbe illusoria, se i Cantoni potessero impedire la costruzione d'una condotta concessuta dalla Confederazione, negando il diritto d'incrociare le vie di comunicazione pubbliche. L'art. 11 annette quindi alla concessione questo diritto. Rispetto alle ferrovie, esso è già stabilito nell'art. 31 della legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (RU 1958 347). Tuttavia, in derogaione a quell'ordinamento, abbiamo previsto che l'impresa ferroviaria abbia sempre diritto a un'indennità per il passaggio della condotta in terreno di sua spettanza.

Art. 12. Poichè l'esercente dell'impianto sarà tenuto, con certe condizioni, a eseguire il trasporto per terzi (art. 13) è necessario che la condotta sia costantemente conservata in prontezza d'esercizio.

In virtù dell'art. 13 sarà evitato, per un verso, che l'esercente dell'impianto fruisca d'una condizione di monopolio e, per un altro, che siano costruite delle condotte parallele inutili. Il medesimo principio è applicato negli Stati Uniti d'America, dove anzi ha dato l'avvio, nel 1906, alla legislazione sugli oleodotti.

Difficilmente i tribunali sarebbero in grado di giudicare delle controversie risultanti dall'applicazione di questo articolo. Nè sarebbe opportuno che due questioni strettamente connesse, come quelle concernenti l'obbligo di trasporto e l'indennità da pagarsi, siano trattate, la prima, dall'autorità di vigilanza e, la seconda, da un tribunale. L'unico partito soddisfacente pare quindi quello di commettere il giudizio delle due questioni a una commissione di periti da istituirsi. Anche la legislazione in materia d'impianti elettrici prevede il diritto di partecipare all'uso di condotte elettriche (art. 43, cpv. 2, della legge federale del 24 giugno 1902 - CS 4 775), salvo che colà esso è conferito mediante espropriazione. Non sembra però che questa soluzione possa convenire al caso nostro, dato che la Commissione di stima è a malapena in grado di determinare l'indennità. Come dimostra l'esperienza fatta in materia d'impianti elettrici, il possessore dell'impianto è indotto a concedere questo diritto di partecipazione già soltanto perchè può essere preteso per legge. Nessuna controversia di questo genere è stata finora sottoposta alle autorità.

Art. 14. L'art. 676, cpv. 1, del Codice civile svizzero stabilisce la presunzione legale che le condotte sono accessori dell'impianto da cui provengono e appartengono quindi al proprietario del medesimo. Questo ordinamento sarebbe specialmente indesiderabile per le condotte considerate nella presente legge, qualora provengano da centrali di pompaggio situate

all'estero. Per ciò, l'art. 14 stabilisce la presunzione che la condotta appartiene al concessionario.

Art. 15. Non occorre una norma che ordini la rimozione di tutto l'impianto al termine della concessione. L'art. 15 si restringe dunque a esigere che sia rimosso se l'interesse pubblico lo richieda. Tale potrebbe essere il caso di condotte costruite sopra il suolo, in particolare se incrociano acque aperte. Le spese di rimozione e restituzione in pristino devono naturalmente essere a carico del concessionario.

Art. 16. Fondandosi su una competenza conferitagli dalla legge del 24 giugno 1902 sugli impianti elettrici, il Consiglio federale ha affidato la vigilanza sugli impianti a corrente forte all'Associazione svizzera degli elettrotecnici. Avendo trovato buona questa soluzione, vorremmo che anche nella presente legge sia preveduta la facoltà di delegare certi compiti di vigilanza, oltre che ai Cantoni, ad associazioni settoriali private (cpv. 1).

Nel cpv. 2 alludiamo innanzi tutto alle condotte per il riempimento e lo svuotamento dei serbatoi dell'esercito. È opportuno che esse siano sottoposte alla vigilanza della Confederazione. Simile possibilità dev'essere prevista anche per i serbatoi delle FFS, dell'Azienda PTT, ecc.

Art. 17. Per diritti degni di considerazione si devono intendere gli interessi pubblici di cui all'art. 3, in particolare anche le esigenze della protezione dello Stato.

Art. 21. Laddove per la domanda di concessione basta l'allegazione dei piani generali, nella procedura d'approvazione dei piani dev'essere presentato un progetto esecutivo particolareggiato.

Art. 22 e 23. Accanto alla procedura d'approvazione dei piani non ha più luogo una procedura cantonale d'approvazione dei piani e di licenza di costruire. Per ciò, i Cantoni, nel pronunciarsi secondo l'art. 22, cpv. 3, dovranno fare tutte le osservazioni che reputano necessarie per quanto si attiene all'art. 3 e alla legislazione cantonale (in particolare, alla polizia delle costruzioni e del fuoco). Nell'approvazione dei piani la Confederazione terrà conto della legislazione cantonale nei limiti consentiti dalla legge. Il cpv. 3 dell'art. 23 significa che dopo l'approvazione dei piani, l'attuazione del progetto non potrà più essere contrastata in virtù della legislazione cantonale. Il Dipartimento potrà trattare a voce le opposizioni, senz'esserne particolarmente autorizzato dalla legge.

L'art. 24 prevede la possibilità d'introdurre per le condotte d'importanza solamente locale una procedura d'approvazione dei piani semplificata. Così, ove la condotta non tocchi che pochi proprietari di fondi, si potrà rinunciare al deposito dei piani e accontentarsi di avvisi personali. Naturalmente si darà sempre al Cantone, ai Comuni e ai proprietari interessati la possibilità di prendere partito prima dell'approvazione dei piani.

Art. 26. Ci riferiamo a quanto abbiamo osservato sull'espropriazione nel capitolo IV, n. 4.

Art. 27. Se per l'incrocio o un parallelismo d'una condotta con strade, ferrovie, corsi d'acqua, altre condotte e simili sia necessaria l'approvazione delle autorità di vigilanza sulle stesse, il costruttore è esentato dall'obbligo di presentare loro il progetto. Toccherà in vece all'autorità che conduce la procedura d'approvazione dei piani chiedere il parere a quelle autorità. Secondo un principio generale di diritto amministrativo, le controversie tra gli uffici interessati saranno risolte dall'autorità comune immediatamente superiore. La cooperazione di questi uffici sarà disciplinata, come prevede l'art. 52, nell'ordinanza d'esecuzione.

L'*art. 28* concerne le opere di terzi che pregiudicano la sicurezza d'un impianto di trasporto in condotta.

L'*art. 29* stabilisce a chi spettano le spese nel caso di concorso d'impianti. Secondo il principio della priorità, tutte le spese devono essere sopportate dall'autore della nuova opera. Gli interessati potranno tuttavia convenire un ordinamento differente. Le controversie saranno risolte e come meglio, dalla Commissione di stima, anche nel caso che non sia stato conferito il diritto d'espropriazione.

Art. 31. Cessando d'essere adempiuta una delle condizioni per l'assunzione dell'esercizio, il titolare lo deve sospendere spontaneamente.

Art. 32 Se un oleodotto o un gasodotto cessa d'essere stagno, si dovranno prendere rapidamente le misure necessarie a evitare o a restringere il danno (cpv. 1). A tale scopo occorre che le imprese siano provvedute di segnale d'allarme (art. 30, lett. b). I Cantoni, in oltre, designano un posto d'allarme pronto in ogni tempo (p. es. il Comando centrale di polizia). In caso di rottura della condotta, d'incendio e simili, l'esercente dell'impianto, o chiunque ne riscontrasse un'irregolarità, dovrà avvisarlo immediatamente (art. 32, cpv. 2). Il posto d'allarme risolverà caso per caso se occorra convocare i tecnici della protezione delle acque, i pompieri, gli organi di polizia, ecc., competenti.

Art. 33. Come già abbiamo rilevato nel capitolo IV, n. 5, data la particolare pericolosità di questi impianti per le persone e le cose che sono nelle vicinanze, è prevista una responsabilità causale aggravata. La responsabilità del proprietario di un'opera secondo l'art. 58 del Codice delle obbligazioni non sarebbe sempre sufficiente, presupponendo essa un vizio dell'impianto o un difetto di manutenzione. Ora, sarebbe ingiusto che il proprietario del fondo o il titolare dell'acquedotto toccati, non potendo fornire una di queste prove, abbia a sopportare un danno cagionato da un impianto di trasporto in condotta. Il cpv. 1 stabilisce, per tanto, il principio che l'esercente dell'impianto risponde dei danni cagionati per l'esercizio dello stesso. Se l'impianto è fermo egli risponde come il proprietario

di un'opera. Potendo prevenire il danno meglio del proprietario, egli è dichiarato responsabile in primo luogo. Onde evitare che il proprietario cerchi di sottrarsi dalla responsabilità, fondando per l'esercizio un'impresa con poca capacità finanziaria, che non sia in grado di fornire un risarcimento bastevole, è opportuno che esso sia dichiarato solidalmente responsabile.

Il *cpv.* 2 menziona le cause che liberano dalla responsabilità. Come già nella legge su l'uso pacifico dell'energia nucleare e la protezione contro le radiazioni non si parla di forza maggiore, ma di catastrofe naturale straordinaria; il che significa che la caduta di valanghe, la caduta di pietre, gli smottamenti, fenomeni ordinari in montagna, non sono cause che liberano dalla responsabilità. Sarebbe, in vece, ingiusto accollare al titolare dell'impianto, che non avrebbe colpa, la responsabilità dei danni cagionati da eventi bellici o da colpa grave del danneggiato. Queste due fattispecie, quindi, sono parimente annoverate tra le cause escludenti la responsabilità. L'esercente dell'impianto potrà trovare rigoroso d'essere obbligato per il danno cagionato da colpa grave d'un terzo; sarebbe nondimeno manifestamente ingiusto far sopportare il danno al proprietario del fondo che dalla condotta non ritrae alcuna utilità. D'ordinario — p. es. se il danneggiamento della condotta dipende da negligenza grave dell'impresario edile o dei suoi impiegati nei lavori di scavo — l'esercente dell'impianto potrà rivalersi sul responsabile. Se questi non è in grado di risarcire interamente il danno o è ignoto — si pensi a un sabotaggio —, il regresso diverrà impossibile. Ma è pur sempre più ragionevole addossare la responsabilità all'esercente dell'impianto, secondo la massima che chi ha l'utile deve sopportare anche il danno, che lasciare a mani vuote il danneggiato.

Non occorre regolare altri particolari per quanto concerne la responsabilità civile; il rinvio dell'*art. 34* al Codice delle obbligazioni è più che sufficiente.

Art. 35. Poichè non tutte le imprese di trasporto in condotta saranno finanziariamente forti, occorre prevedere l'obbligo dell'assicurazione sulla responsabilità civile. D'altra parte, le compagnie d'assicurazione svizzere dichiarano di non essere in grado d'obbligarsi per l'assicurazione dell'intera responsabilità civile, quale è prevista nell'*art. 33*, e vorrebbero avere la possibilità di escludere dall'assicurazione i danni cagionati da colpa grave di un terzo. Per tenere conto di questa circostanza e anche del futuro sviluppo delle possibilità assicurative, l'*art. 35, cpv. 1*, restringe l'obbligo dell'assicurazione «ai rischi assicurabili». Questa disgiunzione della responsabilità e della copertura assicurativa diede molto da fare alla Commissione dei periti. Per colmare i vuoti nella copertura, essa studiò parecchie possibilità di soluzioni. Un partito sarebbe stato d'adeguare la responsabilità alle possibilità assicurative: l'esercente dell'impianto sarebbe dovuto essere liberato dalla responsabilità per il danno derivante da colpa

grave d'un terzo, qualora egli stesso o altra persona per la quale sia responsabile non fosse in colpa. Questa soluzione fu scartata per le ragioni considerate nel commento all'art. 33. Un'altra possibilità sarebbe stata quella di costituire un «fondo per danni da impianto di trasporto in condotta non assicurabili», analogo a quello per danni nucleari tardivi, da alimentarsi mediante i contributi degli esercenti di tali impianti. Se noñ che, pur con partecipazioni notevolmente alte, sarebbe trascorso troppo tempo prima che fosse stato possibile rimediare a danni considerevoli. C'era quindi pericolo che il fondo offrisse soltanto una sicurezza apparente. D'altra parte, la sua costituzione avrebbe posto innumerevoli problemi d'organizzazione e di procedura. Dopo un attento esame, la Commissione scartò dunque anche questo partito. Anche noi, sia in questo sia nell'insieme delle disposizioni del capo «Responsabilità civile e assicurazione», abbiamo consentito con le sue riflessioni e proposte.

Il *cpv.* 2 determina l'ammontare minimo dell'indennità d'assicurazione. Occorre considerare, a questo riguardo, che le condotte di combustibili e di carburanti liquidi sono molto più pericolose che le condotte di gas, perchè potrebbero provocare un inquinamento delle acque. Il disegno stabilisce dunque una somma assicurativa diversa per i due generi di condotte. Il loro ammontare dev'essere ristretto in maniera che i premi non siano proibitivi per l'esercizio degli impianti. D'altra parte, l'obbligo dell'assicurazione non è inteso a coprire ogni danno immaginabile, ma a evitare che in caso di danno, taluno cada nel bisogno. Un'indennità assicurativa di 10 milioni di franchi per le condotte di carburanti e di combustibili liquidi e di 3 milioni per quelle di gas bastano a questo scopo. Certo, i danni pensabili in caso di rottura d'un oleodotto potrebbero risultare particolarmente gravi se, per esempio, inquinassero e quindi rendessero inservibile l'acquedotto d'una grande città, così da costringere a un nuovo approvvigionamento in luogo lontano. Ma non occorre determinare l'obbligo assicurativo in considerazione della possibilità di simili casi estremi. Le prescrizioni tecniche provvederanno a evitare, nel limite del possibile, l'inquinamento delle acque. Il *cpv.* 3 concede poi di prescrivere in singoli casi un'indennità assicurativa più elevata. Occorre, in fine, avvertire che il disegno non restringe in una somma la responsabilità stessa, ma l'obbligazione assicurativa, ond'è che per i danni non interamente coperti dall'assicurazione l'esercente dell'impianto risponde illimitatamente.

Non ci è parso di prevedere un'assicurazione minore per le brevi condotte. I danni che queste comportano sono meno frequenti, ma non meno gravi di quelli che possono risultare dalle condotte lunghe. Il diametro e la pressione d'esercizio non hanno alcun rapporto con la pericolosità dell'impianto. Non sarebbe quindi giustificato graduare l'indennità d'assicurazione secondo la lunghezza, il diametro o la pressione d'una condotta. Della diversità dei rischi si dovrà tenere conto nello stabilire il premio d'assicurazione, come già per la responsabilità civile degli utenti di veicoli a mo-

tore, dove per un'identica indennità prescritta i veicoli di grande potenza pagano dei premi più elevati dei piccoli veicoli. Tuttavia, il cpv. 3 non solo consente di stabilire delle indennità d'assicurazione maggiori, ma anche delle meno elevate.

Poichè le compagnie d'assicurazione non sono tenute a stipulare il contratto, il cpv. 4 prevede la possibilità d'esentare dall'obbligo dell'assicurazione, purchè siano prestate in altro modo delle garanzie equivalenti. Vi potrebbero supplire, per esempio, un deposito di cartevalori, garanzie bancarie e sicurtà analoghe.

Il cpv. 5 esenta dall'obbligo assicurativo la Confederazione e i Cantoni che esercitassero un impianto di trasporto in condotta, dato che la loro solvenza è sicura.

Gli art. dal 36 al 39 non richiedono alcuna spiegazione. Le loro norme sono analoghe a quelle di leggi recenti, come la legge del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (RU 1959 685).

Art. 40. Il foro ordinario per le azioni civili è quello del domicilio del convenuto. Chi lamenta un danno, per esempio nel proprio fondo, da un impianto di trasporto in condotta non deve però essere costretto, quando sia il caso, a proporre l'azione di risarcimento in un Cantone che non è il suo o presso un giudice che non sia della sua lingua. L'art. 40 prevede dunque la possibilità d'adire il giudice del luogo in cui s'è prodotto l'evento dannoso.

Gli art. dal 41 al 43 stabiliscono un ordinamento speciale cui devono sottostare le condotte aventi un diametro o una pressione d'esercizio piccoli, per le quali non sarebbe giustificata l'applicazione di tutta la legge. Essendo localmente ristrette, la procedura della concessione federale è superflua. Per contro, poichè comportano una pericolosità che in sostanza può essere pari a quella delle grandi condotte, la costruzione e l'esercizio non possono essere lasciati pienamente liberi e sono sottoposti alla procedura della licenza cantonale. All'uopo non sarà necessario che i Cantoni emanino una propria legge sugli impianti di trasporto in condotta, ma potranno valersi dell'ordinamento che stabiliranno in applicazione della legge federale. La loro licenza avrà il carattere d'un mero permesso di polizia. Essi potranno negarla per tutte le cause previste dalla legge, eccettuate quelle di politica economica. Le decisioni emanate in ultima istanza cantonale circa la concessione o il diniego delle licenze potranno essere impugnate davanti al Consiglio federale, mediante ricorso amministrativo, in conformità dell'art. 125, cpv. 1, lett. b, della legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (CS 3 499). Dato che è in atto un esame generale della questione d'un allargamento della giurisdizione di diritto amministrativo, ci è parso meglio non seostarci dall'ordinamento legale, che prevede il ricorso al Consiglio federale, e lasciare alla revisione della legge sull'organizzazione giudiziaria il compito d'introdurre, nell'ambito

d'una soluzione generale, il ricorso di diritto amministrativo contro le decisioni cantonali concernenti le domande di licenza per impianti di trasporto in condotta.

La vigilanza su queste condotte è affidata parimente ai Cantoni. Con la riserva dell'alta vigilanza federale, la Confederazione potrà intervenire qualora il Cantone venisse meno nel suo ufficio.

Le condotte autorizzate dal Cantone devono, in oltre, essere costruite, mantenute e amministrate secondo le prescrizioni di sicurezza da stabilirsi dal Consiglio federale. Esse godranno di tutte le agevolanze che possono essere accordate in considerazione del loro minor diametro e pressione.

Devono, in vece, essere interamente sottoposte alle disposizioni della legge concernenti la responsabilità civile e l'assicurazione, poichè, come s'è detto, sono altrettanto pericolose delle condotte soggette alla vigilanza federale. Nemmeno sarebbe giustificata una diminuzione generale dell'indennità d'assicurazione, dato che anche il più piccolo impianto di trasporto in condotta potrebbe talmente inquinare un acquedotto da renderlo inservibile e costringere alla costruzione d'uno nuovo. I Cantoni sono tuttavia autorizzati a stabilire, nella licenza, una somma minore. Nel valersi di questa facoltà, essi dovranno sempre accertare che non siano possibili gravi danni.

In fine, alle condotte sotto la vigilanza cantonale sono applicabili le disposizioni penali e le misure amministrative (capo V) del disegno.

Art. 44 e 45. Nelle disposizioni penali abbiano cercato di restringere al minimo le fattispecie punibili. La misura delle pene è determinata secondo le ipotesi delittuose analoghe. Non occorre stabilire una pena per le infrazioni a singole ordinanze dell'autorità di vigilanza, bastando la disposizione del Codice penale svizzero sulla disubbedienza a decisione dell'autorità (art. 292 - CS 3 187).

L'art. 46 stabilisce il principio che la competenza per il perseguimento e il giudizio spetta ai Cantoni, ma autorizza il Consiglio federale a deferire singoli casi al Tribunale federale. Questa possibilità gli dev'essere riservata specialmente nei casi d'inosservanza di condizioni od oneri stabiliti nella concessione per tutelare la sicurezza, l'indipendenza o la neutralità della Svizzera o per evitare una dipendenza economica incompatibile con l'interesse generale della stessa (art. 45, n. 1, ultimo periodo).

L'art. 47 regola il cosiddetto intervento suppletivo (Ersatzvornahme). Il suo campo d'applicazione più importante dovrebbero essere le misure da prendersi nel caso di falla in una condotta, per evitare, restringere o far cessare il danno. Occorrerà sopra tutto operare rapidamente, se non anche immediatamente.

Quanto agli *art. dal 48 al 50*, che disciplinano il diritto transitorio, è necessario aggiungere alle indicazioni date nel capitolo IV n. 6, le osserva-

zioni seguenti. L'*art. 48*, cpv. 1, stabilisce che la legge è applicabile, a contare dall'entrata in vigore, agli impianti di trasporto in condotta in costruzione o in esercizio, riservati i due articoli seguenti. Il cpv. 2 stabilisce il principio, necessario alla sicurezza della proprietà, che l'esercente ha diritto a un risarcimento, qualora una misura presa secondo detti articoli abbia gli effetti d'una espropriazione. La decisione sulle pretese d'indennità e la determinazione della persona che la deve spettano al Tribunale federale.

L'*art. 49* concerne gli impianti di trasporto in condotta costruiti in virtù d'una licenza o d'una concessione cantonale. I diritti acquisiti in quel modo sono riconosciuti come segue: il titolare d'una licenza o d'una concessione cantonale è esente per 50 anni al massimo dall'obbligo di chiedere una concessione federale; i diritti e le obbligazioni stabiliti dai Cantoni non possono essere modificati a suo svantaggio se non per cause imperative di interesse pubblico; nel caso dell'*art. 48*, cpv. 2, egli ha diritto a un'indennità.

La Commissione dei periti aveva proposto di dichiarare inapplicabile alle società in possesso d'una licenza o concessione federale la disposizione dell'*art. 4* secondo cui il capitale delle società d'impianti di trasporto in condotta dev'essere in maggioranza di origine svizzera. Esso sosteneva che potesse bastare la nominatività delle azioni e il divieto di vendere all'estero, senza il consenso del Dipartimento, le azioni appartenenti a Svizzera. Data l'importanza che, per le ragioni indicate nel commento all'*art. 4*, diamo al controllo svizzero nelle società che esercitano nel paese gli oleodotti traversanti il confine, non possiamo convenire che siano da esentare da quella norma. Se, come stimiamo, questo controllo è necessario per la nostra indipendenza e neutralità, anche le imprese già costituite devono adeguarsi. Ci ripugna il pensiero che esse possano essere esentate per sempre da un obbligo istituito per evitare a Governi stranieri d'immischiarsi nelle faccende di casa nostra. L'*art. 49*, cpv. 2, stabilisce dunque che le società esistenti devono conformarsi, nel termine di 2 anni dall'entrata in vigore della legge, alle disposizioni dell'*art. 4* concernenti la nazionalità. Se stimassero d'esserne lese nei diritti acquisiti, potranno proporre l'azione di risarcimento davanti al Tribunale federale in conformità dell'*art. 48*, cpv. 2.

L'*art. 50* concerne gli impianti di trasporto che non posseggono una licenza o concessione cantonale, ma un permesso di usare le strade e piazze pubbliche, avente un contenuto diverso dalla licenza o dalla concessione qui considerate. Poichè queste condotte non sono riconosciute mediante un titolo giuridico speciale come quelle considerate nell'*art. 49*, il disegno prescrive che per esse occorre domandare la licenza o la concessione entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge. Tuttavia, dato che finora sono state ammesse senza uno speciale permesso statale, il cpv. 3 stabilisce che, se

non ostino cause imperative d'interesse pubblico, la licenza o la concessione devono essere accordate. Anche per tali condotte, vale la norma dell'art. 48 cpv. 2, che prevede l'assegnazione d'una indennità in caso di diniego della licenza o della concessione, o di stabilimento di nuovi oneri, qualora abbia gli effetti d'una espropriazione. Poichè l'esame e la spedizione della domanda richiederà un certo tempo, la costruzione e l'esercizio dell'impianto potranno essere proseguiti in virtù dell'art. 50, cpv. 2, semprechè le autorità competenti non prendano una disposizione contraria (p. es. qualora vi fosse pericolo nel ritardo).

Art. 51. La legge federale del 16 marzo 1955 sulla protezione delle acque dall'inquinamento (RU 1956 1648) prevede, nell'art. 4, cpv. 4, che per l'immagazzinamento di liquidi, come olio, benzina e simili materie, devono essere fatte le costruzioni e gli impianti necessari a proteggere le acque dall'inquinamento. Il trasporto in condotta non vi è menzionato. Per sottoporre a quell'ordinamento anche le condotte escluse dalla legge sugli impianti di trasporti in condotta in virtù dell'art. 1, cpv. 4, è raccomandabile di menzionarle in quell'articolo. Con l'opportunità di questa modificazione sarebbe da aggiungervi che le costruzioni e gli impianti dovranno essere controllati regolarmente.

L'art. 52, cpv. 1 dà al Consiglio federale il carico di stabilire le necessarie disposizioni d'applicazione. Potrà meravigliare che il n. 4, il quale conferisce al Consiglio federale la competenza di stabilire tasse, non menzioni le cosiddette tasse di transito. Questi diritti, riscossi nelle condotte di transito sulle materie liquide o gassose trasportate per il nostro territorio da un punto di confine a un altro, non sono da considerarsi tasse, ma imposte, poichè manca la prestazione d'un servizio dello Stato, di cui la tassa è la mercede; salvo non s'intenda per servizio la prestazione del territorio di cui la Svizzera è sovrana, criterio che non sembra molto convincente. La Confederazione può imporre soltanto quelle imposte che sono espressamente previste nella Costituzione federale.

Il cpv. 2 tiene conto della circostanza che i Cantoni dovranno, secondo il bisogno, collaborare all'applicazione della legge.

Vi raccomandiamo d'approvare il disegno di legge, qui allegato.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 28 settembre 1962.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione: P. Chaudet.

Il Cancelliere della Confederazione: Ch. Oser.

**Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea federale concernente un disegno di legge
sugli impianti di trasporto in condotta di combustibili e di carburanti liquidi o gassosi (Del
28 settembre 1962)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1962
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	43
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8562
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.10.1962
Date	
Data	
Seite	1365-1397
Page	
Pagina	
Ref. No	10 154 554

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.