

**Messaggio
sull'iniziativa popolare «per una domenica senz'auto
ogni stagione – una prova per quattro anni
(iniziativa per le domeniche)»**

del 1° dicembre 1999

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo il messaggio relativo all'iniziativa popolare «per una domenica senz'auto ogni stagione – una prova per quattro anni (iniziativa per le domeniche)» e vi proponiamo di sottoporla, senza controprogetto, al popolo e ai Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

Alleghiamo il pertinente disegno di decreto federale.

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

1° dicembre 1999

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Ruth Dreifuss

Il cancelliere della Confederazione, François Couchepin

Compendio

L'iniziativa popolare «per una domenica senz'auto ogni stagione – una prova per quattro anni (iniziativa per le domeniche)» è stata presentata alla Cancelleria federale il 1° maggio 1998, corredata di 111 718 firme valide e sotto forma di progetto già elaborato. Gli autori propongono di mettere a libera disposizione della popolazione, una domenica per ogni stagione, le piazze e le strade pubbliche, che sarebbero per l'occasione chiuse al traffico motorizzato privato, eccezion fatta per i mezzi di trasporto pubblici. Spetterebbe al Consiglio federale definire le eccezioni a tutela dell'interesse pubblico. In un primo tempo, il divieto di circolazione si applicherebbe per un quadriennio. Nel corso del quarto anno successivo alla prima domenica senz'auto, popolo e Cantoni dovrebbero pronunciarsi nuovamente per decidere se introdurre tale misura a tempo indeterminato.

I promotori dell'iniziativa intendono offrire alla popolazione spazio per nuovi incontri e giornate d'azione speciali. L'iniziativa non vuole essere una misura che impone un divieto e non è diretta contro l'automobile. Si tratta piuttosto di dare alla popolazione l'occasione di fare qualcosa di diverso durante quattro giorni l'anno. Chiudendo al traffico motorizzato piazze e strade, si libererebbero aree da usare con fantasia: manifestazioni sulle autostrade, ciclorally, inline skate, feste di quartiere o escursioni su passi alpini per chi usa la bicicletta ogni giorno. Si potrebbero così anche provare nuove forme di mobilità. Ma soprattutto, anche gli utenti meno protetti potrebbero usare l'infrastruttura stradale in tutta sicurezza. L'iniziativa, oltre che contribuire a migliorare la salute pubblica, potrebbe inoltre essere un'opportunità di rilanciare il turismo svizzero.

Il Consiglio federale ritiene che la qualità della vita non vada migliorata prescrivendo «giornate d'azione speciali». In particolare, è del parere che i divieti non incitino a comportamenti corretti. Va rilevato inoltre che l'iniziativa si ripercuoterebbe in modo diverso sulla popolazione: coloro che hanno un accesso limitato o addirittura non hanno accesso ai mezzi di trasporto pubblici verrebbero ingiustamente penalizzati. Le conseguenze negative si farebbero sentire anche nei settori economici connessi al turismo, in particolare nelle regioni periferiche: settore alberghiero, ferrovie di montagna, imprese di pullman, ecc. Infine, contrariamente alle misure adottate durante la crisi petrolifera del 1973 e all'iniziativa per dodici domeniche senz'auto («iniziativa di Burgdorf»), che prevedevano solo un divieto di circolazione per i veicoli a motore, l'attuale progetto mira a mettere a disposizione della popolazione strade e piazze pubbliche. In altre parole, ciò significherebbe che si potrebbe passeggiare, andare in skate oppure in bicicletta sulle autostrade. Poiché l'iniziativa prevede diverse eccezioni, un numero considerevole di veicoli potrebbero comunque usare le strade (polizia, servizi d'emergenza, trasporti esenti dal divieto di circolazione notturna e domenicale, taxi, carrozzelle motorizzate per invalidi e trasporti di disabili). Già ora, quindi, si prevede una serie di problemi rilevanti in materia di sicurezza del traffico. Infine, gli altri Paesi non comprenderebbero perché il traffico stradale privato sarebbe bloccato alla frontiera nelle quattro domeniche senz'auto. Alla Svizzera potrebbe essere mosso il rimprovero di causare

un incremento del traffico nei Paesi vicini, poiché gli automobilisti cercherebbero di aggirare la Svizzera. Potrebbero addirittura essere adottate sanzioni nei nostri confronti. L'accettazione dell'iniziativa danneggerebbe la credibilità del nostro Paese, in particolare della nostra politica dei trasporti, a livello internazionale. Queste considerazioni valgono anche se si tratta di un esperimento limitato a quattro anni e se l'introduzione definitiva del divieto sarebbe oggetto di una votazione ulteriore. Gli svantaggi sono così manifesti da far rinunciare a priori alla fase di prova.

Per questi motivi, il Consiglio federale chiede alle Camere di sottoporre l'iniziativa, senza controprogetto, alla votazione del popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Aspetti formali

1.1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «per una domenica senz'auto ogni stagione – una prova per quattro anni (iniziativa per le domeniche)» è stata presentata alla Cancelleria federale il 1° maggio 1998, corredata di 111 718 firme valide, sotto forma di progetto già elaborato. L'iniziativa ha il tenore seguente:

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono completate come segue:

Art. 24 (nuovo)

¹ Una domenica per stagione, tutte le piazze e strade pubbliche, incluse le strade nazionali, sono a disposizione della popolazione dalle 04.00 alle 24.00, per il libero uso generale senza circolazione privata di autoveicoli. I trasporti pubblici sono garantiti.

² Entro 9 mesi il Consiglio federale stabilisce in un'ordinanza le disposizioni esecutive e le eccezioni di pubblico interesse.

³ Le presenti disposizioni sono valide per quattro anni a partire dalla prima domenica senz'auto. Nel corso del quarto anno, Popolo e Cantoni decidono in votazione se prorogare a tempo indeterminato la validità dei capoversi 1 e 2 trasponendoli nella Costituzione federale quale articolo 116^{ter}.

1.1.2 Riuscita

Con decisione del 5 giugno 1998, la Cancelleria federale ha constatato che l'iniziativa popolare «per una domenica senz'auto ogni stagione – una prova per quattro anni (iniziativa per le domeniche)» era formalmente riuscita (FF 1998 2555).

1.1.3 Termine di trattazione

In virtù dell'articolo 29 capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11) in relazione all'articolo 2 capoverso 2 dell'ordinanza del 26 febbraio 1997 sull'entrata in vigore della modificazione della legge federale sui diritti politici (RU 1997 760), il messaggio del Consiglio federale relativo alla presente iniziativa va presentato al più tardi entro il 30 aprile 2000 all'Assemblea federale. Il nuovo diritto si applica infatti solo alle iniziative popolari per le quali la raccolta delle firme ha avuto inizio dopo il 31 marzo 1997. L'Assemblea federale deve pronunciarsi entro il 30 aprile 2002 (art. 27 cpv. 1 LRC in relazione all'art. 2 cpv. 2 dell'ordinanza del 26 febbraio 1997 sull'entrata in vigore della modificazione della legge federale sui diritti politici).

1.1.4 Adeguamento alla nuova Costituzione federale

A seguito dell'accettazione della nuova Costituzione federale lo scorso 18 aprile 1999, l'iniziativa popolare «per una domenica senz'auto ogni stagione – una prova per quattro anni» non recherà più la numerazione proposta (art. 24 delle disposizioni transitorie), ma dovrà essere integrata adeguatamente nella Costituzione federale. Va rilevato che le disposizioni transitorie di cui all'art. 196 Cost. seguono la sistematica del testo costituzionale. Eventuali nuove disposizioni transitorie vanno raggruppate nell'articolo 197, in ordine cronologico. Pertanto, alla disposizione transitoria viene assegnato il numero 1 dell'articolo 197 (nuovo) della nuova Costituzione. La numerazione definitiva sarà decisa dopo la votazione. Poiché l'articolo 196 non è più l'unico articolo nel capitolo delle disposizioni transitorie, va attribuito un nuovo titolo, valido anche per l'articolo 197, che deve esplicitare i criteri d'assegnazione. Anche il testo dell'iniziativa popolare va quindi adeguato formalmente alla nuova Costituzione (cfr. cifra III della nuova Costituzione federale):

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale del 18 aprile 1999 sono completate come segue:

Art. 196 Titolo

Disposizioni transitorie secondo il decreto federale del 18 dicembre 1999 su una nuova Costituzione federale

Art. 197 (nuovo) Disposizioni transitorie dopo l'accettazione della Costituzione federale del 18 aprile 1999

1. Disposizioni transitorie dell'articolo 82 (circolazione stradale)

¹ Una domenica per stagione, tutte le piazze e strade pubbliche, incluse le strade nazionali, sono a disposizione della popolazione dalle 04.00 alle 24.00, per il libero uso generale senza circolazione privata di autoveicoli. I trasporti pubblici sono garantiti.

² Entro 9 mesi il Consiglio federale stabilisce in un'ordinanza le disposizioni esecutive e le eccezioni di pubblico interesse.

³ Le presenti disposizioni sono valide per quattro anni a partire dalla prima domenica senz'auto. Nel corso del quarto anno, Popolo e Cantoni decidono in votazione se prorogare a tempo indeterminato la validità dei capoversi 1 e 2 trasponendoli nella Costituzione federale quale articolo 82a.

1.2 Validità

1.2.1 Unità della forma

In virtù dell'articolo 121 capoverso 4 Cost. (= art. 139 cpv. 2 e 3 e art. 194 cpv. 3 nCost.), un'iniziativa relativa a una revisione parziale della Costituzione federale può essere presentata come proposta generale oppure come progetto già elaborato.

Le forme miste non sono ammesse. La presente iniziativa è stata presentata sotto forma di progetto già elaborato. Pertanto, il principio dell'unità della forma è adempiuto.

1.2.2 Unità della materia

L'unità della materia (art. 121 cpv. 3 Cost. = art. 139 cpv. 3 e art. 194 cpv. 2 nCost.) garantisce che un'iniziativa non tratti più questioni, senza nesso l'una con l'altra. Questo principio serve a garantire l'espressione libera e autentica della volontà popolare.

Lo scopo dell'iniziativa è chiaro: nel corso di una domenica per ogni stagione, la popolazione dispone liberamente delle strade e delle piazze pubbliche che saranno, per l'occasione, chiuse al traffico motorizzato privato. Il principio dell'unità della materia è quindi adempiuto.

1.2.3 Conformità con il diritto internazionale

Il vecchio testo costituzionale sanciva già che, per essere valida¹, un'iniziativa deve essere conforme alle disposizioni cogenti di diritto internazionale (*ius cogens*) e ciò in conformità della dottrina dominante e della recente prassi dell'Assemblea federale. Gli articoli 193 capoverso 4 e 194 capoverso 2 della nuova Costituzione prevedono che una revisione costituzionale – sia essa totale o parziale – non deve violare le regole imperative del diritto internazionale (cfr. anche art. 139 cpv. 3 nCost.). A titolo d'esempio, i principi fondamentali del diritto umanitario, il divieto di usare violenza, il divieto d'aggressione, di tortura e di genocidio costituiscono i capisaldi delle norme cogenti². Queste norme sono coercitive poiché rientrano nelle regole su cui poggiano le relazioni tra gli Stati e sono imprescindibili per garantire la coesistenza pacifica dei popoli e un'esistenza degna a ciascun individuo. Sebbene l'iniziativa limiti la libera scelta del mezzo di trasporto e ne limiti l'uso, non costituisce peraltro una violazione delle norme cogenti di diritto internazionale³.

D'altro canto, la Svizzera ha concluso una serie di accordi internazionali, in virtù dei quali si impegna ad autorizzare, a determinate condizioni, il transito domenicale di veicoli pesanti immatricolati all'estero e adibiti al trasporto di merci. Ha inoltre accettato di garantire il libero passaggio del traffico proveniente dai Paesi vicini su determinate strade che si trovano sul territorio svizzero⁴. Non ci si può avvalere di tali accordi per dichiarare l'iniziativa nulla dal profilo del diritto internazionale. Il testo dell'iniziativa lascia al Consiglio federale nove mesi per fissare le disposizioni d'esecuzione e per definire eventuali deroghe volte a tutelare l'interesse pubblico. Si dovrebbero pertanto prevedere deroghe per le obbligazioni di diritto internazionale assunte dalla Svizzera, tanto più che tali accordi non sono denunciabili immediata-

¹ FF 1994 III 1339 sgg.

² FF 1997 I 340

³ FF 1998 I 183

⁴ L'articolo 8 dell'Accordo del 25 aprile 1977 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania concernente la strada tra Lörrach e Weil am Rhein sul territorio svizzero (RS 0.725.122) stabilisce, ad esempio, che per la strada summenzionata si applica il diritto tedesco in materia di circolazione stradale.

mente o sono conclusi per una durata indeterminata⁵. Occorre quindi che il Consiglio federale definisca un certo numero di eccezioni, affinché il nostro Paese possa adempiere le sue obbligazioni di diritto internazionale. Tali deroghe, volte a tutelare l'interesse pubblico, sarebbero comunque conformi al capoverso 2 del testo dell'iniziativa (cfr. n. 2.3.3). Pertanto, alla luce del diritto internazionale, l'iniziativa non presenta alcun problema.

1.2.4 Attuabilità

Un'iniziativa va esaminata anche dal punto di vista della sua attuabilità (FF 1998 184). Gli eventuali problemi legati all'applicazione della presente iniziativa non cambiano nulla alla sua attuabilità di fondo.

1.2.5 Seconda votazione

L'iniziativa esige che nel corso del quarto anno successivo alla prima domenica senz'auto, popolo e Cantoni si pronuncino sul mantenimento a tempo indeterminato del divieto di circolazione domenicale. Se del caso, i capoversi 1 e 2 dell'articolo 24 delle disposizioni transitorie diverrebbero, per una durata illimitata, l'articolo costituzionale 116^{ter} (= art. 82a nCost.). Questa seconda votazione sarebbe una novità; non vi sono infatti precedenti in tal senso. Il testo dell'iniziativa non fa menzione delle modalità procedurali. Pertanto, vi sono varie possibilità. In base alle disposizioni costituzionali, il Consiglio federale può indire una votazione popolare senza l'avallo del Parlamento. Può però anche decidere di sottoporre, con diverse modalità, l'iniziativa al Parlamento. Il Consiglio federale prevede che, se il popolo accettasse di integrare l'iniziativa nella Costituzione, e questo contro il suo parere, presenterà al Parlamento la modifica formale della Costituzione per mezzo di un disegno di legge ad hoc. In tal modo, l'Assemblea federale potrebbe raccomandare al popolo l'accettazione o il rifiuto dell'iniziativa.

2 Parte speciale

2.1 Interventi parlamentari presentati finora a favore del divieto di circolazione domenicale

L'iniziativa si aggiunge alla lunga serie di interventi che, in epoche diverse, hanno cercato di impedire il traffico stradale motorizzato domenicale.

Già quando vigeva la legge federale del 15 marzo 1932 sulla circolazione degli autoveicoli e dei velocipedi, vi erano stati interventi intesi a vietare la circolazione

⁵ A titolo d'esempio, l'articolo 20 dell'Accordo del 2 maggio 1992 tra la Comunità economica europea e la Confederazione svizzera sul trasporto di merci su strada e per ferrovia (RS 0.740.71) stabilisce che l'accordo è stipulato per una durata di validità di 12 anni. L'Accordo del 25 aprile 1977 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania concernente la strada tra Lörrach e Weil am Rhein su territorio svizzero (RS 0.725.122) è stipulato per un periodo illimitato e può essere abrogato o modificato unicamente con il consenso di entrambi le parti.

delle automobili per alcune domeniche, in particolare nel giorno del Digiuno federale.

A seguito della decisione del 21 novembre 1973 che vietava la circolazione domenicale dei veicoli stradali, adottata in virtù della legge federale del 30 settembre 1955 concernente la preparazione della difesa nazionale economica (RS 531.01), diversi gruppi politici avevano presentato al Consiglio federale richieste volte ad istituire domeniche senz'auto.

L'iniziativa popolare presentata il 30 maggio 1975 «per dodici domeniche senz'auto» (iniziativa di Burgdorf) chiedeva di emendare la Costituzione federale introducendo un nuovo articolo in tal senso. Popolo e Cantoni l'avevano respinta a netta maggioranza il 28 maggio 1978.

In una mozione presentata nel 1976 per dodici domeniche senz'auto, il consigliere nazionale Aubert invitava il Consiglio federale a sottoporre all'Assemblea federale un progetto di revisione della legge sulla circolazione stradale, che corrispondeva agli obiettivi dell'iniziativa di Burgdorf o che, in qualche modo, vi rispondeva.

Sempre nel 1976, il consigliere nazionale Jaeger presentava un'iniziativa parlamentare individuale nella quale proponeva il divieto generale di circolazione domenicale per almeno otto domeniche all'anno. Il Consiglio nazionale aveva respinto quest'iniziativa, accogliendo il controprogetto presentato dal consigliere nazionale Kaufmann, che chiedeva in sostanza il divieto di circolazione per i veicoli a motore almeno nel giorno del Digiuno federale. Tuttavia, a seguito dei dibattiti parlamentari, anche questa proposta era stata respinta.

Dal 1988, i Cantoni di Berna e Basilea Campagna hanno presentato iniziative cantonali che vanno nello stesso senso. Inoltre, il consigliere nazionale Peter Schmid e la Sessione dei giovani del 1994 hanno anch'essi presentato interventi parlamentari che perseguono obiettivi simili. In particolare, la Sessione dei giovani chiedeva di introdurre una o più domeniche senz'auto per dare l'occasione di riflettere su un approccio diverso alla problematica del traffico motorizzato e generare così un comportamento cosciente ed ecologico. Questi interventi parlamentari sono stati tutti respinti.

L'ultima iniziativa parlamentare che riguardava il divieto di circolazione domenicale, è stata presentata dalla consigliera nazionale Teuscher nel 1996. Si chiedeva l'introduzione, ogni anno, di due giornate nazionali speciali senz'auto.

La mozione presentata dalla stessa consigliera nazionale per organizzare una grande festa popolare, il giorno del Digiuno federale del 2000 sull'autostrada A1 – chiusa al traffico per l'occasione – non è ancora stata trattata.

Eccezione fatta per i divieti di circolazione durante la Seconda guerra mondiale, la crisi di Suez del 1956 e la crisi petrolifera del 1973, adottati in virtù del diritto d'emergenza, la Confederazione non ha finora emanato alcun divieto di circolazione domenicale. Tutte le proposte in tal senso sono state infatti respinte, proprio perché gli inconvenienti erano maggiori dei possibili vantaggi. Si è giunti infatti alla conclusione che il risparmio energetico potenziale era nullo, poiché gli spostamenti sarebbero avvenuti nei giorni che precedevano o seguivano il divieto. Inoltre, il divieto di circolazione domenicale avrebbe ripercussioni negative per la popolazione delle regioni periferiche, in cui l'offerta di trasporti pubblici è meno sviluppata rispetto alle zone urbane: Sarebbe inoltre svantaggioso per i ceti meno favoriti e nefasto per il turismo, uno dei settori economici più importanti del Paese. Infine, cause-

rebbe problemi a livello internazionale, poiché, nelle domeniche in cui vige il divieto di circolazione, il traffico stradale privato proveniente dall'estero verrebbe bloccato alle frontiere.

2.2 Diritto vigente

In virtù dell'articolo 37^{bis} Cost. (= art. 82 nCost.), la Confederazione ha facoltà di stabilire disposizioni in materia di automobili e biciclette. Resta garantito ai Cantoni il diritto di limitare o vietare la circolazione di automobili e biciclette a determinate condizioni. Questa disposizione autorizza la Confederazione a limitare o vietare temporaneamente la circolazione dei veicoli a motore. Inoltre, ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 lettera b della legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (LCStr; RS 741.01), il Consiglio federale, consultati i Cantoni, può vietare temporaneamente, in tutta la Svizzera, la circolazione dei veicoli a motore o di singole categorie di essi. Giusta l'articolo 2 capoverso 2 LCStr, il Consiglio federale emana un divieto di circolare la notte e la domenica per gli autoveicoli pesanti destinati al trasporto delle merci e stabilisce le eccezioni. Il Consiglio federale ha adempiuto tale mandato negli articoli 91-93 dell'ordinanza sulle norme di circolazione (ONC; RS 741.00). Dall'entrata in vigore dell'ordinanza, il 1° gennaio 1963, gli autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci non sono autorizzati, in linea di massima, a circolare la domenica e i giorni festivi.

La sovranità cantonale sulle strade è fatta salva nei limiti del diritto federale (art. 3 cpv. 1 LCStr). Le regole di comportamento (regole di circolazione) previste nella LCStr e nelle ordinanze d'applicazione valgono per l'intera rete stradale svizzera. In virtù dell'articolo 3 LCStr, le autorità cantonali competenti sono autorizzate ad accordare, *localmente*, deroghe. Giusta l'articolo 3 capoverso 3 LCStr, possono vietare completamente o limitare temporaneamente la circolazione dei veicoli a motore e delle biciclette sulle strade che non sono aperte al grande transito (secondo la definizione all'art. 110 cpv. 1 dell'ordinanza del 5 settembre 1979 sulla segnaletica stradale [OSStr; RS 741.21], per strade aperte al grande transito si intendono le autostrade, le semiautostrade e le strade principali). In linea di massima, i Cantoni, pur essendo liberi di emanare un divieto totale, devono tener conto dei limiti imposti dal diritto costituzionale. Altre limitazioni o prescrizioni (ad esempio limitazione della velocità, restrizioni al parcheggio o divieti parziali di circolazione) possono essere emanate qualora si basino sui motivi di cui all'articolo 3 capoverso 4 LCStr, ossia: motivi di polizia del traffico (sicurezza, facilitazione o regolamento del traffico), motivi legati alla costruzione (manutenzione della strada), motivi ecologici (protezione dall'inquinamento fonico o atmosferico) nonché altri motivi imposti dalle condizioni locali (FF 1998 179, Giurisprudenza amministrativa delle autorità della Confederazione [GAAC] 60.82).

In base alle disposizioni summenzionate, il Consiglio federale può emanare divieti temporanei di circolazione applicabili sull'intero territorio nazionale e validi per tutti i tipi di veicoli motorizzati o solo per alcuni tipi. Non occorre quindi modificare la Costituzione per disporre un divieto di circolazione per i veicoli stradali. Infatti, il Consiglio federale potrebbe integrare già ora tale divieto in un'ordinanza. Infine, i Cantoni e i Comuni possono vietare localmente la circolazione domenicale di veicoli a motore (Decisione del Consiglio federale relativa al divieto di circolazione domenicale a Brunnen [GAAC 60.82]).

2.3

Contenuto dell'iniziativa

2.3.1

Intenzione degli autori dell'iniziativa

Gli autori dell'iniziativa intendono dare un segnale e offrire alla popolazione nuovi spazi per incontri e giornate d'azione speciali. L'iniziativa non vuole essere una misura che impone un divieto e non è diretta contro l'automobile. Si tratta piuttosto di dare alla popolazione l'occasione di fare qualcosa di diverso durante quattro giorni l'anno. Chiudendo al traffico motorizzato piazze e strade, si libererebbero aree da usare con fantasia: manifestazioni sulle autostrade, ciclorally, inline skate, feste di quartiere o escursioni su passi alpini per chi usa la bicicletta ogni giorno. Si potrebbero così anche provare nuove forme di mobilità. Ma soprattutto, anche gli utenti meno protetti potrebbero usare l'infrastruttura stradale in tutta sicurezza. L'iniziativa, oltre che contribuire a migliorare la salute pubblica, offrirebbe inoltre lo spunto per creare una rete di contatti grazie alle attività organizzate nel vicinato. I promotori contano sul fatto che gli altri Paesi imiteranno quest'iniziativa grazie alle esperienze positive fatte in Svizzera.

Lo scopo dell'iniziativa è di mettere a completa disposizione della popolazione piazze e vie pubbliche, chiudendole al traffico motorizzato. A tal scopo, occorrerebbe quindi emanare un divieto di circolazione per i veicoli, o, se necessario per liberare dai veicoli piazze e vie pubbliche, un divieto di parcheggio (cfr. n. 2.3.2).

Infine, contrariamente alle misure adottate durante la crisi petrolifera del 1973 e a quanto chiesto dall'iniziativa per dodici domeniche senz'auto, che prevedevano «solo» un divieto di circolazione per i veicoli a motore (iniziativa di Burgdorf), la presente iniziativa mira a mettere a disposizione della popolazione strade e piazze pubbliche. In senso stretto, la nozione di «uso pubblico» implica l'uso di un bene in modo conforme alla sua destinazione e compatibile con l'interesse generale, come ad esempio l'uso delle strade da parte dei veicoli a motore o dei pedoni. Se l'uso dei beni pubblici va oltre tale definizione, si parla di «uso pubblico accresciuto», che, contrariamente all'uso pubblico comune, presuppone un'autorizzazione. Secondo quanto auspicato dagli autori dell'iniziativa, nelle domeniche senz'auto verrebbero organizzate feste e si potrebbero sistemare bancarelle, sedie e banchi su strade e piazze pubbliche, mentre sulle autostrade si potrebbe passeggiare, andare in roller o in bicicletta. Le strade e le piazze non sarebbero più riservate al traffico ma messe a disposizione della popolazione. Il divieto prevede tuttavia la possibilità di fissare deroghe intese a tutelare l'ordine pubblico. Ne risulterebbero comunque problemi non indifferenti (cfr. n. 3.7).

2.3.2

Campo d'applicazione

L'articolo costituzionale proposto precisa la durata in cui vige il divieto, ovvero una domenica per stagione, dalle ore 04.00 alle ore 24.00. Gli autori dell'iniziativa vogliono che il Consiglio federale fissi queste quattro domeniche nel quadro delle disposizioni d'esecuzione. I promotori propongono la seconda domenica di gennaio, la prima domenica di maggio, la domenica del Digiuno federale e una domenica del mese di novembre.

Il testo costituzionale prevede di applicare il divieto a tutte le piazze e strade pubbliche, incluse le strade nazionali. Sono considerate pubbliche le strade che non servono esclusivamente all'uso privato (art. 1 cpv. 2 ONC). Decisivo per stabilire se una strada è pubblica o meno non è tanto la proprietà, quanto il fatto che un numero indefinito di persone possano circolarvi liberamente.

Il divieto proposto si applica esclusivamente al *traffico motorizzato privato*; i trasporti pubblici ne sono esclusi. Per traffico motorizzato privato si intendono tutti i tipi di traffico con veicoli motorizzati, nella misura in cui non vengono utilizzati, ai sensi dell'ordinanza del 25 novembre 1998 sulla concessione per il trasporto di viaggiatori (OETV; RS 744.11), per collegamenti di linea o per corse analoghe al servizio di linea. Il divieto si applicherebbe a tutti i veicoli motorizzati privati (automobili inclusi taxi, bus, trattori, camping car), veicoli a cingoli, motoveicoli e ciclomotori, carrozzelle per invalidi motorizzate (artt. 10-18 dell'ordinanza del 19 giugno 1995 concernente le esigenze tecniche per i veicoli stradali, OETV; RS 744.11). Il divieto concernerebbe anche i veicoli su rotaia, in quanto non vengano usati per il trasporto pubblico (corse di treni-museo o di treni d'esposizione).

L'iniziativa esige la sospensione del *traffico motorizzato privato*. Secondo la dottrina e la giurisprudenza, si intende per traffico motorizzato privato non solo il traffico *in movimento* ma anche quello *fermo* (DTF 122 I 285 con riferimenti). Tuttavia, l'iniziativa non esplicita che occorre rimuovere tutti i veicoli motorizzati parcheggiati sulle vie pubbliche per la durata del divieto (ad es. zona blu). Il Consiglio federale è quindi del parere che l'iniziativa non riguardi i veicoli fermi. I veicoli motorizzati privati potrebbero, in linea di massima, essere parcheggiati sulle piazze e strade pubbliche.

2.3.3 Deroche imposte dall'interesse pubblico

Secondo il testo dell'iniziativa, il Consiglio federale definisce in un'ordinanza le deroghe volte a tutelare l'interesse pubblico. In tal modo, gli autori dell'iniziativa hanno voluto lasciare un margine di manovra considerevole nell'applicazione dell'iniziativa; ciò permette infatti di formulare il testo in modo da renderlo eurocompatibile. La lista delle deroghe dovrebbe comunque essere limitata al massimo per evitare che il divieto auspicato non sia illusorio.

Occorrerebbe esentare dal divieto tutte le corse necessarie all'adempimento dei compiti che spettano alla Confederazione e ai Cantoni e che sono sanciti dalla Costituzione (ad es., garantire la tranquillità, l'ordine e la sicurezza). Inoltre, per assicurare un approvvigionamento sufficiente della popolazione, occorrerebbe autorizzare deroghe ponendo limiti analoghi a quelli fissati nel decreto del Consiglio

federale del 21 novembre 1973⁶. Con alcune restrizioni, i promotori dell'iniziativa fanno riferimento a questa lista. Oltre alle corse effettuate dalla polizia e dai servizi d'emergenza, si dovrebbero escludere i veicoli agricoli, le corse per trasportare prodotti agricoli facilmente deperibili, latte, giornali, strumenti d'orchestra, ecc., già esonerati dal divieto di circolazione domenicale o autorizzati a circolare mediante un permesso speciale (cfr. art. 91 sgg. ONC) nonché i taxi, le carrozzelle motorizzate per invalidi, il trasporto di persone disabili, ecc. D'altro canto, nella misura in cui non sono considerati traffico di linea, sia i trasporti in torpedone nelle regioni turistiche periferiche sia altri viaggi o escursioni effettuati con pullman non rivestono un interesse pubblico. Pertanto, non possono essere esclusi dal divieto.

Nel caso in cui l'iniziativa fosse accettata, occorrerebbe prestare un'attenzione particolare alle deroghe concesse ai veicoli pesanti motorizzati e menzionate nell'ONC, che sono sottoposte al regime di autorizzazione. Infatti, in virtù dell'Accordo del 2 maggio 1992 tra la Comunità economica europea e la Confederazione svizzera sul trasporto di merci su strada e per ferrovia (Accordo sul transito; RS 0.740.71), la Svizzera si è impegnata ad autorizzare tali corse nel traffico transfrontaliero. Le deroghe di cui all'allegato 6 cifra I dell'accordo corrispondono in sostanza alle deroghe sancite dal diritto svizzero (art. 92 cpv. 3 e 4 ONC). Si prevedono deroghe simili anche nell'allegato 6, cifra III del nuovo accordo sui trasporti terrestri stipulato con l'Ue. Nel caso in cui il nostro Paese proibisse il traffico domenicale, violerebbe le obbligazioni di diritto internazionale assunte. Sarebbe altrettanto inconcepibile escludere dal divieto di circolare la domenica solo il traffico transfrontaliero.

Bisognerebbe poi prevedere deroghe non solo dal punto di vista materiale, ma anche locale. Infatti, vi sono degli accordi bilaterali conclusi con gli Stati limitrofi che stipulano la libertà di circolazione su determinate strade. È il caso, ad esempio, dell'accesso all'aeroporto di Ginevra-Cointrin dal territorio francese (art. 13 e 14 della Convenzione del 25 aprile 1956 tra la Svizzera e la Francia concernente la sistemazione dell'aeroporto di Ginevra-Cointrin e l'istituzione di uffici per i servizi nazionali coordinati di controllo a Ferney-Voltaire e a Ginevra-Cointrin;

⁶ L'articolo 2 del decreto del Consiglio federale del 21 novembre 1973 concernente il divieto di circolazione e di volo la domenica prevedeva segnatamente le eccezioni seguenti:

¹ Il divieto non è applicabile alle corse:

- c. dei tassi nel raggio locale o dell'agglomerato per il trasporto degli ospiti d'alberghi con veicoli propri dell'azienda in tale raggio;
- d. per prestare soccorso in caso di catastrofi o di infortuni, per il trasporto di malati nonché per altre situazioni d'emergenza comprovabili;
- e. degli invalidi costretti a servirsi di veicoli stradali azionati da carburanti;
- f. da e per il lavoro.

² Il divieto non è applicabile alle corse professionali e di servizio indifferibili

- a. della polizia, dell'Amministrazione delle dogane e dei pompieri;
- b. dei medici e veterinari praticanti;
- c. delle levatrici, del personale infermieristico e delle imprese di trasporto del servizio sanitario;
- d. degli ospedali e delle case di cura per ammalati e alienati, come anche dei penitenziali;
- e. degli ecclesiastici;
- f. delle imprese di trasporti funebri;
- g. dei servizi privati e pubblici di picchetto, delle riparazioni, dei guasti e dei recapiti;
- h. dei servizi di sorveglianza privati;
- i. di approvvigionamento e distribuzione di derrate alimentari;
- k. per garantire la produzione agricola;
- l. della stampa, radio e televisione.

RS 0.748.131.934.91) e della strada tra Lörrach e Weil am Rhein, che si trova su territorio svizzero, senza peraltro essere collegata alla nostra rete di strade nazionali (Accordo del 25 aprile 1977 tra la Confederazione svizzera e la Repubblica federale di Germania concernente la strada tra Lörrach e Weil am Rhein sul territorio svizzero; RS 0.725.122). L'accettazione dell'iniziativa avrebbe ripercussioni su tali accordi. Il Consiglio federale dovrebbe quindi prevedere deroghe adeguate, il che non sembra peraltro problematico tenuto conto delle condizioni locali.

3 Valutazione dell'iniziativa

3.1 Importanza del traffico stradale motorizzato

Il traffico motorizzato privato è indissociabile dalla nostra vita. Esso permette infatti di collegare e approvvigionare le regioni rurali e contribuisce allo sviluppo del turismo, diventato ormai un settore economico importante e diffuso, soprattutto nelle regioni di montagna. In settori come l'agricoltura, il traffico motorizzato è insostituibile se si considera il cambiamento strutturale avvenuto. L'automobile permette di migliorare l'accesso ai centri urbani dalle zone finora periferiche e dalle zone rurali. Il settore terziario, la cui concentrazione geografica è più accentuata rispetto al settore industriale, trae vantaggio dall'elevata mobilità degli uomini d'affari e dei pendolari). Alcune cifre: tre quarti delle persone maggiorenni hanno la patente, il 75 per cento delle famiglie dispone di almeno un'auto e addirittura più del 20 per cento ne possiede due o più.

Non basta però enumerare semplicemente i vantaggi concreti del traffico stradale motorizzato per la nostra società. La sua considerevole importanza è determinata soprattutto dall'elevato grado di mobilità individuale che il traffico motorizzato ha permesso di conseguire. Ciò si riflette ad esempio nella forte espansione del traffico legato al tempo libero. Circa la metà (49%) dei chilometri percorsi nel traffico viaggiatori sono infatti riconducibili alle attività del tempo libero.

È tuttavia incontestabile che, a prescindere dai vantaggi, il traffico stradale motorizzato presenta effetti negativi. Si pensi in particolare ai danni alla salute (malattie delle vie respiratorie, disturbi del sonno, ecc.) e all'inquinamento ambientale e acustico. Il traffico stradale motorizzato produce sempre più CO₂, che ha effetti considerevoli sul clima. Contribuisce notevolmente al superamento dei valori limite imposti per gli agenti inquinanti (ossido d'azoto, ozono e PM10) e al superamento dei valori d'immissione e d'allarme in materia di rumore. È inoltre la causa di numerosi incidenti gravi o mortali. Alcune cifre: in Svizzera, una famiglia su quattro non possiede un'auto ma deve comunque sopportare gli inconvenienti del traffico stradale motorizzato, senza peraltro trarne alcun vantaggio diretto. Il traffico stradale causa anche ingorghi dannosi per l'economia⁷. Infine, indirettamente, il traffico motorizzato privato ha ripercussioni sulla salute della popolazione, che si sposta sempre meno usando la propria forza muscolare. Si registra infatti un aumento dei rischi di malattie cardiovascolari, diabete negli anziani o cancro al colon.

⁷ Messaggio relativo all'iniziativa popolare «per il dimezzamento del traffico stradale motorizzato, allo scopo di salvaguardare e migliorare gli spazi vitali», FF 1998 179.

3.2

Politica federale dei trasporti

La politica federale dei trasporti mira a minimizzare gli effetti negativi del traffico e a garantire una mobilità *sostenibile*. Ciò implica in particolare che:

- la mobilità necessaria va gestita tenendo conto il più possibile dell'ambiente. A seguito dell'internalizzazione dei costi esterni, la mobilità non deve aumentare in modo illimitato a spese dell'ambiente (sostenibilità ecologica);
- le esigenze di mobilità vanno soddisfatte nel modo più efficace possibile. Lo Stato deve poter sostenere i costi connessi (sostenibilità economica);
- tutte le categorie della popolazione e tutte le regioni devono aver accesso alla mobilità (sostenibilità sociale).

Grazie a misure mirate e finanziariamente sostenibili, la politica federale ha lo scopo di permettere che la popolazione tragga i maggiori benefici dalla motorizzazione, senza peraltro compromettere né rimettere in questione sostanzialmente gli effetti positivi. Per far ciò, occorre coordinare l'evoluzione dei modi di traffico, attuare il principio della causalità e promuovere mezzi di trasporto ecologici. Si tratta soprattutto di incrementare l'offerta di mezzi di trasporto pubblici, essenzialmente nel settore merci. Inoltre, occorre equilibrare, per mezzo di varie misure, le condizioni di concorrenza tra strada e ferrovia. Si pensi, in particolare, all'introduzione del limite di 40 tonnellate per i veicoli pesanti in collegamento con la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni, la modernizzazione delle infrastrutture ferroviarie, la riforma delle ferrovie, il nuovo accordo sui trasporti terrestri con l'Ue, la legge sul trasferimento del traffico e le misure di accompagnamento. Questi strumenti permettono alle ferrovie di aumentare sensibilmente la produttività e attrattiva e di assorbire, in futuro, una quota di traffico sempre maggiore. Nel settore viaggiatori, l'accento è posto sulla diminuzione del consumo energetico specifico e sulla diminuzione delle emissioni di gas di scarico. La legge sul CO₂, attualmente in fase di preparazione, prevede la possibilità di introdurre una tassa specifica (FF 1998 179).

La politica federale dei trasporti è orientata essenzialmente al trasporto di merci; le misure relative al traffico viaggiatori su strada competono piuttosto ai Cantoni e ai Comuni. Si pensi ad esempio alle prescrizioni in materia di traffico, alla trasformazione di aree adibite al traffico al fine di moderare la circolazione, alla costruzione di sentieri pedestri e di piste ciclabili. La Confederazione mette a disposizione, nell'ambito delle sue competenze, i necessari strumenti legali. Dal profilo finanziario, la Confederazione, nel quadro dell'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (art. 36^{ter} cpv. 1 Cost. = art. 86 cpv. 3 nCost.), assegna al traffico stradale una parte dei proventi per coprire le spese connesse al traffico stradale, come ad esempio, soppressione e sicurezza dei passaggi a livello, promozione del traffico combinato, trasporto di veicoli stradali accompagnati e altri provvedimenti intesi a separare i modi di traffico. Nel quadro del programma di politica energetica, promuove la costruzione di veicoli a basso consumo energetico, la guida ecologica e le misure per gestire la mobilità (car sharing). Tutti questi provvedimenti contribuiscono a raggiungere lo scopo, peraltro espresso anche dall'iniziativa, di ridurre il traffico motorizzato privato.

Altre misure dovrebbero essere concretizzate, o almeno essere l'oggetto di uno studio più approfondito: nuovo inasprimento delle prescrizioni sui gas di scarico, continuazione delle misure per ridurre il consumo di carburante delle automobili, basi

giuridiche per istituire «zone ricreative» (cfr. messaggio concernente l'iniziativa «per il dimezzamento del traffico stradale motorizzato», n. 5).

3.3 Ripercussioni positive

Si può affermare che le giornate senza veicoli a motore permettono di sensibilizzare la popolazione a un nuovo tipo di mobilità, che implica l'uso di un numero minimo di autovetture, generando così un certo cambiamento di mentalità e di comportamento. Un simile divieto contribuirebbe a riconferire alla domenica il suo significato originario: i cittadini potrebbero trascorrere nuovamente domeniche di calma o riposo. Per passeggiare con calma, pedoni, escursionisti e ciclisti non sarebbero più costretti a ripiegare su strade isolate, non molto frequentate. Le domeniche senz'auto potrebbero anche essere l'occasione per promuovere nuove forme di mobilità. Ma soprattutto, esse darebbero l'occasione agli automobilisti di usufruire dei trasporti pubblici. Ne risulterebbe un vantaggio non solo per essi stessi e per l'ambiente, ma anche per le imprese di trasporto pubblico concessionarie.

Considerando le emissioni foniche e gli inquinanti atmosferici, il divieto di circolazione proposto contribuisce in modo limitato alla riduzione delle emissioni annue totali. Uno studio, commissionato nel quadro dei lavori preparatori per l'elaborazione del messaggio sull'iniziativa per il dimezzamento del traffico⁸, è giunto alla conclusione che la riduzione potenziale delle emissioni risulterebbe modesta non solo dal punto di vista del traffico ma anche da quello dell'inquinamento ambientale e del consumo energetico. Va ricordato comunque che una parte importante della popolazione vive nei pressi di autostrade o strade molto frequentate. Il divieto metterebbe a queste persone di passare una domenica in tutta tranquillità.

3.4 Limitazione della libera scelta del mezzo di trasporto

In linea di massima, il diritto svizzero non impone all'utente il vettore di trasporto da usare. Il divieto proposto viola pertanto quella che nel linguaggio politico è chiamata «libera scelta del mezzo di trasporto». Il Consiglio federale ritiene che la qualità della vita non vada migliorata decretando giornate speciali, già per il fatto che un divieto non invoglierebbe ad adottare un comportamento corretto. Verosimilmente, il divieto di circolazione indurrebbe molte persone a rimanere a casa e a rimandare i viaggi previsti. Il Consiglio federale parte dal presupposto che gran parte della popolazione considererebbe tale divieto una limitazione ingiustificata della «libertà individuale».

Inoltre, le richieste degli autori dell'iniziativa, che optano per uno stile di vita alternativo, contrastano con l'evoluzione attuale della società. Infatti, le direttive applicabili al settore alberghiero e all'apertura dei negozi sono state liberalizzate e diversi Comuni e città autorizzano l'apertura domenicale dei negozi. Tutto l'anno, non solo le città, ma anche i Comuni più piccoli o le regioni periferiche propongono manifestazioni di ogni tipo durante i fine settimana: competizioni sportive, rave, festival open air, festival jazz, spettacoli teatrali e altro ancora. La domenica si orienta sempre più verso attività del tempo libero; attività sportive (alpinismo, sci, snow board

⁸ Reduktionspotential beim motorisierten Individualverkehr, Infrac, Zurigo, luglio 1997.

ding, escursioni pedestri, nuoto), visite culturali (musei, mostre, monumenti) o semplicemente escursioni per il semplice piacere di essere alla guida del proprio veicolo motorizzato sono sempre più di moda. Spesso, il veicolo serve a raggiungere il punto in cui hanno inizio le attività, soprattutto quanto la destinazione è collegata in modo insufficiente alla rete di trasporti pubblici o quando occorre trasportare bagagli. Il 64 per cento delle persone che partono per un'escursione, utilizzano generalmente il traffico motorizzato privato⁹.

3.5 Svantaggi per le regioni periferiche

Il divieto domenicale di circolazione si ripercuoterebbe innanzitutto sugli abitanti delle regioni, valli e Comuni collegati in modo insufficiente – o non collegati affatto – alla rete dei trasporti pubblici. Queste persone risulterebbero ingiustamente più colpite rispetto a coloro che possono raggiungere i mezzi di trasporto pubblico in tempi ragionevoli. Si tratterebbe soprattutto degli abitanti di frazioni e casali isolati o degli abitanti delle regioni alpine, già svantaggiati da diversi punti di vista. Questi dipendono, infatti, dai veicoli motorizzati privati per i contatti personali, sia per le visite ai familiari e conoscenti sia per partecipare a manifestazioni culturali o sportive. Le abitudini domenicali della popolazione urbana risulterebbero invece nettamente meno limitate vista la densità della rete dei trasporti pubblici.

3.6 Ripercussioni economiche

3.6.1 In generale

Non si prevedono conseguenze economiche sul traffico merci stradale, poiché quest'ultimo è praticamente inesistente di domenica o è regolato dagli articoli 92 sgg. ONC. Nella misura in cui non rientrano nel servizio di linea, le corse in autobus soggiacciono al divieto di circolazione domenicale (cfr. n. 2.3.3). Queste corse, va rilevato, sono una fonte importante di reddito per le imprese del settore che, quindi, sarebbero pregiudicate considerevolmente dall'iniziativa, soprattutto se le condizioni meteorologiche sono buone. Verosimilmente, le imprese attive nel settore dei servizi destinati agli automobilisti (stazioni di servizio, autogrill e negozi situati sulle autostrade o nei pressi dei centri di svago) che non sono collegate o sono collegate insufficientemente alla rete dei trasporti pubblici registreranno una riduzione della cifra d'affari.

3.6.2 Ripercussioni sul turismo

Secondo i promotori dell'iniziativa, una domenica senz'auto ogni stagione rappresenta un'opportunità per il turismo svizzero. Questo parere è condiviso solo in parte. È vero che le zone e le regioni di svago facilmente accessibili con i mezzi di trasporto pubblici, in bicicletta o a piedi, potrebbero registrare un aumento della cifra d'affari promuovendo offerte speciali (corse in carrozza o in bicicletta su strade normalmente utilizzate dal traffico motorizzato). Non va dimenticato tuttavia che

⁹ Verkehrsverhalten in der Schweiz 1994, Servizio per lo studio dei trasporti, Berna 1996.

certe regioni turistiche e periferiche del nostro Paese sono accessibili quasi unicamente se si dispone di un'autovettura. Anche nelle stazioni turistiche dove vige il divieto di circolare l'accesso è possibile solo tramite la strada. L'iniziativa creerebbe quindi svantaggi per l'economia. Inoltre, si tratterebbe di una soluzione puntuale - e non durevole - ai problemi del traffico privato e alla crisi del turismo elvetico. Si può affermare, quindi, che queste quattro domeniche senz'auto portano svantaggi per l'economia delle regioni periferiche e che, in generale, recano danno anche all'economia. Pertanto, nell'ottica della politica del turismo, occorre respingere l'iniziativa.

3.6.3 Ripercussioni sui trasporti pubblici

Nelle domeniche senz'auto, i trasporti pubblici saranno sicuramente più sollecitati. Nelle tre domeniche consecutive senza traffico dell'autunno 1973 si è constatato infatti che, in regioni a forte densità demografica, il traffico era raddoppiato o quadruplicato per certe aziende di trasporto concessionarie. In compenso, nelle regioni rurali, l'aumento del traffico era stato per lo più insignificante, eccezion fatta per la prima domenica (FF 1997 II 941). Non è possibile fare previsioni sull'aumento della frequenza nelle quattro domeniche senz'auto oggetto dell'iniziativa. Non si sa neppure in che misura la popolazione sia disposta a fare uso dei mezzi di trasporto pubblici per recarsi, ad esempio, nelle stazioni invernali, tenuto conto che gli spostamenti pongono indiscutibilmente una serie di problemi (volume dei bagagli, dipendenza dagli orari) che non sussistono se si dispone di un'autovettura. È anche vero che si possono percorrere piccole distanze a piedi o in bicicletta. Tuttavia, poiché le attività del tempo libero sono la ragione essenziale per l'uso dell'autovettura di domenica, le condizioni meteorologiche condizionano la decisione di intraprendere un'attività o rinunciare del tutto allo spostamento. Le imprese di trasporto pubblico o le concessionarie dispongono di sufficienti veicoli per far fronte all'aumento eventuale della domanda. Sono prevedibili difficoltà (offerta insufficiente) per le corse in direzione delle stazioni invernali raggiungibili con i mezzi pubblici.

3.7 Ripercussioni sulla sicurezza del traffico

Dal profilo della sicurezza, rileviamo che gli utenti meno protetti sono, per natura, messi in pericolo dai veicoli a motore. Nelle domeniche in cui vige il divieto di circolazione, queste persone potrebbero far uso della rete stradale senza correre il rischio di incidenti, sempre che le strade siano usate conformemente alle regole della circolazione stradale. Infatti, contrariamente ai provvedimenti adottati durante la crisi petrolifera del 1973 e auspicati dall'«iniziativa di Burgdorf» (FF 1997 II 941), che prevedevano il divieto di circolazione domenicale solo per i veicoli a motore, il progetto attuale vuole mettere le strade a disposizione della popolazione. Gli autori dell'iniziativa auspicano che la popolazione possa, in deroga alle regole della circolazione, passeggiare, andare in roller o pedalare sulle autostrade e collocare sulle strade panchine e tavoli. A torto, la popolazione si crederebbe in tutta sicurezza. A seguito delle deroghe concesse, un numero non indifferente di veicoli potrebbero infatti far uso delle strade come ogni giorno. Vi è quindi il rischio che la clausola della libera disposizione causi incidenti gravi, annullando così le ripercussioni positive sulla sicurezza del traffico. Ne risulterebbero, nel contempo, problemi delicati

in materia di responsabilità. È illusorio credere che si potrà passeggiare senza pericoli sulle strade o usarle per le attività proposte dai promotori dell'iniziativa, se le strade non sono chiuse a tutto il traffico motorizzato. Senza parlare poi dei possibili attriti tra pedoni, skater e ciclisti.

4 Riperussioni a livello internazionale

4.1 La Svizzera: meta di viaggio e Paese di transito

Grazie alla sua situazione geografica centrale, la bellezza dei suoi paesaggi e un settore turistico di qualità, la Svizzera è una meta turistica classica, oltre ad essere il Paese di transito per eccellenza. Nel 1996 più di 200 milioni di persone sono entrate in Svizzera servendosi della strada. Ciò significa una media giornaliera di 551 985 viaggiatori al giorno. Più di 75 milioni dei veicoli motorizzati (66%) entrati in Svizzera erano immatricolati all'estero. La domenica, il numero di vetture di turismo private entrate in Svizzera era in media di 271'023, di cui circa il 53 per cento immatricolate all'estero. Questi spostamenti sono motivati principalmente dalle attività del tempo libero (visite private, manifestazioni culturali, escursioni), dagli acquisti e dalle vacanze. La domenica, la percentuale del traffico di transito era dell'11 per cento¹⁰. La reputazione della Svizzera, considerata un Paese facile da attraversare, verrebbe indubbiamente intaccata se le nostre frontiere restassero chiuse al traffico motorizzato privato durante quattro domeniche all'anno. Il trasbordo delle automobili da frontiera a frontiera, come proposto dall'iniziativa, sarebbe irrealizzabile visti i costi elevati e la capacità insufficiente (circa 30 000 autovetture per domenica).

4.2 Politica internazionale dei trasporti

Situata nel cuore dell'Europa, la Svizzera ha sempre avuto un ruolo particolare nella geografia dei trasporti. Il traffico internazionale risulta da più fattori: da un lato, le relazioni commerciali con l'estero e il traffico generato dal turismo, dall'altro, le relazioni tra l'Italia e i suoi partner europei al nord delle Alpi nonché il resto d'Europa settentrionale. Gli scambi commerciali tra la Svizzera e i Paesi dell'Ue e dell'AELS sono intensi. Dal punto di vista del traffico di transito, la rete stradale elvetica ha una funzione importante, visto che le economie dei Paesi europei sono interdipendenti. Una parte importante del traffico nord-sud che attraversa le Alpi passa dalla Svizzera, proprio perché questa è la via più breve.

Il mercato interno dell'Ue poggia sul principio della libera circolazione (delle persone, delle merci, dei capitali e dei servizi) per eliminare le distorsioni della concorrenza e le discriminazioni. In particolare, la libera circolazione dei servizi e la libera scelta del mezzo di trasporto sono i pilastri della politica europea dei trasporti. Tali principi reggono anche la politica svizzera dei trasporti. La Svizzera ha stipulato una serie di accordi bilaterali e multilaterali, nei quali si è impegnata ad autorizzare la libera circolazione di veicoli immatricolati all'estero sul suo territorio e a non ostacolare il trasporto di merci in modo tale da non creare una distorsione della libera

¹⁰ Servizio per lo studio dei trasporti, mandato n. 279/280 «Alpen- und grenzquerender Personenverkehr 1996».

concorrenza.¹¹ Gli accordi bilaterali sul traffico stradale, conclusi tra la Svizzera e praticamente tutti gli Stati dell'Europa occidentale e orientale nonché con alcuni Paesi extracomunitari, regolano il traffico viaggiatori e merci transfrontaliero. Il Consiglio federale intende anche applicare l'iniziativa delle Alpi (art. 36^{sexies} Cost. = art. 84 e 196 cifra 1 nCost.) senza causare discriminazioni. A seguito dell'accettazione dell'iniziativa delle Alpi, il Consiglio federale ha comunicato la sua intenzione di trasferire su rotaia il traffico stradale di transito che varca le Alpi, per mezzo di una tassa dissuasiva orientata alle leggi di mercato (tassa sul traffico pesante).

Tenuto conto dell'intensità degli scambi commerciali, segnatamente con i Paesi dell'Ue, alla Svizzera preme non ostacolare inutilmente gli scambi, in modo da non autodiscriminarsi nel settore dei trasporti. Ciò significa, ovviamente, che la Svizzera non deve in nessun caso creare un precedente. Ed è precisamente ciò che succederebbe se si proibisse la circolazione dei veicoli a motore durante quattro domeniche. Le trattative bilaterali con l'Ue mostrano infatti che quest'ultima rifiuta qualsiasi restrizione in materia di traffico stradale. Dal canto suo, l'iniziativa non riguarda esclusivamente il traffico merci su strada. Con alcune eccezioni (cfr. n. 2.2), si continuerà ad applicare il divieto di circolazione domenicale sancito dalla legislazione stradale e concernente i veicoli a motore pesanti che trasportano merci. Tale divieto è confermato nell'accordo sui trasporti terrestri. Non si può tuttavia contare sull'indulgenza dell'Ue e dei Paesi limitrofi nei confronti dell'iniziativa. Al contrario, alla Svizzera si rimprovererebbe di generare nei Paesi vicini un traffico d'aggravamento e, nei peggiore dei casi, verrebbero adottate misure di ritorsione nei nostri confronti. Infine, se l'iniziativa venisse accettata, la nostra credibilità in materia di politica internazionale dei trasporti verrebbe intaccata.

5 Ripercussioni sulla Confederazione, sui Cantoni e sui Comuni

5.1 Necessità di un massiccio apparato di controllo

L'applicazione del divieto di circolazione comporterebbe un massiccio dispositivo di controllo. Una minoranza importante della popolazione, il cui reddito verrebbe pregiudicato dal divieto di circolazione, e coloro che respingono il divieto poiché lo considerano una limitazione ingiustificata della libertà personale, potrebbero essere obbligati ad osservare il divieto solo con misure di controllo severe e costose.

Anche i controlli alle frontiere causerebbero molte difficoltà. Nel 1973 la maggior parte dei Paesi vicini aveva ordinato divieti di circolazione, oggi la situazione è cambiata: le autorità di controllo ai posti di frontiera dovrebbero impedire ai veicoli di entrare in Svizzera. Anche informando nel migliore dei modi gli Stati vicini e il resto dell'Europa, non si potrà evitare di respingere un gran numero di veicoli stranieri alle frontiere.

Infine, il fatto che, nelle domeniche senz'auto, piazze e vie pubbliche sarebbero utilizzate per feste, manifestazioni, ecc., comporterebbe un aumento dell'onere ammi-

¹¹ Cfr. Accordo del 2 maggio 1992 tra la Comunità economica europea e la Confederazione Svizzera sul trasporto di merci su strada e per ferrovia (RS **0.740.71**); Accordo del 26 maggio 1982 relativo ai servizi occasionali internazionali di trasporto di viaggiatori su strada effettuati con autobus (RS **0.741.618**); Accordo del 22 luglio 1972 tra la Confederazione Svizzera e la CEE (RS **0.632.401**).

nistrativo delle autorità incaricate di rilasciare le autorizzazioni e di garantire la sicurezza (segnaletica, chiusura di strade, deviazioni).

5.2 Autorizzazioni speciali

Attualmente, il Cantone di stanza o quello nel quale il viaggio inizia, rilascia l'autorizzazione speciale, valida per tutta la Svizzera, che permette ai veicoli pesanti adibiti al trasporto di merci di circolare la notte e la domenica. Per i veicoli della Confederazione, il permesso è rilasciato dall'Ufficio federale delle strade; quest'ultimo può decidere inoltre circa le domande provenienti dall'estero (art. 92 ONC). Nel caso in cui l'iniziativa fosse accolta, occorrerebbe emanare una regolamentazione analoga a quella del 1973. Tuttavia, il rilascio di autorizzazioni speciali comporterebbe ingenti costi e oneri amministrativi; l'esperienza mostra infatti che le richieste di autorizzazione speciali sono presentate all'ultimo momento (servizio di picchetto, polizia). Occorrerebbe inoltre garantire una prassi uniforme nel rilascio delle autorizzazioni speciali e il trattamento paritario delle domande.

6 Relazione con il diritto europeo

A livello europeo, non vi sono regolamenti che vietino ai veicoli a motore di circolare la domenica. In compenso però, in Germania sono state introdotte domeniche cosiddette «senz'auto». Questi provvedimenti speciali sono limitati a tratti stradali specifici, di importanza minima e di lunghezza compresa tra i 15 e i 140 km. In Francia è stata organizzata una campagna dal titolo «en ville sans voiture» (in città senz'auto) in certe città o quartieri urbani, dove il traffico motorizzato è interrotto un giorno all'anno. Per quanto concerne le conseguenze dell'iniziativa sulle obbligazioni di diritto internazionale assunte dalla Svizzera, cfr. i numeri 1.2.3 e 2.3.3.

7 Valutazione finale e rinuncia a un controprogetto

L'iniziativa popolare dovrebbe mettere a disposizione della popolazione spazi per incontrarsi ed essere l'occasione di vivere giornate senz'auto, promuovendo un cambiamento di mentalità in materia di mobilità. Ai vantaggi, peraltro assai limitati, delle domeniche senz'auto si contrappone tutta una serie di inconvenienti. L'iniziativa pregiudicherebbe le persone che abitano in regioni non collegate o poco collegate alla rete dei trasporti pubblici. Lo stesso dicasi per alcuni settori dell'economia. Su scala internazionale, la Svizzera si isolerebbe: gli altri Stati non comprenderebbero perché il traffico motorizzato privato debba essere bloccato alle frontiere svizzere o perché diventi necessario aggirare il Paese. All'alba del terzo millennio, la Svizzera deve mostrarsi aperta all'Europa. Per le eccezioni non vi è più posto. La Stato non può mirare a migliorare la qualità della vita prescrivendo giornate senz'auto. Dopo tutto, il divieto non induce gli individui ad adottare il comportamento corretto. Queste considerazioni valgono anche se si tratta di un esperimento limitato a quattro anni e se l'introduzione definitiva del divieto sarebbe oggetto di una votazione ulteriore. Gli inconvenienti sono così manifesti che si può rinunciare a priori alla fase di prova. Il Consiglio federale è pertanto del parere che le domeniche senz'auto siano provvedimenti opportuni unicamente in situazioni di emergenza.

Queste considerazioni valgono anche per quanto riguarda la possibilità di presentare un controprogetto. In virtù dell'articolo 121 capoverso 6 Cost. (= art. 139 cpv. 5 nCost.), l'Assemblea federale può proporre essa medesima un proprio progetto e sottoporlo alla votazione del popolo e dei Cantoni, unitamente alla domanda d'iniziativa. Il controprogetto deve riguardare la stessa materia costituzionale dell'iniziativa (art. 27 cpv. 3 LRC). Se l'Assemblea federale non propone un controprogetto a livello costituzionale ma una modifica di leggi federali esistenti o la promulgazione di nuove leggi, si parla di controprogetto indiretto. Nel caso in questione, non si tratterebbe di un controprogetto a livello costituzionale ma di una modifica della legge sulla circolazione stradale, che, nell'articolo 2, enumera le condizioni alle quali la circolazione dei veicoli a motore è autorizzata. Si potrebbe ad esempio prevedere la riduzione dei giorni in cui vige il divieto (limitandolo alla sola domenica del Digiuno federale) oppure un divieto della circolazione dei veicoli a motore (senza peraltro mettere le vie pubbliche a completa disposizione della popolazione), o ancora la chiusura di determinati tratti stradali. Dopo aver soppesato i pro e contro, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che, sebbene sia possibile attenuare gli svantaggi dell'iniziativa, i problemi cruciali rimangono (rapporti con gli altri Paesi, pregiudizi per certi settori dell'economia e per determinate cerchie della popolazione, restrizione nella libera scelta del mezzo di trasporto). Infine, la chiusura di determinati tratti creerebbe un aumento considerevole di traffico (percorsi di aggiramento, corse per giungere a destinazione). Tutto ciò sarebbe contrario allo scopo dell'iniziativa, ossia ridurre il traffico motorizzato privato.

8 Proposta

Tenuto conto delle considerazioni che precedono, il Consiglio federale chiede alle Camere federali di raccomandare a popolo e Cantoni di respingere l'«iniziativa per le domeniche» e rinuncia a presentare un controprogetto.