

3224

Rapporto

del

Consiglio federale all'Assemblea federale sull'iniziativa popolare per la ricostruzione delle strade alpine e delle relative strade d'accesso (articolo 23^{ter} della Costituzione federale).

(Del 26 febbraio 1935.)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Con decreto del 22 giugno 1934 ci avete trasmesso, invitandoci a presentare un rapporto in merito, l'iniziativa popolare, firmata da 147.830 cittadini, per l'inserzione d'un nuovo articolo 23^{ter} nella Costituzione federale, concernente la ricostruzione delle strade alpine e delle relative strade d'accesso. Ci pregiamo ora esporvi qui sotto il nostro modo di vedere su questa faccenda.

I.

1. Le nostre strade alpine passano per lo più nei valichi di cui già si servivano i Romani e che col volgere dei secoli le comunità locali, rispettivamente gli Stati, le repubbliche e i Cantoni interessati sono andati via via adattando ai bisogni dei traffici, fino a costruirvi le strade carrozzabili che possediamo oggi e che intendiamo continuare a migliorare.

Nel 1799 il Gran Consiglio della Repubblica Elvetica emanò delle disposizioni « per la protezione delle strade ». La manutenzione di queste ultime era affidata alle camere amministrative, che all'occorrenza potevano far eseguire dei lavori a spese dei comuni « negligenti ».

Dopo la Mediazione, si rinunziò all'idea di organizzare un servizio centrale per le opere stradali. Giusta il Patto federale del 1815, la Confederazione non partecipava alla costruzione di strade nè aveva alcun diritto di vigilanza in questo campo. La rete delle principali strade della Svizzera è soprattutto opera dei Governi della Restaurazione. Anche in seguito, la Confederazione non ha mai costruito o

mantenuto delle strade, eccettuati alcuni tronchi senza importanza per la circolazione normale, che furono costruiti durante la mobilitazione o che erano in relazione con dei lavori militari.

Quando si corressero e si migliorarono le strade che conducono ai valichi — molte delle quali passano per il territorio di più Cantoni — dando loro una larghezza da 3.60 a 4.80 m. e più e dei profili normali uniformi, la Confederazione prese a sussidiare queste opere assumendosi parte delle ingenti spese che ne derivavano ai Cantoni e ai Comuni. Così, nel periodo dal 1854 al 1874, essa assegnò, per la costruzione di strade alpine carrozzabili, fr. 885.000 al Cantone d'Uri, fr. 1.240.000 ai Grigioni, in tutto fr. 3.732.000 a dieci Cantoni. A quei tempi con queste somme si poteva far molto. Un ex ingegnere cantonale dei Grigioni ha osservato che nessuna delle strade costruite allora costò più di 20.000-30.000 franchi il chilometro.

Occorre però far presente che la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni ha in massima lasciato a questi ultimi piena libertà in materia stradale, tanto per la costruzione, quanto per la manutenzione come pure per la polizia delle strade.

2. La Costituzione federale del 29 maggio 1874 assegnava, nel suo articolo 30, ai Cantoni montani di Uri, Grigioni, Ticino e Vallese « per riguardo alle loro strade internazionali alpine », delle indennità annue che « tenuto calcolo di tutte le circostanze », erano stabilite come segue: Uri, fr. 80.000; Grigioni, fr. 200.000; Ticino, fr. 200.000 e Vallese, fr. 50.000. Con decreto federale del 1° ottobre 1926, che ebbe la sanzione popolare nella votazione del 15 maggio 1927, queste somme furono raddoppiate.

L'articolo 37 della Costituzione, completando l'articolo 30, disponeva che questi sussidi sarebbero trattenuti dall'autorità federale quando le strade alpine internazionali non fossero dai rispettivi Cantoni mantenute in istato conveniente.

Questi sussidi sono dunque destinati soprattutto a facilitare la manutenzione delle strade alpine suddette.

3. Dal 1874 fino ad oggi sono stati concessi, per la costruzione di strade, parecchi sussidi federali in virtù dell'articolo 23 della Costituzione, ed anche senza fondarsi su un determinato articolo di quest'ultima.

Nel tempo dal 1875 al 1893 sei Cantoni fruiro di queste erogazioni per l'ammontare complessivo di fr. 1.008.000 e, nel periodo 1894-1907, 7 cantoni montani ricevettero tutti insieme fr. 4.731.000 in sussidi per costruzioni stradali. Computando anche i versamenti supplementivi posteriori, risulta che per le costruzioni dei periodi suddetti furono erogati fino al 1910 dei sussidi federali dell'ammontare complessivo di circa fr. 10.320.000.

Dopo il 1907 non vennero costruite grandi arterie per il passaggio delle Alpi: furono invece sovvenzionate delle strade di raccordo ed una strada del Giura. I sussidi accordati in questo periodo sono i seguenti:

	Fr.
Strada di Samnaun, supplemento	640.000
Strada d'Indemini	1.358.000
Strada di Gandria	1.295.000
Strada del Passwang	544.000
Strade d'accesso agli edifici della Società delle Nazioni . . .	2.800.000
Strada-diga di Rapperswil	1.041.000
	<hr/>
Totale	<u>7.678.000</u>

Con speciali decreti federali furono dunque concessi, per la costruzione di strade, dei crediti per l'importo totale di fr. 18.000.000.

4. Oltre agli articoli 23 e 30 della Costituzione federale, che regolano la questione dei sussidi, occorre menzionare qui anche gli articoli 37 e 37 *bis*, che hanno il seguente tenore:

« Art. 37. — La Confederazione esercita l'alta sorveglianza sulle strade e sui ponti alla cui conservazione la medesima ha interesse.

« Le somme dovute ai Cantoni designati nell'articolo 30 per riguardo alle loro strade internazionali alpine, saranno dall'Autorità federale trattenute, quando queste strade non fossero dai rispettivi Cantoni mantenute in istato conveniente ».

« Art. 37 *bis*. La Confederazione ha facoltà di stabilire disposizioni sugli automobili e i velocipedi.

« Resta garantito ai Cantoni il diritto di limitare o di vietare la circolazione degli automobili e dei velocipedi. Tuttavia la Confederazione può dichiarare aperte intieramente o in misura limitata certe strade necessarie al grande transito. Resta riservato l'uso delle strade per il servizio della Confederazione ».

Questi due articoli stabiliscono dunque che per certi rispetti la Confederazione esercita un'alta vigilanza su le strade e la circolazione stradale. In particolare, l'articolo 37 *bis* costituisce una delle basi costituzionali della legge federale sugli autoveicoli e i velocipedi, del 15 marzo 1932, nel cui articolo 2 è riaffermato il diritto della Confederazione di dichiarare aperte certe strade necessarie al grande transito. E' inoltre stato invocato l'articolo 37 *bis* a motivare la concessione di più larghi contributi federali ai Cantoni per le loro spese stradali, qual'è prevista dal decreto federale del 21 settembre 1928, concernente la di-

istribuzione d'un quarto dei proventi del dazio sulla benzina. Questo quarto è ammontato alle somme seguenti :

nel	franchi	nel	franchi
1925	3,893,159	1930	8,746,808
1926	4,169,482	1931	9,983,445
1927	5,190,501	1932	11,205,216
1928	6,504,265	1933	10,671,302
1929	7,677,401	1934	11,980,882
		Totale 1925/34	80,022,461

Vi si aggiungono poi gli assegni supplementari straordinari, che ammontano a fr. 250.000 l'anno, complessivamente, dunque, a 2 ½ milioni di franchi.

Nel 1933 si è avuto per la prima volta un ripiegamento nella curva ascendente dei dazi riscossi sull'importazione della benzina. Nel periodo 1929/33 la Confederazione, attingendo a questi proventi, ha assegnato dei sussidi, che, non compresi i supplementi, ammontano in media al 19.9% delle spese fatte dai Cantoni pel miglioramento delle strade.

II.

1. *L'iniziativa per l'adozione d'un articolo 23 ter relativo alla ricostruzione delle strade alpine e delle loro vie d'accesso* chiede che la Confederazione contribuisca in misura molto maggiore che nel passato a una trasformazione rapida di tutte le arterie stradali di montagna importanti, allo scopo di favorire la circolazione degli automobili pesanti. L'articolo proposto ha il seguente tenore :

« Art. 23 ter.

1 La Confederazione provvede alla ricostruzione delle strade principali, adibite al traffico turistico, e delle relative strade d'accesso.

Le spese di costruzione sono sopportate dalla Confederazione.

I Cantoni interessati possono essere tenuti a versare congrui contributi.

La manutenzione delle strade incombe ai Cantoni. Dal ricavo del dazio sulla benzina e carburanti la Confederazione preleverà 20 milioni di cui disporrà liberamente. Della somma rimanente una metà sarà suddivisa fra i Cantoni per le loro spese stradali e l'altra metà sarà destinata alla ricostruzione delle strade alpine e delle loro vie d'accesso.

2 Un decreto federale stabilirà le modalità di dettaglio ».

Gli autori di questo progetto vogliono che si affidi intieramente ai servizi federali l'esecuzione di queste opere stradali e che vi si devolva un altro quarto dei dazi sulla benzina, cioè circa 10 milioni di franchi l'anno.

2. Dopo aver esaminato se convenisse trattare la presente iniziativa (e quindi il miglioramento delle nostre strade alpine) nel nostro messaggio sul programma di lavori destinati a combattere la disoccupazione o non piuttosto sottoporvi la questione separatamente, ci siamo risolti per quest'ultimo modo di procedere.

Anzi tutto, noi abbiamo da determinare il nostro atteggiamento in merito ai diversi punti del progetto dell'iniziativa e da presentarvi le nostre proposte circa il modo in cui dev'essere trattata, cosa che già di per sé giustifica se addirittura non esige che la si tenga disgiunta da altre questioni; inoltre, il decreto che mira a procurar lavoro ai disoccupati e prevede diverse altre misure per fronteggiare la crisi — decreto pel quale vi abbiamo domandato la dichiarazione dell'urgenza — non sarà sottoposto alla votazione popolare.

Occorre inoltre notare che chi domanda il miglioramento delle nostre strade alpine lo fa soprattutto nell'intento di promuovere il turismo, specialmente quello automobilistico; si è pure invocato il bisogno di creare nuove possibilità di lavoro.

Anche noi siamo del parere che, soprattutto nell'interesse del turismo, convenga tener conto, in una misura che resta ancora da determinare, della domanda di maggiore sviluppo della rete stradale alpina. Meno convincente ci sembra invece l'argomento delle nuove possibilità di lavoro che si schiuderebbero ai disoccupati. Bisogna tener presente che le opere stradali in montagna si prestano meno di altri lavori allo assorbimento di disoccupati. Quantunque oggi la tecnica abbia dato vita a procedimenti che con un sopportabile aumento di spesa permettono, nei cantieri concentrati, di lavorare all'aria aperta anche d'inverno, l'applicazione di un siffatto sistema è resa notevolmente più difficile nella costruzione di strade, dal fatto che qui i cantieri sono molto distanti l'uno dall'altro. Ci basterà rilevare gli ostacoli che incontra la disposizione conveniente degli impianti necessari — specialmente alle altitudini alle quali sono previsti i lavori per le strade alpine — e ricordare d'altra parte che, come hanno dimostrato le esperienze fatte durante la correzione del torrente di St. Barthélémy nel Canton Vallese, gli operai, nonostante la migliore organizzazione possibile degli alloggi, non sopportano più, a un certo punto, i rigori invernali. Tutt'al più si può, nei periodi di transizione, al principio e alla fine dell'inverno, raccogliere il materiale necessario, p. es. i ciottoli e i conci per i lavori di muratura e trasportarli sul luogo dove saranno adoperati. Alla costruzione vera e propria si può attendere solo durante la buona stagione. Lo sviluppo delle opere stradali nelle regioni alpine non si

presta dunque, in generale, a procurar lavoro d'inverno; invece il miglioramento delle vie d'accesso e la costruzione di nuovi tronchi stradali, come la strada del lago di Wallenstadt e d'altre dello stesso genere potrebbero far parte d'un programma di lavori che si proponesse di assorbire mano d'opera disoccupata.

Devesi inoltre considerare che la popolazione montanara abitante lungo le strade alpine vedrà nel miglioramento di queste una benvenuta occasione di guadagno e che non si potrà deludere quest'aspettativa, così che ne resterà diminuita la possibilità d'impiegare disoccupati d'altre regioni. Infine, nel nostro messaggio del 9 ottobre 1934 sulle misure per procacciare lavoro, abbiamo già accennato alle varie difficoltà che si oppongono al trapiantamento di un grande numero di disoccupati lontano dal luogo dove hanno finora vissuto.

Tutte queste ragioni, congiunte con lo scopo primordiale dell'iniziativa, ci hanno indotti a sottoporvi questa questione separatamente, e ciò facciamo coll'odierno messaggio.

3. Noi siamo contrari all'iniziativa promossa.

Come abbiamo esposto più sopra, giusta il diritto vigente, la costruzione e la manutenzione delle strade spettano ai Cantoni, che in questo campo hanno compiuto un'opera notevole, come si può rilevare dal prospetto seguente dove figurano le spese sostenute dai Cantoni per lavori stradali e che hanno servito di base per la ripartizione del dazio sulla benzina :

Anno	Spese dei Cantoni per la costruzione e la manutenzione delle strade ¹⁾		Osservazioni
	Lorda in migliaia di franchi	Nette ²⁾ in migliaia di franchi	
1922	137.074	101.800	¹⁾ Non comprese le spese dei comuni per le strade comunali. ²⁾ Le spese nette sono state determinate deducendo dalle spese lorde i proventi netti delle tasse e imposte cantonali sugli autoveicoli e gli eventuali contributi della Confederazione e dei comuni a costruzioni stradali, esclusa però la quota del provento dei dazi sulla benzina.
1923			
1924			
1925	49.096	34.522	
1926	49.357	32.806	
1927	48.947	30.525	
1928	52.721	32.185	
1929	65.474	41.909	
1930	75.551	49.070	
1931	89.982	56.754	
1932	93.390	56.569	
1933	94.566	55.611	
Tot. 1922/33	756.158	491.751	

I Cantoni dispongono d'un personale tecnico che, grazie alla sua lunga esperienza, conosce meglio di ogni altro le condizioni speciali del territorio percorso dalle strade che si tratta di allargare o di correggere. Convien ricorrere ai lumi di queste persone competenti e mettere a profitto le loro cognizioni per risolvere acconciamente il problema stradale; ora, ciò richiede una stretta e assidua collaborazione dei servizi federali con quelli cantonali.

Non ci sembra conveniente neppure di affidare alla Confederazione lo sviluppo della rete delle strade cantonali e di lasciare poi ai Cantoni la cura del loro mantenimento, come propongono gli autori dell'iniziativa. È nell'ordine naturale delle cose che chi deve assumersi più tardi il mantenimento di un'opera debba anche poterla costruire. Procedendo diversamente, ci si esporrebbe a difficoltà tecniche di diversa natura, e si creerebbero condizioni giuridiche poco chiare e complicate.

Devesi infine osservare che le espropriazioni necessarie sono compiute più agevolmente e, di regola, con minor costo, dai Cantoni che non dalla Confederazione.

A queste ragioni prevalentemente d'ordine tecnico che stanno contro l'iniziativa, si aggiungono anche delle considerazioni finanziarie.

Abbiamo già indicato al numero I, 4, quanto del gettito dei dazi sulla benzina è stato ripartito tra i Cantoni dal 1925 in poi. Il decreto federale del 21 settembre 1928 che regola l'assegnazione di sussidi federali a questo titolo si fonda sull'articolo 37 *bis* della Costituzione federale. Nel nostro messaggio del 23 settembre 1927 concernente il detto decreto (*Feuille fédérale* del 1927, vol. II, p. 195) osservavamo che se, interpretando analogicamente l'art. 37 *bis* della Costituzione, si fosse voluto affermare la competenza della Confederazione ad accordare i sussidi domandati, noi avremmo potuto accettare questa interpretazione solo con l'espressa riserva che di tale facoltà della Confederazione non si facesse un obbligo per essa; le disposizioni esecutive, si trattasse di una legge o di un decreto federale, avrebbero quindi sempre dovuto consentire un adattamento alle finanze della Confederazione. Questa considerazione assume particolare importanza data l'odierna situazione finanziaria, per grande che sia l'interesse che il miglioramento delle strade presenta per il turismo. Giusta il num. 1, quarto capoverso, dell'articolo 23^{ter}, previsto dall'iniziativa, la Confederazione dovrebbe dare per lo sviluppo delle opere stradali dei Cantoni, e precisamente delle strade alpine, un altro quarto dei proventi del dazio sulla benzina, cioè, stimando questi ultimi a 40 milioni, un importo di 10 milioni di franchi l'anno. Poiché la parte che dovrebbe restare alla Confederazione è fissata dall'iniziativa alla cifra invariabile di 20 milioni di franchi, la somma da devolvere alle opere stradali aumenterebbe ancora col cre-

scere del gettito del dazio sulla benzina, mentre nel caso opposto risulterebbe minore. Gli autori dell'iniziativa affermano che una parte notevole delle spese sarebbe automaticamente bilanciata da una più intensa circolazione degli autoveicoli sulle strade di montagna che farebbe aumentare il consumo della benzina e quindi il gettito del relativo dazio. Essi non danno però indicazioni più precise sul modo come la Confederazione potrebbe procurarsi il denaro da spendere per le opere stradali. Non è dunque ancora dimostrato che essa riuscirà a fronteggiare intieramente queste spese e in che modo. Date le presenti condizioni delle finanze federali, una siffatta soluzione ci sembra impossibile.

Dobbiamo quindi proporvi di respingere l'iniziativa.

4. D'altra parte, tuttavia, un buon numero di ragioni parlano in favore di un miglioramento delle strade alpine.

In prima linea vengono gl'interessi del turismo e dell'industria alberghiera: a dimostrare l'importanza che queste attività hanno per l'economia nazionale basterà dare qui alcune cifre che in parte sono il risultato di nostre inchieste dirette, in parte abbiamo desunte dall'*Annuario statistico della Svizzera* (1933) e da un memoriale indirizzato al Consiglio di Stato del Cantone di Berna in merito alla costruzione di una strada per il passo del Susten.

Secondo il censimento del 22 agosto 1929 si contavano in Svizzera:

7,606 alberghi
con 207,159 letti per ospiti
e 62,217 persone occupate.

Secondo il medesimo censimento, solo l'industria metallurgica, con 75,512 operai, occupava un numero maggiore di persone.

Il memoriale bernese suddetto e dei rilievi fatti pel 1929 dalla Società svizzera degli albergatori ci permettono di dare il prospetto seguente:

Anno	Capitale investito in milioni di franchi	Entrate
1880	320	53
1912	1136	251
1929	circa 1900	525

Nel 1929 il numero dei viaggiatori discesi in alberghi fu di 5,400,000; in media, ciascuno spese fr. 22,92 il giorno e fece un soggiorno di 4,19 giorni — così che si può calcolare ai 525 milioni di franchi, indicati più sopra, la somma complessiva delle entrate.

Ma fino al 1932 la crisi economica ha fatto diminuire di circa il 50% il numero dei viaggiatori e le entrate, mentre il capitale investito è rimasto invariato.

Per ciò che concerne la prosperità economica portata dal movimento turistico, il memoriale bernese osserva che in tre comuni dell'Oberland il gettito delle imposte è successivamente salito alle somme qui indicate:

Comune e numero di abitanti	Gettito complessivo delle imposte comunali e statali nel		
	1880	1912	1930
	Fr.	Fr.	Fr.
Interlaken 3770	88,653	506,000	1,110,357
Wengen . 996	3,671	51,975	147,575.
Grindelwald 3004	32,726	115,200	225,534

A completare il quadro ricorderemo che il turismo e l'industria alberghiera rappresentano per la nostra agricoltura e la nostra industria un'abbondante fonte di guadagno; essi contribuiscono a smaltire i prodotti della prima e procurano lavoro alla seconda.

Al breve periodo di ripresa economica avutosi dopo la guerra succede già nel 1930 un movimento regressivo; desumiamo, infatti, dall'*Anuario statistico della Svizzera* le cifre seguenti:

Anno	In 58 stazioni climatiche		In 15 stazioni climatiche	
	Numero dei pernottamenti	Per cento dei letti occupati	Durata media del soggiorno di un viaggiatore	
1929	8,545,966	100	40,7	12,8 giorni
1933	5,876,876	68,8	22,6	10,9 » (1932)
				85,2 (1932)

La notevole diminuzione della clientela dei nostri alberghi verificata in questi ultimi anni va attribuita essenzialmente alla crisi economica e al deprezzamento della valuta di diversi paesi, cioè a cause indipendenti dalla nostra volontà. È questa una ragione di più perchè cerchiamo di ridurre questa perdita e magari di compensarla progressivamente, se possibile, con misure che sono in nostro potere. Tra queste va annoverato l'ampliamento della nostra rete stradale nelle Alpi, che

stimolerà fortemente la circolazione e il turismo: esso acquisterà una importanza sempre maggiore per il movimento dei forestieri quanto più l'automobilismo estenderà la cerchia de' suoi adepti offrendo a ciascuno di essi la possibilità di fissare i suoi itinerari e di disporre del suo tempo come meglio crede.

Il numero degli autoveicoli è andato sviluppandosi dal 1910 in poi, come segue:

Anno	Auto- vetture	Omnibus automobili, autocarri trattrici	Automobili totale	Motocicli	Autoveicoli totale	Numero medio d'abitanti per veicolo
1910	2,726	326	2,602	4,647	7,249	515
1920	8,902	3,331	12,233	8,179	20,412	190
1925	28,697	8,929	37,626	18,967	56,593	69
1931	63,945	20,388	84,333	46,875	131,208	31
1933	66,394	20,290 ¹⁾	86,684 ¹⁾	31,235	117,919	35

¹⁾ Comprese solo 620 trattrici industriali. Negli anni precedenti furono computate anche le trattrici agricole e simili, in tutto circa 1500.

In quanto ai velocipedi, se ne contarono:

nel 1925	677,758
» 1931	841,100
» 1932	863,959

È interessante vedere il ritmo con cui è andato crescendo dopo la guerra il numero degli autoveicoli esteri entrati in Svizzera:

Anno	Autoveicoli esteri entrati in Svizzera
1912	8,766
1918	69
1920	3,389
1925	36,380
1931	179,189
1932	197,537
1933	230,349
1934	267,294

Almeno il 90 % di questi veicoli sono automobili, e solo il 10 % è costituito da motocicli appartenenti ad associazioni riconosciute. I motocicli che non fanno parte di questi sodalizi non sono compresi nella statistica, quantunque ottengano il permesso d'entrata.

Per introdurre in Svizzera un autoveicolo occorre presentare una carta di passo, un tritico, un certificato di controllo per autoveicoli, un libretto di passaggi in dogana o una tessera d'entrata provvisoria. I tre primi documenti hanno di regola una validità abbastanza lunga, ordinariamente d'un anno. Per questi si conta solo il primo passaggio dell'anno; invece, se l'automobilista presenta uno degli ultimi due documenti, si registra nella statistica ogni entrata del veicolo. Le cifre suindicate rappresentano dunque il numero minimo degli autoveicoli esteri entrati nel nostro paese nei rispettivi anni.

Ora, se si prende come base 250,000 entrate in cifra tonda e, considerate le diverse categorie di veicoli: torpedoni, autovetture private e motocicli, si stima che ogni veicolo sia occupato in media da 3 viaggiatori e, in base alle statistiche precedenti si ritiene che ciascuno di essi si trattenga in media quattro giorni in suolo svizzero, si hanno 3,000,000 di giorni-viaggiatori. Stimando a 25 franchi la spesa quotidiana di ognuno di questi ospiti, somma che non è esagerata se si tien conto del costo d'esercizio e di manutenzione del veicolo, si trova che l'entrata di 250,000 veicoli rappresenta per l'economia nazionale un provento complessivo di 75 milioni di franchi l'anno; cioè di 3 milioni per ogni diecimila veicoli.

Nel 1933 sono entrati in Svizzera circa 20,000 torpedoni occupati.

È forse uno dei fenomeni più interessanti del nostro turismo e della nostra industria alberghiera che, mentre vi è stata in questi ultimi anni un'affluenza sempre minore di forestieri, il numero degli autoveicoli esteri entrati in Svizzera è cresciuto continuamente nonostante la crisi economica.

In un memoriale indirizzatoci in data del 14 agosto 1934 in nome delle società affiliate ad essa, l'associazione svizzera del turismo (Schweizerischer Fremdenverkehrsverband), la cui sede è a Zurigo, ha dichiarato di condividere le idee sostenute dai promotori dell'iniziativa per le strade alpine. Tuttavia, con lettera del 20 ottobre 1934 al nostro dipartimento dell'interno, essa ha aggiunto che l'associazione delle imprese di trasporto svizzere che fa parte del medesimo sodalizio è, in maggioranza, contraria all'iniziativa suddetta. Qualora questo atteggiamento fosse determinato dal timore che il movimento turistico abbia a disertare ancora maggiormente dalla ferrovia per passare all'automobile, gioverebbe obiettare che la diminuzione di traffico che deriverebbe a poco a poco al nostro paese da un'eventuale rinuncia all'ampliamento della rete stradale alpina non sarebbe in ogni caso compensata da una corrispondente ripresa del traffico sulle ferrovie interessate.

Recentemente è stato infatti espresso più d'una volta il timore che, in seguito al nuovo vigoroso impulso dato negli Stati limitrofi alle costruzioni stradali, la Svizzera corra sempre più il rischio di essere trascurata dagli automobilisti stranieri. Certo è incontestabile che la Francia, l'Italia e l'Austria, cioè i paesi alpini limitrofi, hanno fatto e fanno tuttavia sforzi notevoli per ampliare e migliorare la loro rete stradale nella regione delle Alpi. La Francia migliora le sue strade tra il Lago Lemano e il Mediterraneo; l'Italia ha eseguito opere notevoli nelle Dolomiti, al Brennero e allo Stelvio, sulle rive del Garda; l'Austria sta migliorando la strada dell'Arlberg, ha già adattato alle esigenze odierne quella del versante settentrionale del Brennero e ora lavora principalmente alla costruzione d'una strada del Grossglockner. Sembra tuttavia che anche all'estero non si perdano di vista le necessità finanziarie. Mentre la nuova strada Gardesana è stata costruita secondo i criteri più moderni, specialmente per ciò che concerne il tracciato e il rivestimento della carreggiata e, secondo le difficoltà del terreno, è larga da 6 a 8 metri, la nuova strada delle Dolomiti Dobbiaco-Lago di Misurina ha una carreggiata di una larghezza utilizzabile di 7 metri e le vecchie strade migliorate, che costituiscono la massima parte delle costruzioni di cui si tratta, sono larghe da $5\frac{1}{2}$ a 6 metri; inoltre si può dire che quasi dappertutto, nelle Dolomiti, la carreggiata delle strade sia senza rivestimento. La roccia calcarea di questa regione ha sempre fornito dei ciottoli che assicurano un saldo legamento; se questo sarà, alla lunga, sufficiente anche per la circolazione degli autoveicoli, è cosa che dirà l'avvenire. Sembra, del resto, da quanto si è constatato finora, che il traffico preferisca le vecchie strade delle Dolomiti, già famose, ai nuovissimi percorsi. In Francia la nuova strada del Galibier, che è un tronco della Grande Route des Alpes, è stata provvista d'una carreggiata per autoveicoli, larga solo 5 metri, con un fondo di ciottoli; ai due lati corre un margine della larghezza d'un metro, la cui carreggiata non è stata rinforzata, onde può essere utilizzata solo in via eccezionale. Gli altri passi della Route des Alpes hanno delle carreggiate di larghezza, per lo più, inferiore a 5 metri e dei punti stretti dove i torpedoni non riescono a passare che a stento.

L'estero è favorito nella costruzione delle strade dal fatto che le condizioni naturali non ostacolano tanto spesso lo sviluppo delle vie alpine come in Svizzera. Per esempio, le lunghe strade delle Dolomiti hanno potuto essere costruite quasi tutte sui dolci pendii formati dai detriti calcarei che contrastano con gli alti massicci rocciosi frastagliati; su queste pendici, in terreno sicuro, si può limitarsi alle misure ordinarie e raramente si richiedono manufatti costosi, come muri di sostegno e viadotti. Invece la costruzione di arterie stradali moderne nelle nostre valli alpine, dai pendii spesso rocciosi spesso formati di de-

triti franosi, presenta difficoltà tecniche e quindi finanziarie notevolmente maggiori. Oltre alla maggiore spesa richiesta dalla costruzione d'una solida carreggiata, occorre considerare la necessità di eseguire accurate opere di fognatura se si vogliono evitare, per quanto possibile, i dannosi effetti degli'intensi geli invernali e delle frequenti variazioni del tempo al mutare delle stagioni.

Ciononostante, la Svizzera non deve restare inattiva. Sviluppando conformemente alle esigenze moderne la sua rete stradale alpina e aprendo, se necessario, nuovi valichi, il nostro paese potrà, come vi è predestinato dalla sua posizione nel cuore dell'Europa, diventare anche per l'auto-turismo, un anello di congiunzione tra est e ovest, tra nord e sud, e dispensare a' suoi visitatori i più puri godimenti che dà la natura, in un'abbondanza che invano si cercherebbe altrove. Così facendo, esso procurerà lavoro e pane a molti suoi abitanti, non solo *temporaneamente* grazie alle opere oggi progettate, bensì anche *durevolmente*, in quanto bisognerà provvedere alla manutenzione delle strade e queste favoriranno il turismo e la circolazione.

Ci contenteremo poi di osservare solo in generale che anche dal punto di vista della difesa nazionale è da desiderare un miglioramento della rete delle nostre strade alpine.

A questo miglioramento i Cantoni hanno già lavorato da anni, nei limiti delle loro forze. Si sono infatti allargate numerose svolte, disposti dei punti d'incrocio, rafforzati o ricostruiti dei muri di sostegno conformemente a quanto richiede l'uso dei veicoli moderni, adattato il rivestimento delle carreggiate alle condizioni di sicurezza della circolazione, particolarmente nelle curve pericolose e sulle chine ripide. Ma le misure di maggiore portata considerate oggi e la cui esecuzione dovrà essere accelerata nei casi particolarmente importanti richiedono uno sforzo finanziario che non si può pretendere sia sopportato solo dai Cantoni che hanno strade alpine. Perciò dovrà interessarvisi specialmente la Confederazione.

5. Diversi Cantoni hanno presentato alle autorità federali dei progetti di strade già prima che fosse lanciata l'iniziativa concernente la rete alpina. In risposta a una domanda rivolta, in relazione con quest'iniziativa, dal nostro Dipartimento dell'interno ai Cantoni di Berna, di Uri, di Svitto, d'Untervaldo Sopraselva, di Glarona, di San Gallo, dei Grigioni, del Ticino, di Vaud e del Vallese, abbiamo ricevuto ragguagli più precisi in proposito. Avevamo domandato a questi Cantoni che indicassero quali strade di montagna avessero particolare importanza per loro e per quali tronchi esistessero già dei progetti definitivi.

Già nel 1932 un comitato d'azione ha sottoposto alle autorità federali dei progetti relativi a una strada che si vorrebbe costruire lungo il lago di Wallenstadt, a sud o a nord di esso; il tracciato sud, che è

quello a cui si darebbe la preferenza, esigerebbe una spesa di circa 10 milioni di franchi. Il Cantone di Berna, già più volte nei primi decenni di questo secolo, e anche di recente ha cercato d'interessarci per la costruzione d'una strada per il passo del Susten. I progetti esistenti, piuttosto vecchi, dovrebbero essere adattati alle concezioni moderne; le spese di una strada del Susten larga 6 metri, da eseguire secondo questi criteri, sono stimate dal Cantone di Berna a 15-16 milioni di franchi. Anni fa venne sottoposto alle autorità federali anche il progetto d'una strada del Prægel, con diramazione verso il Wäggitäl; si attende presentemente a rimaneggiarlo, dopo di che il comitato d'azione ce lo presenterà di nuovo. Ultimamente un comitato d'azione ha presentato un progetto particolareggiato d'una grande strada lungo la riva sinistra del Lago dei Quattro Cantoni. Infine si penserebbe a collegare il Cantone di Berna col Vallese mediante una strada pel passo del Rawil e a tale proposito vi sono già state delle discussioni e delle pubblicazioni.

Quantunque l'iniziativa per le strade alpine si prefigga soltanto l'allargamento e la correzione di strade esistenti e non preveda nuove costruzioni, abbiamo stimato più opportuno di non occuparci subito dei singoli progetti più recenti, bensì di cercare una soluzione di massima. E con questo intento che il Dipartimento dell'interno si è rivolto con l'interrogazione suddetta ai Cantoni che hanno strade alpine, volendo completare il quadro complessivo dello stato attuale di questi problemi.

Tutte queste considerazioni c'inducono a proporvi di respingere l'iniziativa per le strade alpine così com'è formulata, e di prendere in considerazione, invece, in un *decreto federale*, l'idea a cui essa s'ispira; cioè la necessità di favorire in più larga misura lo sviluppo delle strade alpine.

III.

Già nel trattare le questioni connesse col decreto federale del 21 settembre 1928 accordante dei sussidi ai Cantoni per le strade aperte agli automobili, il nostro Dipartimento dell'Interno ha favorito, nei limiti del possibile, i lavori in montagna. Come abbiamo detto più sopra, molto è stato fatto, dopo d'allora, dai Cantoni in questo campo. Fino ad oggi, però, solo a poche strade di montagna si è potuto dare la larghezza di 6 a 6,5 m., necessaria per la circolazione dei grandi torpedoni. D'altra parte è particolarmente difficile mantenere una carreggiata senza polvere sulle chine ripide, perchè le asfaltature divengono ben presto troppo lisce e però pericolose coll'umidità, mentre le pavimentazioni perfette e i rivestimenti affini di pietra sono molto costosi. Tuttavia, anche a questo riguardo si constatano dei progressi lodevoli.

Dalle risposte date dai Cantoni all'interrogazione del nostro Dipartimento dell'interno, mandata il 18 settembre 1934, si rileva, tra altro, che nei diversi Cantoni sono stati apprestati dei progetti per il miglioramento o il rifacimento di tronchi di strade alpine e vie d'accesso, che prevedono una spesa complessiva di circa 27 milioni di franchi. Si stanno preparando altri progetti che saranno terminati questa primavera o al più tardi entro l'anno. Si sono così già prese tutte le disposizioni per permettere d'iniziare senza indugio i lavori su grande scala. Alcuni progetti di ricostruzione, come p. es. quello della strada Coira-Lenzerheide-Giulia-Castasegna, tengono conto in larga misura della possibilità di impiegare disoccupati e di dar lavoro durante l'inverno alle popolazioni delle alte valli.

Come abbiamo già detto, i lavori, a differenza di quanto prevede l'iniziativa, saranno eseguiti in collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni, essendo questi ultimi gl'imprenditori. Questo sistema ha incontrato l'approvazione dei Cantoni.

Già durante il 1933, l'ispettorato federale dei lavori pubblici si è messo in relazione coi servizi tecnici dei Cantoni per studiare le possibilità di procedere razionalmente. I competenti stimano, tuttavia che non si possano lanciare masse di operai improvvisati nella costruzione di strade, particolarmente in montagna. Ingombrare i cantieri di lavoratori senza pratica non riuscirebbe di vantaggio nè all'impresa nè all'economia nazionale.

Negli ambienti da cui proviene l'iniziativa si parlava in principio d'una spesa complessiva di 200 milioni di franchi; valutazione che però non è stata ripresa nel memoriale presentato ufficialmente. La commissione per le strade alpine dell'associazione dei professionisti della strada giunge ne' suoi calcoli a un totale di 96 milioni di franchi, ma senza comprendervi nè un nuovo tronco nè una nuova arteria e senza tener conto di tutte le strade di montagna che, in altri ambienti, si mettevano al primo piano. Questa cifra di 96 milioni si fonda su stime sommarie e va presa in considerazione solo in questo senso.

Dai colloqui a cui ha preso parte, l'ispettorato federale dei lavori pubblici s'è formata l'opinione che una somma di 10 a 12 milioni di franchi — quella che abbiamo già indicata nel nostro messaggio del 9 ottobre 1934 concernente la creazione di occasioni di lavoro — potrebbe essere spesa ogni anno per le diverse strade alpine a maggior profitto della circolazione, ma ch'essa rappresenti il massimo d'un programma razionale. Se si tien conto del contributo dei Cantoni, la spesa così richiesta alla Confederazione sarebbe di 6 a 7 milioni di franchi l'anno. Solo dopo il primo esercizio si sarà in grado di determinare con maggiore precisione che cosa può comprendere il programma di un anno

Si è poi cercato di distribuire in diversi periodi i lavori, secondo le somme disponibili, per le strade prese in considerazione dai tecnici. Si calcola così che sarebbe forse possibile eseguire in una decina di anni il programma completo, aumentato di due nuovi valichi alpini, ciò che farebbe salire il totale delle spese da 96 a 120 milioni di franchi.

Un siffatto modo di procedere presenterebbe però gravi inconvenienti: se tutti i lavori di cui si tratta dovessero essere compresi in un programma da attuarsi in un decennio e dovessero essere eseguiti l'uno dopo l'altro secondo un ordine prestabilito, succederebbe che le strade il cui turno venisse tardi rimarrebbero per molto tempo senza miglioramenti, e che anche la manutenzione potrebbe soffrirne. Inoltre, le autorità locali sarebbero poco soddisfatte della lunga attesa. D'altra parte, un concentramento dei lavori ordinato dalle autorità federali, quand'anche fosse inevitabile, provocherebbe molto più reclami che se i Cantoni potessero disporre liberamente in questo campo, cioè passassero all'esecuzione via via che fossero pronti.

Stabilire nei particolari un programma per un avvenire di cui non possiamo ancora avere una visione precisa, non sembra dunque un buon sistema. Crediamo di non errare affermando essere preferibile dare ai Cantoni un aiuto che possa venire adattato alle condizioni del momento; mentre in pari tempo i servizi federali vigileranno a una esecuzione uniforme del compito da assolvere in posti così dispersi e al giudizioso impiego dei mezzi disponibili.

Una sovvenzione federale annua di 7 milioni al massimo, unita a quanto pagheranno i Cantoni basterà e permetterà alla Confederazione di contribuire alle spese in ragione di due terzi.

Al pari degli organi federali, i Cantoni che dovrebbero presentare delle proposte non sarebbero in grado, nelle circostanze presenti, di fissare anticipatamente per una serie d'anni i loro progetti e le misure d'esecuzione. E' quindi opportuno chiedere l'allestimento di programmi solo per un anno; questi programmi dovranno, beninteso, essere opportunamente inquadrati in un complesso di lavori da prevedere per più tardi e da designare in modo generale. Così si scarteranno provvisoriamente le imprese circa le quali non si è ancora in chiaro e si potrà certamente tener conto della maggior parte delle proposte fatte dai Cantoni. Il Consiglio federale allestirebbe allora il programma definitivo nei limiti dei mezzi disponibili; si dovrebbe badare che lo sviluppo e il miglioramento delle strade alpine più importanti fossero compiuti, per quanto possibile, in modo ininterrotto.

I *profili normali* da adottare per le strade di cui si tratta sono stati stabiliti da una parte dall'associazione dei professionisti della strada, dall'altra, dalla società per le strade automobilistiche svizzere.

Le divergenze ancora esistenti tra i tecnici circa la larghezza delle strade e le questioni relative alle disposizioni eccezionali che fossero necessarie in certi casi saranno risolte quando si tratterà di elaborare e approvare i singoli progetti.

Per le strade di larghezza press'a poco sufficiente sarà bene susidiare la costruzione d'un rivestimento su cui non si formi polvere, magari senza modificare la carreggiata, se per tal modo possono essere evitate o differite la demolizione e la ricostruzione di costosi manufatti. In quanto alle ricostruzioni necessarie, è raccomandabile di esigere che si estendano in ogni caso a una lunghezza di almeno un chilometro, affinché delle riparazioni di carattere locale non assorbano in misura eccessiva i crediti disponibili e il tempo degli agenti incaricati della vigilanza e che il miglioramento di cui si tratta rappresenti senza eccezione un vantaggio sensibile anche per il traffico.

Resta ora da vedere se oltre alla trasformazione delle nostre strade alpine non convenga intraprendere e sovvenzionare la costruzione di strade assolutamente nuove per il *passaggio dei valichi* e per il grande transito. Come abbiamo già detto, sono stati allestiti dei progetti per una strada costeggiante il lago di Wallenstadt e per un'altra sulla riva sinistra del Lago dei Quattro Cantoni; per la strada del Susten è già stato presentato diversi anni fa al Consiglio federale un progetto particolareggiato e diversi ambienti bernesi dimostrano nuovamente un interesse speciale per questo valico. Oltre a questi tre progetti di nuove costruzioni, menzioniamo la strada del Pragel e del Wäggitäl i cui piani e preventivi furono a suo tempo allestiti e presentati con una domanda di sussidio; infine, si pensa alla costruzione d'una strada del Sanetsch o del Rawil. Come si vede, le proposte non mancano. Come abbiamo già osservato, l'iniziativa non menziona in alcun modo questi diversi progetti, il che però non esclude che si possa in seguito pensare alla costruzione di nuove strade fondandosi sul decreto federale da noi proposto.

Perciò sarà necessario *esaminare insieme tutte le domande relative alla costruzione e al miglioramento di strade* e fissare, nei limiti delle possibilità, i lavori che dovranno essere eseguiti *ogni anno*.

Noi pensiamo che, contemporaneamente alle trasformazioni, si potrà ogni anno intraprendere la costruzione di una o forse due nuove strade, se i crediti sono concessi nella maniera e nella misura che abbiamo detto sopra. Dopo il primo anno di lavori, il Consiglio federale sarà in grado di giudicare fino a che punto esso possa andare nello aiuto da dare per siffatte imprese.

Perchè lo sviluppo della rete delle nostre strade alpine sia compiuto metodicamente e rechi vantaggi durevoli, occorre non solo che

l'esecuzione sia regolata dai servizi federali, ma anche che i sussidi siano versati in base a conti particolareggiati, come avviene per le correzioni dei corsi d'acqua e per le sovvenzioni accordate alle costruzioni stradali in virtù dell'articolo 23 della Costituzione.

Per ciò che concerne il calcolo dei sussidi federali, occorre tener presente quanto segue:

Già attualmente, i Cantoni hanno diritto alla ripartizione ordinaria del quarto dei dazi sulla benzina per tutte le spese relative alle strade e quindi anche per la ricostruzione delle strade alpine, in modo che, alla fine, la Confederazione assumerà a proprio carico dal 70 al 72% circa del costo dei lavori. Non si tien conto, in queste cifre, della parte dei dazi sulla benzina ripartita secondo un fattore costante, cioè proporzionalmente alla lunghezza delle strade esistenti. La misura esatta in cui la sovvenzione proveniente dal quarto dei dazi sulla benzina aumenterà il contributo finanziario della Confederazione allo sviluppo della rete stradale alpina dipenderà da una parte dalle spese che avranno in avvenire i Cantoni per le loro strade, dall'altra parte dal gettito dei dazi suddetto. I supplementi (assegni straordinari) previsti all'articolo 3, ultimo capoverso, del decreto federale del 21 settembre 1928 non sono stati presi in considerazione nella nostra valutazione delle percentuali generali; essi non modificherebbero che di poco queste ultime quando si trattasse di lavori di una certa entità.

I Cantoni saranno certo in grado di presentare in un ordine conveniente i progetti di costruzioni o di correzioni stradali, di modo che i sussidi potranno essere versati via via che avanzino i lavori.

Terminati che siano questi ultimi su di una strada od un tronco, le autorità cantonali s'incaricheranno a loro spese della *manutenzione* e dei *successivi miglioramenti*.

IV.

Viste le considerazioni che precedono, ci pregiamo sottoporvi i due progetti di decreti federali qui allegati raccomandandovi di adottarli.

Il primo di essi riguarda l'iniziativa per l'inserzione di un articolo 23 ter nella Costituzione federale (ricostruzione delle strade alpine e delle relative strade d'accesso), che dovrà essere sottoposta alla votazione del popolo e degli Stati con la proposta di respingerla.

Il secondo regola la soluzione positiva del problema posto dagli autori dell'iniziativa. Quanto abbiamo detto sopra contiene la motivazione della nostra proposta nei suoi principi. Solo gli articoli 9 e 10 del progetto hanno bisogno di spiegazioni.

L'art. 9 dispone che le somme necessarie saranno provvedute con un sopraddazio speciale sulla benzina. Non abbiamo fissato l'ammontare di questa riscossione perchè, come sapete, contiamo indicare in un progetto distinto tutte le misure da noi ritenute necessarie per fronteggiare le nuove spese e assicurare l'assestamento del bilancio della Confederazione. Rinunziamo quindi a diffonderci maggiormente sulla copertura finanziaria. Ci limiteremo per ora a constatare che la Confederazione non potrà accingersi a favorire il miglioramento delle strade alpine fin tanto che non le si forniscono i mezzi necessari a fronteggiare le nuove spese che ne deriveranno.

Con ciò abbiamo pure motivato la riserva fatta all'articolo 10, num. 1. Visto che ci troviamo in presenza d'un'iniziativa popolare che concerne la stessa questione che il decreto federale da noi proposto, l'entrata in vigore di quest'ultimo dev'essere subordinata a una seconda condizione. L'articolo 10, num. 2, prevede che il decreto entrerà in vigore solo se l'iniziativa per l'inserzione di un nuovo articolo 23 ter nella Costituzione federale sarà ritirata oppure se sarà respinta dal popolo o dai Cantoni. In caso di accettazione dell'iniziativa da parte tanto del popolo quanto dei Cantoni, il decreto concernente il miglioramento delle strade alpine sarebbe senz'altro da ritenere nullo.

Concludiamo dunque proponendovi di adottare i due disegni di decreto di cui segue qui il testo.

Gradite, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, i sensi della nostra distinta considerazione.

Berna, 26 febbraio 1935.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

R. Minger.

Il Cancelliere della Confederazione:

G. Bovet.

Rapporto del Consiglio federale sull'Assemblea federale sull'iniziativa popolare per la ricostruzione delle strade alpine e delle relative strade d'accesso (articolo 23ter della Costituzione federale) (Del 26 febbraio 1935.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1935
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	10
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3224
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.03.1935
Date	
Data	
Seite	98-116
Page	
Pagina	
Ref. No	10 149 765

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.