

89.015

**Messaggio
sull'iniziativa popolare
«per il promovimento dei trasporti pubblici»**

del 13 febbraio 1989

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo il messaggio relativo all'iniziativa popolare federale «per il promovimento dei trasporti pubblici» proponendovi di sottoporla senza controprogetto al voto del popolo e dei Cantoni, con raccomandazione di respingerla.

È allegato il disegno di un corrispondente decreto federale.

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

13 febbraio 1989

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Delamuraz

Il cancelliere della Confederazione, Buser

Compendio

L'iniziativa dell'Anello degli indipendenti (AdI) «per il promovimento dei trasporti pubblici» ha come scopo di ancorare quest'ultimo nella Costituzione come compito permanente della Confederazione. Secondo i promotori, la ferrovia dovrebbe assicurare il traffico delle merci in transito in parte prevalente ed aumentare la sua quota nel traffico delle merci a grande distanza.

Durante un periodo transitorio (fino all'entrata in vigore di una politica coordinata dei trasporti), almeno un terzo del dazio sui carburanti e un terzo del sopraddazio dovrebbero essere destinati al finanziamento degli aiuti federali ai trasporti pubblici. Si disporrebbe così annualmente, per questi ultimi, di circa 540 milioni di franchi supplementari. I mezzi destinati a scopi stradali provenienti dai dazi sui carburanti si ridurrebbero per contro di 600 a 700 milioni di franchi annualmente.

Siccome il progetto di una politica coordinata dei trasporti è stato respinto dal Sovrano il 12 giugno 1988, l'approfondita modificazione della destinazione dei dazi sui carburanti, prevista nelle disposizioni transitorie dell'iniziativa, resterebbe in vigore presumibilmente per un lungo periodo.

Il Consiglio federale propone la reiezione dell'iniziativa. La profonda modificazione transitoria della destinazione dei dazi sui carburanti va respinta poiché la Confederazione in questi ultimi anni ha utilizzato per i trasporti pubblici somme progressivamente accrescentisi in misura superiore alla media. I provvedimenti richiesti per trasferire alla ferrovia il traffico merci a lunga distanza vanno troppo lontano e condurrebbero a un'ineguaglianza di trattamento a scapito degli automezzi pesanti esteri. La maggior parte degli altri provvedimenti richiesti dall'iniziativa non sono di livello costituzionale.

Anche un controprogetto all'iniziativa non sarebbe molto opportuno per ragioni politiche e materiali, in quanto dovrebbe riprendere elementi importanti del disegno respinto sulla politica coordinata dei trasporti, ciò che taluni potrebbero considerare un atto costrittivo. Dal profilo materiale occorre evidenziare che la Confederazione può promuovere ulteriormente i trasporti pubblici anche in assenza di un mandato costituzionale.

1 L'iniziativa popolare

11 Tenore

Il 24 febbraio 1986 l'AdI ha presentato un'iniziativa popolare «per il promozione dei trasporti pubblici».

L'iniziativa ha il tenore seguente:

La Costituzione federale è completata come segue:

Art. 26 cpv. 2-5 (nuovi)

²La Confederazione promuove i trasporti pubblici, segnatamente quelli ferroviari. Assicura, nell'intero Paese, sufficienti collegamenti con mezzi di trasporto pubblici appropriati, finanziando un'offerta base di possibilità di trasporto.

³Per mantenere e potenziare l'efficienza e l'offerta delle prestazioni nel traffico passeggeri e mercantile, la Confederazione promuove in particolare:

- a. la creazione di un'infrastruttura efficiente;
- b. corse frequenti e tariffe vantaggiose;
- c. l'allacciamento di regioni montane e marginali compresi i collegamenti e le corrispondenze necessarie;
- d. unioni tariffarie nelle regioni che vi si addicono;
- e. il traffico intermodale strada-ferrovia;
- f. la costruzione di binari di raccordo per il traffico merci.

⁴I Cantoni provvedono per ulteriori prestazioni.

⁵La Confederazione prende provvedimenti affinché il transito delle merci avvenga soprattutto per ferrovia e sostiene gli sforzi volti a convogliare su ferrovia il transito delle merci a lunga distanza.

Disposizioni transitorie, art. 19 (nuovo)

¹Fino all'entrata in vigore di disposizioni costituzionali per una politica coordinata dei trasporti, includenti un fondo di finanziamento dei trasporti, i compiti di cui all'articolo 26 capoversi 2, 3 e 5 sono finanziati, oltre che con i sussidi federali finora prestati per il mantenimento dell'esercizio e per il risarcimento di prestazioni a favore dell'economia generale, con un terzo almeno del sopraddazio sui carburanti e un terzo almeno del prodotto netto dei dazi d'entrata sui carburanti giusta l'articolo 36^{ter}.

²Questi mezzi finanziari vanno impiegati il più presto possibile, il più tardi nel secondo anno successivo all'accettazione dell'articolo 26 capoversi 2 a 5.

³Fino all'entrata in vigore di disposizioni costituzionali per una politica coordinata dei trasporti, includenti un fondo di finanziamento dei trasporti, il periodo introduttivo dell'articolo 36^{ter} capoverso 1 è modificato come segue:

Art. 36^{ter} cpv. 1 periodo introduttivo

¹La Confederazione assegna al traffico stradale un terzo del prodotto netto dei dazi d'entrata sui carburanti e due terzi di un sopraddazio, utilizzandoli:

...

12 Riuscita

Con decisione del 2 aprile 1986 la Cancelleria federale ha constatato che l'iniziativa ha raccolto 112 318 firme valide e che quindi è formalmente riuscita (FF 1986 I 1022).

13 Termine fissato per il trattamento dell'iniziativa

Il termine durante il quale siamo tenuti a presentare alle vostre Camere un messaggio sull'iniziativa popolare scade il 23 febbraio 1989 (art. 27 cpv. 1 in relazione con l'art. 29 cpv. 1 della legge sui rapporti fra i Consigli [LRC], RS 171.11).

14 Validità

141 Unità della forma

Un'iniziativa può essere presentata sotto forma di proposta generale o di progetto già elaborato (art. 121 cpv. 4 Cost.), tenuto conto che la forma mista non è ammessa (art. 75 cpv. 3 della legge federale sui diritti politici, RS 161.1). La presente iniziativa riveste esclusivamente le caratteristiche di un progetto già elaborato, per cui l'unità della forma è assicurata.

142 Unità della materia

Giusta l'articolo 121 capoverso 3 della Costituzione federale, un'iniziativa deve vertere su *un* solo oggetto. Quella di cui trattiamo si riferisce al promovimento dei trasporti pubblici e propone all'uopo un complemento all'articolo 26 della Costituzione federale. I capoversi 2-5 dell'iniziativa sono strettamente connessi in quanto tutti perseguono il promovimento dei trasporti pubblici.

La disposizione transitoria dello stesso testo (art. 19) ha per obiettivo di modificare, fino all'entrata in vigore di disposizioni costituzionali per una politica coordinata dei trasporti, la destinazione vincolata dei dazi e del sopraddazio sui carburanti, a favore dei trasporti pubblici.

Mentre i proposti capoversi 2-5 dell'articolo 26 della Costituzione descrivono il genere e la portata del promovimento dei trasporti pubblici, la disposizione transitoria disciplina (provvisoriamente) il finanziamento dei provvedimenti domandati. Tutte queste disposizioni sono intrinsecamente connesse.

Il testo dell'iniziativa corrisponde alle esigenze che devono essere soddisfatte affinché l'unità della materia sia garantita (art. 72 cpv. 2 della legge federale sui diritti politici).

15 Contenuto dell'iniziativa

Secondo le indicazioni dei suoi promotori, l'iniziativa, lanciata nel settembre 1984, persegue in particolare gli obiettivi seguenti:

- la Confederazione deve promuovere più attivamente i trasporti pubblici (per motivi di protezione dell'ambiente, quest'ultimi devono diventare più attrattivi);
- la Confederazione deve garantire, con i trasporti pubblici, un'«offerta di base» all'insieme del Paese;

- la Confederazione deve garantire un'infrastruttura «efficiente», segnatamente per le ferrovie;
- il traffico combinato strada-ferrovia deve essere sviluppato;
- la ferrovia deve assicurare maggiori trasporti di merci;
- il transito delle merci deve aver luogo soprattutto per ferrovia.

Per conseguire questi obiettivi converrà ricorrere, tra l'altro, ai provvedimenti seguenti:

- promovimento della densità degli orari;
- offerta di prestazioni del trasporto pubblico a tariffe vantaggiose;
- incoraggiamento d'unioni tariffarie;
- sviluppo dei trasporti intermodali;
- offerta di treni auto-viaggiatori (pure su lunghe distanze);
- promovimento della costruzione di binari di raccordo per le aziende industriali;
- fino all'entrata in vigore delle disposizioni costituzionali per una politica coordinata dei trasporti, i provvedimenti summenzionati vanno finanziati con i dazi sui carburanti, di cui un terzo (dazi e sopraddazi) sarà destinato a questo scopo.

16 Altre intenzioni dei promotori dell'iniziativa

Conformemente alle disposizioni transitorie (art. 19), l'iniziativa dell'AdI deve provocare, fino all'entrata in vigore delle disposizioni costituzionali della politica coordinata dei trasporti (PCT), un cambiamento della destinazione del prodotto dei dazi sui carburanti, a favore dei trasporti pubblici. Quando fu lanciata l'iniziativa queste disposizioni transitorie erano state concepite soprattutto come mezzo per accelerare i dibattiti, nei vostri Consigli, sul messaggio concernente le basi di una politica coordinata dei trasporti (FF 1983 I 817).

17 Procedura di consultazione

Grazie alla procedura di consultazione sul messaggio concernente le basi di una politica coordinata dei trasporti (FF 1983 I 817), sono sufficientemente note le posizioni rispetto al diritto costituzionale disciplinante i trasporti.

Anche la valutazione delle prese di posizione ufficiali sull'atto sottoposto al popolo e sul risultato della votazione sulla politica coordinata dei trasporti permette di trarre conclusioni per quanto concerne la presente iniziativa popolare. Per questa ragione si è potuto rinunciare all'avvio di una procedura di consultazione.

2 Promovimento e finanziamento dei trasporti pubblici secondo il diritto federale

21 Caratteristiche

La Confederazione partecipa in diversi modi al finanziamento e quindi anche alla promozione dei trasporti pubblici.

Si distingue tra contributi d'esercizio e contributi d'investimento. I contributi d'esercizio sono prestazioni finanziarie che servono a coprire le spese d'esercizio delle imprese di trasporto. I contributi d'investimento sono prestazioni finanziarie che servono a coprire le spese d'investimento per gli impianti e il materiale rotabile.

Qui appresso i contributi federali sono ripartiti secondo i destinatari, rispettivamente secondo la base giuridica determinante¹⁾.

22 Contributi federali alle FFS

221 Mandato di prestazioni 1987

In seguito alla modificazione della legge sulle FFS del 9 ottobre 1986 (RU 1987 263) e in virtù del mandato di prestazioni 1987 (decreto federale del 9 ottobre 1986, RS 742.37), la Confederazione assume la responsabilità finanziaria per l'*infrastruttura* delle FFS. Per *infrastruttura* s'intendono l'insieme della rete ferroviaria, come anche i relativi impianti fissi. Le FFS s'obbligano a versare un contributo alla copertura di questi costi: un corrispondente contributo d'*infrastruttura* è fissato dal nostro Collegio ogni volta per un triennio. Le FFS si procacciano il contributo che devono fornire utilizzando i loro proventi nel settore dell'economia di mercato (cfr. tavola al n. 265).

In base all'articolo 3 capoverso 1 del mandato di prestazioni, la Confederazione versa alle FFS un'indennità per le loro prestazioni a favore dell'economia generale. Nel 1989 queste ultime raggiungeranno, secondo il preventivo, 523 milioni di franchi (per il traffico viaggiatori regionale) e 36 milioni di franchi (per i trasporti intermodali) (FF 1988 III 1014). Per le spese d'*infrastruttura* non coperte, la Confederazione accorda un'indennità che aumenta da 576 milioni di franchi nel 1987 a 967 milioni di franchi nel 1992.

222 Contributi d'esercizio per agevolazioni tariffarie

Con il decreto federale del 1° ottobre 1986 (FF 1986 III 345), la Confederazione si addossa le perdite d'introiti derivanti dall'introduzione di provvedimenti tariffali nei trasporti pubblici. Questo decreto scade il 31 dicembre 1992. Il preventivo 1989 fissa a 55 milioni di franchi la pertinente indennità.

223 Contributi federali in base alla legge concernente i dazi sui carburanti

In base alla legge concernente i dazi sui carburanti del 22 marzo 1985 LDC (RS 725.116.2), la Confederazione accorda contributi alle imprese di trasporti:

¹⁾ Conformemente al disegno di legge federale *sugli aiuti finanziari e le indennità*, i contributi federali devono essere classificati in funzione di queste due categorie (FF 1987 I 297). Nel presente messaggio si ricorre tuttavia alle designazioni contenute nella legislazione sulle ferrovie e i dazi sui carburanti.

- per ribassare il prezzo del traffico combinato (art. 21 segg. LDC) e
- per ribassare il prezzo del trasporto dei veicoli stradali accompagnati sul Sempione (art. 21 segg. LDC).

Altri provvedimenti a favore della ferrovia e della strada sono menzionati nel capitoletto sul finanziamento delle strade (dopo il n. 27).

23 Contributi federali alle PTT

La Confederazione assume il disavanzo risultante dalla riduzione del prezzo degli abbonamenti di percorso, che è ammontato, nel 1987, a circa 3 milioni di franchi. Il servizio viaggiatori delle PTT ha pure registrato un deficit di circa 100 milioni di franchi nel 1987, soprattutto perché deve sopportare autonomamente le prestazioni a favore dell'economia generale, compreso l'adeguamento tariffale.

24 Contributi federali alle imprese di trasporto concessionarie (ITC)

241 Contributi d'esercizio in base alla legislazione sulle ferrovie

La Confederazione paga pure *indennità* alle imprese di trasporto concessionarie per le loro prestazioni a favore dell'economia generale. Trattasi soprattutto delle agevolazioni tariffali per i lavoratori e gli scolari giusta l'articolo 51 della legge sulle ferrovie (RS 742.101).

Conformemente all'articolo 58 della medesima, alle imprese di trasporto concessionarie vengono versati contributi per il mantenimento dell'esercizio (copertura del deficit).

Nel nostro messaggio del 18 novembre 1987 (FF 1988 I 1024) vi proponiamo di adeguare il disciplinamento dell'indennizzo delle imprese di trasporto concessionarie a quello delle FFS.

Oltre al risarcimento delle prestazioni in favore dell'economia generale, la Confederazione compensa loro l'adattamento tariffale al livello delle tariffe FFS. *L'adeguamento tariffale* si fonda sul decreto federale del 5 giugno 1959 (RS 742.402.2) sull'adattamento tariffale e si applica alle regioni di montagna, come pure alle regioni del Paese sfavorite per la loro situazione geografica.

242 Contributi d'esercizio a favore degli agevolamenti tariffali

Anche nel caso delle aziende di trasporto concessionarie, la Confederazione si addossa le perdite d'introiti risultanti dai provvedimenti di agevolazione tariffale, come per esempio la riduzione di prezzo dell'abbonamento a metà prezzo (cfr. n. 222).

243 Contributi d'esercizio secondo la legge concernente i dazi sui carburanti

Trattasi soprattutto delle riduzioni tariffali per il trasporto di autoveicoli accompagnati (art. 21 della legge concernente i dazi sui carburanti). Attualmente sono ridotte le tariffe di carico del Lötschberg (BLS), della galleria del Furka (FO) e del tronco Thuisis-Samedan (RhB).

244 Contributi agli investimenti

Per mezzo di crediti d'impegno periodici, la Confederazione accorda contributi destinati ai *miglioramenti tecnici* delle imprese di trasporto concessionarie. I miglioramenti tecnici servono al mantenimento della sicurezza e all'aumento dell'economicità di queste imprese. L'esempio più recente di un siffatto credito d'impegno è il 7° credito-quadro destinato alle imprese di trasporto concessionarie (decreto federale del 29 set. 1987, FF 1987 III 239).

I contributi possono però anche essere destinati ai provvedimenti di ripristino in seguito a *danni causati dalle forze naturali* e alla *sostituzione del servizio ferroviario* con un servizio d'autobus (art. 59, risp. 57 della legge sulle ferrovie). Inoltre la Confederazione concede contributi alla costruzione o allo sviluppo di linee d'importanza nazionale. Come esempi citiamo gli aiuti per la costruzione della galleria di base del Furka (FF 1971 1183) e della ferrovia della Ve-reina (FF 1987 I 60). Il raddoppio della linea ferroviaria del Lötschberg (BLS) è stato sostenuto con un prestito della Confederazione (FF 1976 II 1046).

25 Contributi a terzi

Secondo la legge concernente i dazi sui carburanti, la Confederazione ha la facoltà di accordare i contributi a terzi, in particolare allo scopo di promuovere il trasferimento dai trasporti privati ai trasporti pubblici.

Oltre ai contributi già segnalati, provenienti dai dazi sui carburanti, per gli alleggerimenti tariffali dei trasporti intermodali e del trasporto di autoveicoli accompagnati, possono essere promossi con sussidi federali:

- la costruzione di binari di raccordo (conformemente all'art. 18 della legge concernente i dazi sui carburanti);
- gli impianti destinati ai trasporti combinati (giusta l'art. 21 della legge concernente i dazi sui carburanti);
- gli investimenti ferroviari di ferrovie estere, nella misura in cui essi giovano ai nostri interessi.

26 Evoluzione delle spese della Confederazione per i trasporti pubblici

261 Visione generale

Le spese della Confederazione a favore dei trasporti pubblici sono fortemente aumentate dal 1960, anno in cui sono ammontate all'1,3 per cento delle spese

totali della Confederazione; nel 1987, esse hanno raggiunto già il 6,3 per cento e, nel 1992, saranno pari al 7,8 per cento.

Anno	Mio di fr.	Anno	Mio di fr.
1960	32	1989 (P)	1998
1970	99	1990 (PF)	2245
1980	1230	1991 (PF)	2327
1987	1485	1992 (PF)	2427
1988 (P)	1775		

Per il solo periodo compreso tra il 1988 e il 1992, è pertanto previsto che le spese federali aumenteranno di circa 650 milioni di franchi e che esse saranno finanziate essenzialmente per mezzo delle risorse generali della Confederazione. Sono sottoposte all'approvazione delle vostre Camere nel quadro delle loro competenze in materia di preventivo, giusta la legge federale concernente la gestione finanziaria della Confederazione (RS 611.0). Anche il finanziamento di Ferrovia 2000 (credito d'impegno di 5,4 miliardi di franchi, FF 1988 II 127) vien operato per mezzo delle risorse generali della Confederazione.

262 Prestazioni della Confederazione a favore delle FFS

Nel corso degli anni 1980-1985, i contributi federali alle FFS sono oscillati tra 0,9 e 1,1 miliardi di franchi all'anno. Sino al 1987, l'onere della Confederazione ha potuto essere abbassato a meno di 1 miliardo di franchi l'anno. Con il nuovo mandato di prestazioni 1987 sono stati soppressi i contributi alla copertura del deficit. In seguito alle difficoltà strutturali nel traffico merci, a una forte attività d'investimento e ad un aumento degli oneri salariali superiore alla media, i contributi finanziari federali per l'infrastruttura dovrebbero però passare da 576 milioni di franchi nel 1988 a 967 milioni nel 1992. Le prestazioni della Confederazione alle FFS nel 1992 supereranno dunque, nel loro insieme, 1,7 miliardi di franchi. L'onere costituito dalle spese di capitale relative agli investimenti per Ferrovia 2000 non si fa ancora sentire.

Il *finanziamento degli investimenti* delle FFS a decorrere dal mandato di prestazioni 1987 è effettuato esclusivamente per mezzo di prestiti della Confederazione a condizioni di mercato. I prestiti appaiono unicamente sotto forma di variazioni patrimoniali nel bilancio delle FFS o rispettivamente nel conto capitale della Confederazione. La concessione di mutui alle FFS grava sul bilancio della Confederazione soltanto nella misura in cui le FFS non possono finanziare integralmente i costi d'infrastruttura con i propri mezzi.

In questa sede rammentiamo inoltre che la Confederazione ha convertito, nel 1982, prestiti di un ammontare di 2,2 miliardi di franchi in capitale di dotazione (RU 1982 310).

263 Prestazioni della Confederazione alle imprese di trasporto concessionarie

Negli anni 1980-1987, i contributi alle imprese concessionarie sono aumentati di 180 milioni di franchi raggiungendo 518 milioni, di cui 329 milioni sono stati destinati all'esercizio e 189 milioni all'investimento.

È presumibile un nuovo incremento importante delle spese entro il 1992. In rapporto al 1987, esse aumenteranno del 40 per cento, per raggiungere l'importo di 723 milioni di franchi. La flessione dei prestiti destinati al raddoppio della BLS risulterà più che compensata dai contributi d'investimento per la ferrovia della Vereina.

264 Prestazione della Confederazione a terzi

In vista dell'installazione di binari di raccordo privati, nel 1986 e nel 1987 sono stati effettuati pagamenti per un volume di 8 milioni di franchi ogni anno. Entro il 1992 si prevedono spese annue di circa 40 milioni di franchi per i binari di raccordo e gli impianti esteri del traffico combinato.

La tavola seguente mostra una panoramica dei contributi federali per i trasporti pubblici (anni 1987-1992).

265 Prestazioni federali a favore dei trasporti pubblici

(in mio di fr.)

	Conto 1987	Preventivo 1988	Preventivo 1989 ⁴⁾	Piano finanziario			I-Indennità F-Aiuto finanziario Carb. a scopo vincolato
				1990	1991	1992	
Contributi federali alle FFS							
<i>Contributi d'esercizio</i>							
Indennizzo traffico viaggiatori regionale ¹⁾	495	514	523	563	581	600	I
Indennizzo trasporti intermodali * ¹⁾	31	22	36	37	41	44	I/Carb.
Riduzioni tariffali TPu	60	55	55	55	55	55	I
Trasporto d'automobili acc. Sempione*	1	1	1	0	0	0	I/Carb.
Copertura del disavanzo d'esercizio ²⁾	357						
Prestazione per l'infrastruttura versata dalla Confederazione ³⁾		576	728	869	918	967	I
<i>Contributi agli investimenti</i>							
LRA Cointrin	10	2	1				F
Totale	954	1170	1344	1524	1595	1666	

¹⁾ Dal 1987 secondo il nuovo mandato di prestazioni.

²⁾ Copertura del disavanzo dell'anno precedente (secondo il vecchio mandato di prestazioni).

³⁾ Copertura della prestazione d'infrastruttura dell'anno precedente (in virtù del nuovo mandato di prestazioni).

⁴⁾ Decreto federale del 12 dicembre 1988.

	Conto 1987	Preventivo 1988	Preventivo 1989 ⁴⁾	Piano finanziario			I-Indennità F-Aiuto finanziario Carb. a scopo vincolato
				1990	1991	1992	
Sussidi federali alle ITC							
<i>Contributi d'esercizio</i>							
Indennizzo	56	61	60	67	67	73	I
Adeguamento tariffale	108	113	118	124	128	134	I
Riduzioni tariffali, Tpu	26	31	26	26	26	26	I
Trasporti di autoveicoli accompagnati*	21	17	21	22	22	23	I/Carb.
Copertura del disavanzo d'esercizio	118	136	125	130	135	140	F
<i>Contributi agli investimenti e mutui</i>							
Miglioramenti tecnici	100	135	165	190	210	210	F
Aiuto per i danni da elementi naturali			18				F
Raddoppio BLS, credito di costruzione	62	35	35	30	33	43	F
Idem/interessi	12	13	10	10	9	10	F
Vereina	10	21	30	61	64	64	F
Contributo all'allacciamento PFL	5	10	10	20	0	0	F
Totale	518	572	618	680	694	723	
Contributi federali e prestiti a terzi							
Binari di raccordo*	8	21	22	22	22	22	F/Carb.
Investimenti trasp. combinati*	5	12	14	19	16	16	F/Carb.
Totale	13	33	36	41	38	38	
Totale TPu	1485	1775	1998	2245	2327	2427	
* Finanziamento con i dazi sui carburanti	66	73	94	100	101	105	
Totale I/Carb. + F (senza copertura disavanzo ITC) .	265	289	363	411	417	432	

Il finanziamento delle strade da parte della Confederazione si ripercuote in parte anche sul finanziamento dei trasporti pubblici. Per questa ragione, qui appresso esponiamo alcuni aspetti fondamentali del finanziamento stradale.

Il 1° gennaio 1985 è entrata in vigore la legge concernente i dazi sui carburanti (LDC), che si basa sull'articolo 36^{ter} riveduto della Costituzione. Secondo l'articolo 3 di detta legge, la Confederazione impiega come segue la metà del prodotto netto dei dazi sui carburanti, come pure il prodotto integrale del sopradazio (attualmente di 30 cts. litro) per compiti in rapporto con la circolazione stradale:

- a. per la sua partecipazione alle spese delle strade nazionali;
- b. per i contributi alle spese di costruzione delle strade principali;
- c. per gli altri contributi vincolati ad opere, vale a dire:
 1. contributi per la soppressione o la sicurezza dei passaggi a livello, per binari di raccordo privati e per altri provvedimenti intesi a separare il traffico pubblico da quello privato;
 2. contributi per il promovimento del traffico combinato e del trasporto di veicoli stradali accompagnati;
 3. contributi per la costruzione di posteggi presso le stazioni dei trasporti pubblici;
 4. contributi per provvedimenti protettivi dell'ambiente, resi necessari dal traffico stradale;
 5. contributi per provvedimenti protettivi del paesaggio, resi necessari dal traffico stradale;
 6. contributi per opere di protezione contro le forze della natura lungo le strade;
- d. per contributi non direttamente vincolati ad opere:
 1. per le spese delle strade aperte agli autoveicoli e per la perequazione finanziaria nel settore stradale;
 2. ai Cantoni aventi strade alpine che servono al traffico internazionale e ai Cantoni privi di strade nazionali già aperte al traffico;
- e. per una riserva, nella misura in cui sia necessaria onde assicurare uno sviluppo equilibrato delle entrate e delle uscite;
- f. per la ricerca nel settore stradale.

Giusta l'articolo 4 della legge concernente i dazi sui carburanti, l'Assemblea federale ripartisce, nell'ambito del bilancio di previsione, il prodotto dei dazi sui carburanti destinato al traffico stradale tra i diversi settori di compiti summenzionati. La quota della partecipazione alle spese per le strade nazionali è calcolata secondo le esigenze dei programmi di costruzione annuali e a lungo termine, che noi stabiliamo dopo aver udito i Cantoni e tenuto conto dei bisogni di manutenzione e d'esercizio. La quota per i contributi alle spese di costruzione delle strade principali è da noi calcolata tenuto conto delle esigenze dei programmi pluriennali e dopo aver udito i Cantoni. Le quote per gli altri con-

tributi direttamente vincolati ad opere sono calcolate secondo la stima delle uscite risultanti dalle esigenze e dalle urgenze. La quota per i contributi non direttamente vincolati ad opere ammonta almeno al 12 per cento dei dazi sui carburanti assegnati al traffico stradale.

Espressa in cifre, questa ricapitolazione, che corrisponde alle panoramiche degli anni 1987-1992 (cfr. qui appresso) mostra un accrescimento considerevole delle spese federali prese in considerazione.

La tavola presenta inoltre gli introiti previsti dai dazi sui carburanti e dal sopraddazio, come pure lo stato attuale e futuro dell'accantonamento. Ne risulta che probabilmente già a decorrere dal 1989 le spese per i compiti costituzionali e legislativi connessi con la circolazione stradale supereranno gli introiti dai dazi e dai sopraddazi sui carburanti. Per questa ragione l'accantonamento diminuirà quindi progressivamente.

271 Utilizzazione del prodotto finalizzato dei dazi sui carburanti (in mio di fr.)

	Conto 1987	Preventivo		Piano finanziario		
		1988	1989 ¹⁾	1990	1991	1992
Spese						
<i>Strade nazionali</i>						
Costruzione	821	880	900	1035	1085	1130
Rinnovamento	25	81	25	35	40	50
Manutenzione	95	100	190	210	230	245
Esercizio e polizia	152	165	178	186	195	205
<i>Strade principali</i>						
Strade principali	139	140	175	182	179	183
Idem/promovimento dell'impiego	6	6	0	0	0	0
<i>Altri contributi a provvedimenti tecnici</i>						
Passaggi a livello / Separazione modi di traffico ..	40	60	85	90	95	105
Altre strade/maltempo 1987	0	0	23	10	6	4
Binari di raccordo	8	21	22	22	22	22
Trasporti intermodali FFS	31	22	36	37	41	44
Investimento trasporti combinati	5	12	14	19	16	16
Trasporto veicoli a motore accompagnati	22	18	22	22	22	23
Parcheggi presso le stazioni	5	5	20	11	7	4
Idem/prestiti	3	7	4	5	4	3
Protezione dell'ambiente e del paesaggio	44	60	123	139	157	186
Protezione contro le forze naturali	15	52	28	28	27	30
<i>Contributi per provvedimenti non tecnici</i>						
Sussidi stradali generali e perequazione finanziaria ..	243	231	248	254	260	266
Idem/quota straordinaria	150	150	150	150	150	150
Strade alpine internazionali, Cantoni sprovvisti di strade nazionali	18	17	18	19	20	20
Div. ricerca e amministrazione	12	13	15	14	17	16
Totale delle spese	1834	2040	2276	2468	2573	2702

¹⁾ Decreto federale del 12 dicembre 1988.

	Conto	Preventivo		Piano finanziario		
	1987	1988	1989 ¹⁾	1990	1991	1992
Introiti						
Quota dei dazi d'entrata sui carburanti	578	560	610	625	640	655
Sopraddazio	1530	1510	1610	1650	1690	1730
Rimborso di prestiti	0	0	0	0	0	0
Restituzioni	0	0	0	0	0	0
Totale delle entrate	2108	2070	2220	2275	2330	2385
Eccedenza d'introiti (+) di spese (-)	274	30	-56	-193	-243	-317
Riserva						
Stato alla fine dell'anno	2057	2087	2031	1838	1595	1278

3 Relazione dell'iniziativa con il diritto in vigore

31 Relazione con il promovimento dei trasporti pubblici

(art. 26 cpv. 2 e 3 dell'iniziativa)

Il *capoverso 2*, che l'iniziativa dell'AdI aggiunge all'articolo 26 della Costituzione federale, ha l'obiettivo di obbligare la Confederazione, a livello costituzionale, a promuovere i trasporti pubblici. A questo livello non sussiste attualmente nessun obbligo analogo, ma soltanto una norma di competenza. Come abbiamo esposto nel precedente capitolo 2, la Confederazione promuove però i trasporti pubblici, pur non essendovi costituzionalmente obbligata. Sempre secondo il *capoverso 2*, la Confederazione dovrebbe assicurare, all'intero Paese, sufficienti collegamenti con mezzi di trasporto pubblici appropriati, tenuto conto che tale offerta di base dovrebbe essere definita più precisamente in una legge. La Confederazione potrebbe per esempio venir obbligata a garantire un numero minimo di corse al giorno. A sua volta, il *capoverso 4* dell'iniziativa, secondo il quale i Cantoni provvedono per ulteriori prestazioni, evidenzia che questi ultimi dovrebbero completare l'offerta garantita della Confederazione.

Per attuare i principi di cui nel *capoverso 2*, la Confederazione, conformemente al *capoverso 3*, dovrebbe inoltre prendere diversi provvedimenti particolari. L'enumerazione di questi provvedimenti non è esaustiva (la Confederazione promuove «in particolare»).

La *lettera a del capoverso 3* vuole che la Confederazione promuova la «creazione di un'infrastruttura efficiente». Tuttavia, siccome l'iniziativa è stata depositata prima dell'accettazione del progetto Ferrovia 2000, questa disposizione dovrebbe limitarsi principalmente all'offerta di base (*capoverso 2* dell'iniziativa). Va per altro rilevato che l'infrastruttura può essere ulteriormente migliorata, soprattutto per quanto concerne i trasporti di merci per ferrovia (nuova trasversale alpina, sviluppo del traffico combinato).

La *lettera b del capoverso 3* stabilisce che la Confederazione dovrebbe promuovere «corse frequenti e tariffe vantaggiose». Va nondimeno osservato che l'attuazione di «Ferrovia 2000» consentirà di realizzare precisamente questo scopo, ossia l'addensamento degli orari, e che il postulato delle tariffe vantaggiose è già stato ampiamente soddisfatto con la riduzione del prezzo degli abbonamenti a metà tariffa nel traffico viaggiatori e con altre facilitazioni tariffali. Secondo gli iniziativisti sarebbe ad esempio concepibile che il ribasso dell'abbonamento a metà prezzo venga applicato oltre i 6 anni di prova e che le agevolazioni tariffali siano concesse anche nel trasporto pubblico delle merci.

La *lettera c* di questo *capoverso* esige che la Confederazione promuova «l'allacciamento di regioni montane e marginali, compresi i collegamenti e le corrispondenze necessarie». Questo postulato esprime manifestamente preoccupazioni d'economia regionale. Secondo lo spirito dell'iniziativa infatti anche le regioni non favorite sul piano dei trasporti dovrebbero essere servite maggiormente con mezzi pubblici, ad esempio aumentando l'offerta di autolinee postali o di autobus concessionari.

Già la legislazione attuale promuove indirettamente, grazie agli adeguamenti tariffali, l'accesso alle regioni montane e periferiche. Anche la graduazione dei

contributi federali in funzione della capacità finanziaria dei Cantoni (art. 2 dell'ordinanza concernente l'esecuzione dell'articolo 60 della legge federale sulle ferrovie; RS 742.101.2) è stata operata per promuovere i collegamenti con queste regioni, dei quali un tipico esempio è la linea della Vereina.

Secondo *la lettera d del capoverso 3*, la Confederazione dovrebbe promuovere «unioni tariffarie nelle regioni che vi si addicono». Unioni di questo tipo sono nondimeno già state realizzate in diverse regioni del Paese, grazie al diritto vigente. Infatti, il 1° gennaio 1988 esistevano unioni tariffarie a Basilea, Friburgo, Ginevra, Lucerna, San Gallo, Sciaffusa e Zugo ed entro la fine del maggio del 1990 un'unione tariffaria sarà attuata anche a Zurigo. Così è probabile che fra pochi anni, i principali agglomerati svizzeri ne disporranno.

Se l'iniziativa fosse accettata, la Confederazione dovrebbe, in questo campo, versare sussidi e quindi interferire nelle competenze spettanti attualmente ai Cantoni a livello finanziario e anche organizzativo.

La *lettera e* domanda inoltre che la Confederazione promuova «il traffico intermodale strada-ferrovia». È concepibile che gli iniziattivisti, oltre al promovimento attuato finora del traffico combinato e del trasporto di automobili (cfr. n. 223 e 224 del presente messaggio), sollecitino una migliore offerta nel trasporto con contenitori. Siffatti miglioramenti sono però già stati introdotti.

Infine, secondo *la lettera f* di detto articolo 3, la Confederazione deve promuovere «la costruzione di binari di raccordo per il traffico-merci». Anche in questo campo l'iniziativa non chiede niente di nuovo poiché la Confederazione ha già introdotto siffatti provvedimenti con la revisione della legge concernente i dazi sui carburanti.

Riassumendo, la maggior parte delle esigenze espresse nel capoverso 3 dell'articolo 26 dell'iniziativa perseguono scopi analoghi a quelli della prassi seguita in virtù del diritto vigente, dal quale esula nettamente soltanto la garanzia di un'offerta di base.

32 Trasferimento alla ferrovia del trasporto di merci a lunga distanza e del traffico di transito delle merci (art. 26 cpv. 5 dell'iniziativa)

Il capoverso 5 dell'articolo 26 dell'iniziativa domanda che le merci siano maggiormente convogliate per ferrovia; questo obiettivo dovrebbe essere conseguito con il promovimento del traffico combinato strada-ferrovia e con la costruzione di binari di raccordo. Con altri provvedimenti dovrebbe inoltre essere esplicitamente conseguito che il trasporto delle merci a *lunga distanza* sia maggiormente affidato alla ferrovia, la quale dovrebbe assorbire la maggior parte del *traffico di transito*; per agevolare questi spostamenti, entrano segnatamente in considerazione un aiuto finanziario inteso a favorire l'introduzione di casse mobili normalizzate e di impianti per il loro trasbordo, come pure prescrizioni istituenti l'obbligo del trasporto ferroviario per determinate merci che vi si addicono e che devono essere trasportate su distanze. Il tenore dell'iniziativa è più rigoroso per il traffico di transito, che dovrebbe *soprattutto* essere operato per

ferrovia, che per quanto concerne il traffico delle merci a lunga distanza: «la Confederazione *sostiene gli sforzi* volti a convogliare su ferrovia...». La formulazione del capoverso in questione lascia intendere che si tratta piuttosto di incentivi, vale a dire di provvedimenti conformi all'economia di mercato. Per contro, per quanto attiene al trasferimento del traffico di transito, potrebbero anche imporsi provvedimenti coercitivi. Occorre in ogni caso tener presente che nel 1987, per esempio, il transito nord-sud delle merci si è svolto in ragione del 90 per cento, (dunque «soprattutto») per ferrovia. È però presumibile che la quota della ferrovia continui a diminuire in caso di evoluzione incontrollata (riduzioni tariffarie dei trasporti stradali in seno al mercato unico della CE). Comparativamente alla riduzione del traffico merci su lunghe distanze, prevista all'epoca nella politica coordinata dei trasporti, i provvedimenti coercitivi, previsti dall'iniziativa, sono chiaramente più severi. L'iniziativa rinuncia, per esempio, a limitare le deroghe alla libertà di commercio e d'industria: la politica coordinata avrebbe ammesso una deroga siffatta soltanto «in caso di bisogno».

33 Relazione con il finanziamento dei trasporti pubblici

(art. 19 delle disposizioni transitorie dell'iniziativa)

Giusta l'articolo 19 delle disposizioni transitorie, i provvedimenti domandati dovrebbero essere finanziati per mezzo dei dazi sui carburanti. Fino all'entrata in vigore delle disposizioni costituzionali per una politica coordinata dei trasporti, includenti un fondo di finanziamento di quest'ultimi, tali compiti devono essere finanziati, non solo con i sussidi federali finora versati per il mantenimento dell'esercizio e per il risarcimento di prestazioni a favore dell'economia generale, ma anche con un terzo almeno del sopraddazio e un terzo almeno del prodotto netto dei dazi sui carburanti giusta l'articolo 36^{ter}. Dal prodotto di questi dazi occorrerebbe pertanto prelevare annualmente 940 milioni di franchi (preventivo 1989) per far fronte ai bisogni dei trasporti pubblici (cfr. allegato 1). Il tenore commentato dell'iniziativa indica che la copertura dei disavanzi e l'indennizzazione delle prestazioni a favore dell'economia generale continuerebbero ad essere assicurate dalle risorse generali della Confederazione. Secondo l'iniziativa, i dazi d'entrata sui carburanti servirebbero d'ora in poi al pagamento degli altri sussidi federali. Dato che questi ultimi rappresentano già attualmente circa 400 milioni di franchi, avremmo effettivamente a disposizione dei trasporti pubblici un ammontare supplementare di 540 milioni di franchi.

Poiché nessun progetto di politica coordinata dei trasporti è d'attualità, l'aiuto finanziario potrebbe venir accordato a lungo tempo e generosamente in favore dei provvedimenti di cui al capoverso 2 dell'articolo 26 dell'iniziativa, ma a spese degli automobilisti.

Conseguentemente, i contributi federali potrebbero essere aumentati per tutti i provvedimenti di cui nel capoverso 2, ad esempio in favore degli adeguamenti tariffali. La Confederazione potrebbe inoltre partecipare anche al finanziamento d'unioni tariffarie. Nella misura in cui essa deve assicurare un'offerta di base, ne potrebbe risultare anzitutto uno sgravio finanziario per i Cantoni.

Globalmente l'iniziativa, nel suo tenore riguardante il finanziamento dei trasporti pubblici, va oltre la situazione giuridica attuale. A questi ultimi, sarebbe infatti possibile concedere mezzi supplementari, fintantoché potrebbero essere applicate le disposizioni transitorie dell'articolo 19. I vostri Consigli dovrebbero però pronunciarsi sulla concessione di un eventuale aiuto per l'attuazione d'ogni singolo provvedimento giusta il capoverso 2 summenzionato.

34 Ripercussioni dell'iniziativa sul settore stradale

Se accettata, l'iniziativa avrebbe ripercussioni considerevoli sul sistema giuridico e finanziario che regge il settore stradale. In particolare, la nuova norma costituzionale sottrarrebbe a quest'ultimo mezzi sostanziali.

Inoltre, nelle risorse generali della Confederazione verrebbe erogato ancora soltanto un terzo del prodotto netto dei dazi sui carburanti, invece dell'attuale metà, ciò che corrisponde a una riduzione di circa 200 milioni di franchi.

Per i compiti stradali, giusta l'articolo 36^{ter} Cost., la Confederazione potrebbe dunque utilizzare soltanto un terzo del prodotto netto dei dazi sui carburanti (invece della metà) e due terzi del sopraddazio (invece della totalità). Quantificate, queste restrizioni rappresenterebbero in un primo tempo circa 700 milioni all'anno (cfr. allegato 1).

Evidentemente una siffatta riduzione dei mezzi comporterebbe una restrizione considerevole dei compiti enumerati nell'articolo 36^{ter} Cost. e nella legge concernente i dazi sui carburanti. Per l'attuazione di questo programma, risulterebbe mancare il 30 per cento dei fondi necessari. Se l'iniziativa fosse accettata il traffico combinato strada/ferrovia, il trasporto dei veicoli a motore accompagnati e la costruzione di binari di raccordo per il traffico merci non potrebbero più essere finanziati con la quota suindicata, per cui occorrerebbe ricorrere alla quota per i trasporti pubblici. La stessa cosa si verificherebbe per i parcheggi presso le stazioni. Il finanziamento delle strade risulterebbe così annualmente sgravato di 90 a 100 milioni di franchi. I tagli nel programma dei lavori connessi con il traffico stradale nel senso stretto del termine (art. 36^{ter} Cost. e LDC) equivarrebbero almeno a 600 milioni di franchi all'anno.

Spetterebbe all'Assemblea federale, secondo l'articolo 4 LDC (RS 725.116.2), ripartire tra i diversi compiti, in funzione delle esigenze e delle urgenze del momento, il saldo del prodotto dei dazi sui carburanti destinato al traffico. Al riguardo, occorrerebbe tener conto della quota destinata alle strade. I programmi già decisi per il compimento della rete delle strade nazionali e l'estensione di quella delle strade principali potrebbero essere rispettati soltanto se fosse loro conferita la priorità in materia d'assegnazione delle risorse provenienti dai dazi sui carburanti.

35 Ripercussioni sui Cantoni

L'iniziativa affida ai Cantoni il compito di provvedere a «ulteriori prestazioni» (art. 26 cpv. 4), che vanno considerate come complementi dei compiti enume-

rati nei capoversi 2 e 3 dell'articolo 26. La loro ampiezza non può essere definita in maniera più precisa. In base alla forma conferita ai provvedimenti spettanti alla Confederazione, è però presumibile che ai Cantoni verrebbero affidati numerosi lavori supplementari, anche se, in un primo tempo, essi sarebbero sgravati dalle operazioni promosse dalla Confederazione giusta i capoversi 2 e 3.

Se si riducesse la quota dei dazi sui carburanti vincolati a scopi stradali, come l'iniziativa domanda, verrebbero pure ridotti i contributi stradali della Confederazione ai Cantoni. La quota minima dei contributi non vincolata ad opere (12%) dovrebbe allora essere calcolata in funzione di una base corrispondentemente ridotta. Sarebbero pure aboliti i contributi straordinari versati ai Cantoni per la loro rete stradale (cfr. mozione II delle camere federali dell'8 e del 20 giugno 1988 del programma di legislatura 1987-1991).

36 Ripercussioni a livello internazionale

La principale disposizione dell'iniziativa avente ripercussioni sul traffico internazionale è costituita dal capoverso 5 dell'articolo 26, il quale stabilisce che il *transito* merci deve aver luogo soprattutto per ferrovia. Le relazioni internazionali sono toccate anche dal traffico d'importazione e di esportazione, nella misura in cui si tratta di transito *a lunga distanza*. L'introduzione dei provvedimenti coercitivi previsti dall'iniziativa contro il transito delle merci potrebbe suscitare reazioni all'estero, tanto più che i traffici a lunga distanza in transito e all'interno del Paese non possono essere parificati. La Confederazione sarebbe allora tenuta a mettere a disposizione le capacità necessarie per un transito efficace delle merci per ferrovia.

37 Ripercussioni sul personale della Confederazione

Le ripercussioni dell'iniziativa sul personale federale possono essere valutate soltanto difficilmente, dato che le disposizioni costituzionali proposte dovrebbero dapprima essere concretate. Occorre comunque procedere dal principio che il personale supplementare (1200 agenti per la manutenzione e l'esercizio) menzionato nel rapporto sul progetto Ferrovia 2000 (FF 1986 I 169) non risulterà necessario soltanto allo stato finale di Ferrovia 2000. Va infine rilevato che lo sviluppo dell'offerta nel settore dei trasporti pubblici comporterà pure un aumento dell'effettivo del personale dell'Ufficio federale dei trasporti.

38 Ripercussioni sulle finanze federali

La modificazione della destinazione dei dazi sui carburanti, menzionata nella disposizione transitoria dell'iniziativa, avrebbe per effetto che i trasporti pubblici disporrebbero, oltre ai contributi federali finora versati per il mantenimento dell'esercizio e l'indennizzazione delle prestazioni a favore dell'economia pubblica¹⁾, di ulteriori 940 milioni di franchi, vale a dire circa un terzo

¹⁾ Secondo il preventivo 1989, questi contributi ammontano a circa 1636 milioni di franchi.

del prodotto dei dazi precitati, che ammontano a 2,8 miliardi secondo il preventivo 1989.

Giusta l'articolo 19 capoverso 1 delle disposizioni transitorie dell'iniziativa, questi 940 milioni dovrebbero essere annualmente utilizzati per i trasporti pubblici *oltre* «ai sussidi federali finora prestati per il mantenimento dell'esercizio e il risarcimento di prestazioni a favore dell'economia generale».

Dato che i contributi federali devono, in primo luogo, essere riservati al mantenimento dell'esercizio e al risarcimento delle prestazioni a favore dell'economia generale, giusta il tenore dell'iniziativa e la documentazione presentata dagli iniziativaisti le spese *rimanenti* per i trasporti pubblici addossate alla Confederazione possono essere finanziate con il prodotto dei dazi sui carburanti. Queste rimanenze ammontano attualmente a circa 400 milioni di franchi all'anno. Secondo l'iniziativa l'importo potrebbe essere finanziato integralmente con il prodotto dei dazi sui carburanti, donde risulterebbe un risparmio di fondi generali della Confederazione.

Per scopi stradali (in senso ampio) resterebbero ancora 1 500 milioni di franchi, vale a dire circa 700 milioni di meno della somma che può essere attualmente erogata. Il disavanzo potrebbe essere coperto durante due anni con la riserva indicata nella tavola di cui al numero 271. In seguito occorrerebbe ridurre di almeno 600 milioni all'anno le spese stradali (in senso stretto) o aumentare il sopraddazio da 20 a 30 ct. onde tener conto della flessione del consumo (approvvigionamento all'estero e diminuzione delle distanze percorse), ciò che accrescerebbe nuovamente di 300 milioni la quota destinata ai trasporti pubblici.

4 Relazioni con il diritto europeo

La politica europea dei trasporti si colloca nell'intersezione tra competenze della CE, in progressione, e quelle degli Stati membri. La CE non ha ancora disciplinato importanti elementi della politica comune dei trasporti definita nel Trattato di Roma (trattato CEE art. 74-84). Gli obiettivi principali della politica dei trasporti della CE possono essere sommariamente definiti come segue:

- rafforzamento dell'integrazione delle politiche nazionali dei trasporti;
- sviluppo dell'efficacia e della produttività della rete europea dei trasporti;
- miglioramento delle condizioni di concorrenza.

La Commissione delle CE considera la soppressione delle distorsioni competitive e delle discriminazioni un presupposto per l'attuazione del mercato unico, ossia per la realizzazione della libera circolazione delle persone, delle merci, dei capitali e dei servizi. Conseguentemente, la legislazione delle CE finora applicabile al settore dei trasporti si fonda essenzialmente su motivazioni connesse con la politica concorrenziale. Per contro, la Comunità non si è ancora seriamente preoccupata del coordinamento tra i diversi generi di trasporto e di un adeguato promovimento dei trasporti pubblici, anche se nel diritto comunitario sono previste talune disposizioni sull'incoraggiamento dei trasporti pubblici nei settori dell'infrastruttura, della politica regionale e dei trasporti intermodali. In questo contesto citiamo due accordi multilaterali, cui partecipano la Comunità come tale, la Svizzera e altri Paesi: l'Accordo relativo ai servizi occasionali in-

ternazionali di viaggiatori su strada effettuati con autobus (ASOR), entrato in vigore per la Svizzera il 1° gennaio 1987, e l'Accordo relativo ai trasporti combinati internazionali strada/ferrovia di merci, che non è ancora stato firmato.

Per quanto concene i provvedimenti risultanti dall'articolo 26 capoverso 3 dell'iniziativa, non sussiste attualmente alcuna incompatibilità con il diritto comunitario e i due summenzionati accordi.

La situazione è sensibilmente diversa per quanto concerne l'articolo 26 capoverso 5, che prevede il trasferimento del traffico merci su lunghe distanze e del traffico merci di transito alla ferrovia. Fintanto che trattasi solo di incitamenti e non di provvedimenti conformi al mercato, non sorgono problemi. Nel caso invece di misure coercitive, risulterebbero compromesse la libertà dei servizi e la libera scelta del mezzo di trasporto. Tale libertà di scelta, su cui è fondata la politica svizzera dei trasporti, è pure uno dei pilastri principali della politica comunitaria dei trasporti. Infatti, in previsione dei negoziati di trasporto con il nostro Paese, la CE ha esplicitamente designato il rispetto della libera scelta dell'utente uno degli scopi delle trattative.

Nella misura in cui anche nel traffico merci di transito siano attuabili provvedimenti coercitivi, ma non nel traffico merci a lunga distanza (cfr. par. 32), potrebbero manifestarsi discriminazioni tra il traffico interno e quello esterno. Questa situazione contrasterebbe lo spirito della «Dichiarazione comune delle Parti contraenti sul trasporto delle merci in transito», sottoscritta dalla Svizzera nel 1972 all'atto della firma dell'Accordo di libero scambio (FF 1972 II 531). Tale dichiarazione non costituisce parte integrante dell'Accordo, ma è una dichiarazione comune d'intenzione politica.

5 Valutazione dell'iniziativa

51 Valutazione generale

L'iniziativa «per il promovimento dei trasporti pubblici» va respinta. Essa è infatti imperniata troppo unilateralmente sul loro promovimento e trascura obiettivi più vasti di politica di coordinazione. Con le sue disposizioni transitorie, essa vuol inoltre modificare drasticamente la destinazione del prodotto dei dazi sui carburanti: se fosse accettata, soltanto un terzo dei dazi e 2/3 dei sovrappiù sarebbero ancora destinati alle strade (cfr. in merito l'allegato 1).

I dazi sui carburanti sono stati istituiti per garantire a livello federale un finanziamento stradale a destinazione vincolata e conforme al principio di causalità (votazioni del 6 luglio 1958 e del 27 febbraio 1983). L'iniziativa pone in dubbio questi principi, unilateralmente a scapito degli automobilisti.

Una gran parte dei singoli provvedimenti postulati dall'iniziativa per promuovere i trasporti pubblici è già stata realizzata in base al diritto costituzionale e alla legislazione in vigore e non va inserita nella Costituzione federale. Il capitolo 2 del presente messaggio mostra che la Confederazione sostiene viepiù i trasporti pubblici utilizzando mezzi considerevoli. Anche in futuro questi trasporti verranno promossi laddove possono svolgere compiti che rispondono

alla loro vocazione. Nel corso della presente legislatura, le pertinenti spese della Confederazione aumenteranno a un ritmo superiore alla media: mentre si prevede di rialzare dell'11,7 per cento le spese per i trasporti pubblici, quelle per la strada saranno accresciute soltanto del 4,9 per cento.

52 Ragioni giustificanti la reiezione dell'iniziativa

I capitoli qui appresso presentano in dettaglio le ragioni giustificanti la reiezione dell'iniziativa.

521 Offerta base di possibilità di trasporto come modello di ripartizione dei compiti

L'iniziativa esige che la Confederazione finanzi un'offerta base di possibilità di trasporto nell'intero Paese (art. 26 cpv. 2 *in fine*). L'offerta di base, come compito federale, dovrebbe essere definita nel modo più unitario possibile, donde potrebbero risultare ingiustizie regionali. Essa graverebbe ulteriormente le risorse della Confederazione in una misura soltanto difficilmente valutabile. Un'offerta di base unitaria potrebbe avere come conseguenza che alle prestazioni offerte in certe regioni risponderebbe una domanda assolutamente insufficiente.

Per contro, l'articolo 8 della legge sul trasporto pubblico (RS 742.40) autorizza già presentemente la Confederazione, i Cantoni e i Comuni a domandare alle aziende di trasporto prestazioni supplementari (p. es. orario cadenzato, servizio e arresti in determinate stazioni). Siffatte prestazioni devono essere indennizzate dai pubblici poteri che li ordinano. Questo sistema ha dato buoni risultati ed è più flessibile della soluzione postulata dall'iniziativa.

522 Provvedimenti non necessari

L'iniziativa domanda alla Confederazione diverse misure per migliorare l'efficienza e l'offerta dei trasporti (art. 26 cpv. 3). La maggior parte di queste misure sono già state attuate dalla Confederazione in base alla legislazione vigente (cfr. cap. 2). Ad esempio, in virtù della legge concernente i dazi sui carburanti, sono stati intrapresi sforzi di promovimento del traffico combinato strada-ferrovia. In questo contesto alludiamo ai contributi per ridurre il prezzo del trasporto ferroviario degli autocarri (trasporti intermodali) e degli autoveicoli accompagnati (trasporto di automobili). Vista la legge precitata, la Confederazione concede inoltre contributi alle spese di costruzione di binari di raccordo privati, di cui è previsto il miglioramento dell'assetto giuridico. Il messaggio in merito vi sarà presentato prossimamente.

Il progetto Ferrovia 2000, adottato dal popolo, permetterà di migliorare l'efficienza dell'infrastruttura ferroviaria e di addensare ulteriormente gli orari. Tariffe vantaggiose sono già state introdotte con la riduzione dei prezzi (abbonamenti metà prezzo validi un anno, venduti a 100 franchi). Vengono attualmen-

te esaminate le ripercussioni dei provvedimenti tariffali adottati onde decidere circa l'opportunità di mantenerli oltre il 1992.

Si prevede di migliorare il collegamento di regioni montane e periferiche con la graduazione dei contributi federali in funzione della capacità finanziaria dei Cantoni o, per esempio, con la costruzione della galleria della Vereina. In diverse regioni della Svizzera sono già state realizzate o sono in fase d'attuazione numerose unioni tariffali. Secondo l'articolo 11 della legge sul trasporto pubblico (RS 742.40), i loro costi non coperti sono addebitati ai pubblici poteri che li provocano, in questo caso i Cantoni e i Comuni.

Le diverse misure chieste dall'iniziativa risultano quindi inutili, in quanto la maggior parte di esse è già stata messa in opera in base alla legislazione in vigore. Per ragioni di diritto costituzionale, sarebbe per altro più opportuno stabilire i provvedimenti di cui si tratta a livello legislativo.

523 Traffico di transito

L'iniziativa domanda, nell'articolo 26 capoverso 5, che la Confederazione prenda provvedimenti affinché il transito delle merci avvenga soprattutto per ferrovia. Questa esigenza potrebbe pregiudicare gravemente i nostri rapporti con l'estero (in particolare la CE), a cagione della sua forma imperativa.

Invece di prendere provvedimenti coercitivi nei confronti del transito degli automezzi pesanti sarebbe più opportuno migliorare l'attrattiva dell'offerta di trasporto intermodale (maggiore capacità, miglioramenti dell'esercizio, prezzi flessibili). Si esaminano attualmente le possibilità e gli effetti che risultano dal concretamento di un «corridoio ferroviario di transito CE» (per gli autocarri con 4 m di altezza agli angoli). La nuova linea ferroviaria attraverso le Alpi (NLFA) sgraverà d'altro canto le strade dal traffico di transito. La decisione di principio concernente la NLFA (compresa la scelta della variante del tracciato) sarà presa nel 1989.

L'allegato 2 presenta l'evoluzione del trasporto delle merci attraverso le Alpi tra il 1970 e il 1986.

524 Il finanziamento attraverso i dazi d'entrata sui carburanti è erroneo

La riduzione massiccia dei fondi destinati alla circolazione stradale (600 a 700 mio. di fr.) limiterebbe il programma federale delle costruzioni stradali. Per assicurare, malgrado tutto, il compimento e la manutenzione della rete delle strade nazionali e l'estensione di quella delle strade principali, i Cantoni dovrebbero eventualmente contribuire maggiormente alla copertura delle spese.

Per contro, l'iniziativa metterebbe ogni anno 540 milioni di franchi supplementari, prelevati dal prodotto dei dazi sui carburanti, a disposizione dei trasporti pubblici (rispetto all'ammontare del preventivo per il 1989). Una modificazione così massiccia della destinazione dei dazi sui carburanti non può essere accettata, tanto più che la Confederazione preleva ogni anno dalle sue risorse gene-

rali ammontari sempre più importanti per i trasporti pubblici. Questa modificazione viola il principio dell'autonomia finanziaria e quello della causalità cui s'ispira la politica svizzera dei trasporti. Secondo questi principi, gli utenti dei diversi mezzi di trasporto devono di regola coprire essi stessi i costi che cagionano.

525 Assenza di base legale concernente la politica coordinata dei trasporti

L'iniziativa, nelle sue disposizioni transitorie, procede dal principio che la base costituzionale della politica coordinata dei trasporti entrerà in vigore. Prescindendo dal fatto che detta politica non prevedeva un «fondo di finanziamento dei trasporti» – come è domandato nel testo dell'iniziativa –, la pertinente modificazione costituzionale è stata recentemente respinta dal popolo. Tenuto conto di questa reiezione, le disposizioni transitorie appaiono in una nuova luce: si ignora se e quando sarà possibile modificare la Costituzione per l'attuazione di detta politica. In caso di accettazione dell'iniziativa, sarebbe presumibile che le disposizioni transitorie vengano applicate per lungo tempo. La modificazione massiccia della destinazione dei dazi sui carburanti, estesa a un periodo indeterminato, costituisce però un motivo importante per respingere l'iniziativa.

6 Nessun controprogetto

61 Aspetto formale

Un controprogetto diretto dovrebbe almeno rispettare un orientamento analogo a quello dell'iniziativa. Potrebbe però proporre altre soluzioni per perseguire gli scopi della medesima. In base alle disposizioni del diritto costituzionale, esso dovrebbe trattare lo stesso problema dell'iniziativa (art. 121 cpv. 6 della Costituzione federale e art. 27 cpv. 3 della legge sui rapporti tra i Consigli: stessa materia costituzionale). Dovrebbe inoltre avere una connessione oggettiva con il problema in questione (art. 121 cpv. 3 della Costituzione federale, art. 72 cpv. 2 della legge federale sui diritti politici: unità della materia). Un controprogetto dovrebbe quindi avere come obiettivo soprattutto il promuovere e il finanziamento dei trasporti pubblici.

62 Problematica di un controprogetto

Il controprogetto dovrebbe evitare di promuovere unilateralmente i trasporti pubblici prelevando mezzi dai fondi messi a disposizione dai trasporti privati. Dovrebbe piuttosto essere impermiato su una coordinazione adeguata dei trasporti, indipendentemente dal modo utilizzato.

L'obiettivo e il contenuto della base costituzionale della politica coordinata dei trasporti (PCT) erano stati concepiti in questo senso. Questo disegno, respinto dal popolo, avrebbe costituito un'opportuna alternativa all'iniziativa dell'AdI.

Avrebbe promosso un'offerta di trasporto ecologica, creato un equilibrio tra i trasporti pubblici e privati, e finanziato il traffico secondo il principio di causalità. Avrebbe previsto la possibilità di sgravare le strade, laddove necessario, dal traffico delle merci a lunga distanza. Avrebbe inoltre costituito una base per la riscossione delle attuali tasse stradali, in funzione delle prestazioni e dei costi.

La ripresa, dopo così poco tempo, di parti più o meno vaste della PCT comporterebbe il pericolo che gli avversari a questo progetto abbiano di nuovo il sopravvento. Per tale ragione, un controprogetto non avrebbe maggiori probabilità di successo dell'iniziativa.

63 Intenzioni del nostro Collegio in materia di politica dei trasporti

Nonostante la reiezione delle disposizioni costituzionali per una politica coordinata dei trasporti, non possiamo accettare lo statu quo. I problemi dei trasporti, nella misura del possibile, devono essere risolti in virtù del diritto costituzionale vigente. In merito è necessario procedere per tappe, anche se risulta necessario continuare a promuovere tutti i progetti che contribuiscono a una collaborazione opportuna dei diversi mezzi di trasporto e alla promozione della qualità della vita.

Per quanto concerne i trasporti nazionali, l'accento è posto su la realizzazione di Ferrovia 2000 e il compimento della rete delle strade nazionali. La costruzione della nuova linea ferroviaria attraverso le Alpi (NLFA) costituisce un altro obiettivo prioritario. Altri piani devono sostenere e completare questi progetti. A breve scadenza occorrerà promuovere, in particolare, il traffico combinato, affinché le strade possano, prima dell'apertura della NLFA, essere sgravate dal traffico merci in continuo aumento.

Siamo inoltre decisi a mantenere il limite di 28 tonnellate nel traffico stradale. Questo limite basso, se confrontato con le norme estere, ha dato buoni risultati. Esso garantisce la sicurezza e la fluidità della circolazione stradale, evita alla Svizzera un traffico pesante eccessivo e mantiene entro limiti ragionevoli le immissioni (gas di scarico, rumore, fumo, vibrazioni, danni alle strade) e gli intasamenti del traffico. Vi contribuisce anche il divieto agli autocarri di circolare di notte e la domenica.

Si pone però anche la questione di sapere come i trasporti pubblici possano essere ulteriormente promossi negli agglomerati, in particolare per soddisfare gli imperativi della protezione contro l'inquinamento, se la Confederazione debba e possa concedere maggiori contributi attraverso il prodotto dei dazi sui carburanti e come occorrerebbe compensare questi trasferimenti complementari ai Cantoni nel settore dei trasporti.

Per applicare il principio dell'autonomia finanziaria in materia di strade si esamina segnatamente se le tasse d'utilizzazione attuali debbano essere sostituite da tasse proporzionali ai chilometri percorsi. Il cambiamento di sistema esige una base costituzionale corrispondente.

64 Conclusione

Visto quanto precede, rinunciamo a presentare un controprogetto diretto all'iniziativa popolare «per il promovimento dei trasporti pubblici».

65 Mantenimento dell'iniziativa

Finora, il ritiro dell'iniziativa non è stato oggetto di discussione da parte dei suoi promotori.

2373

Utilizzazione del prodotto dei dazi sui carburanti

a) In base al diritto vigente (cifre giusta il preventivo 1989)

Dazio di base

(ca. 1220 mio di fr.)



Sopraddazio

(ca. 1610 mio di fr.)



Somme prelevate sul prodotto dei dazi d'entrata sui carburanti:

- per la Cassa federale circa 610 milioni di franchi
- per gli scopi stradali circa 2220 milioni di franchi
- (quota degli altri contributi vincolati ad opere, conformemente alla tavola di cui al n. 271 circa 377 milioni di franchi)

b) Secondo le disposizioni transitorie dell'iniziativa dell'AdI

(calcolo ipotetico in base al preventivo 1989)

Dazio di base



Sopraddazio

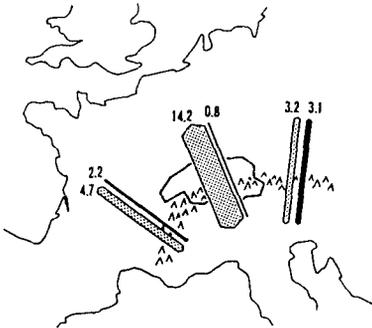


Somme prelevate dal prodotto dei dazi sui carburanti:

- per la Cassa federale circa 407 milioni di franchi
- per gli obiettivi stradali circa 1480 milioni di franchi
- per i trasporti pubblici circa 943 milioni di franchi

Trasporto di merci attraverso le Alpi

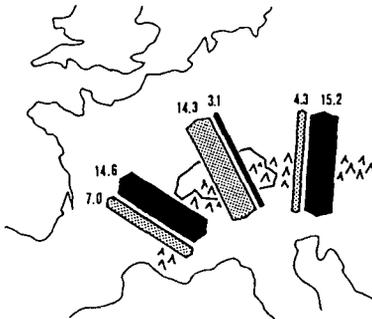
Tonnellate di merci trasportate ogni anno per ferrovia e su strada
(traffico interno ed esterno)



1970

Ferrovia	22,1 mio. t
Strada	6,1 mio. t
Totale	28,2 mio. t

 Ferrovia
 Strada



1986

Ferrovia	25,6 mio. t
Strada	32,9 mio. t
Totale	58,5 mio. t

Leggenda:

- A sinistra: Moncenisio (ferrovia)
- Al centro: Monte Bianco e Fréjus (strada)
- A destra: Sempione e San Gottardo (ferrovia)
- Gran San Bernardo, Sempione, San Gottardo, San Bernardino (strada)
- A destra: Brennero (ferrovia e strada)

**Decreto federale
sull'iniziativa popolare
«per il promovimento dei trasporti pubblici»**

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

vista l'iniziativa popolare «per il promovimento dei trasporti pubblici», presentata il 24 febbraio 1986¹⁾;

visto il messaggio del Consiglio federale del 13 febbraio 1989²⁾,

decreta:

Art. 1

¹ L'iniziativa popolare del 24 febbraio 1986 «per il promovimento dei trasporti pubblici» è dichiarata valida; essa è sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni.

² Essa ha il tenore seguente:

La Costituzione federale è completata come segue:

Art. 26 cpv. 2-5 (nuovi)

² La Confederazione promuove i trasporti pubblici, segnatamente quelli ferroviari. Assicura, nell'intero Paese, sufficienti collegamenti con mezzi di trasporto pubblici appropriati, finanziando un'offerta base di possibilità di trasporto.

³ Per mantenere e potenziare l'efficienza e l'offerta delle prestazioni nel traffico passeggeri e mercantile, la Confederazione promuove in particolare:

- a. la creazione di un'infrastruttura efficiente;
- b. corse frequenti e tariffe vantaggiose;
- c. l'allacciamento di regioni montane e marginali compresi i collegamenti e le corrispondenze necessarie;
- d. unioni tariffarie nelle regioni che vi si addicono;
- e. il traffico intermodale strada-ferrovia;
- f. la costruzione di binari di raccordo per il traffico merci.

⁴ I Cantoni provvedono per ulteriori prestazioni.

⁵ La Confederazione prende provvedimenti affinché il transito delle merci avvenga soprattutto per ferrovia e sostiene gli sforzi volti a convogliare su ferrovia il transito delle merci a lunga distanza.

Disposizioni transitorie, art. 19 (nuovo)

¹ Fino all'entrata in vigore di disposizioni costituzionali per una politica coordinata dei trasporti, includenti un fondo di finanziamento dei trasporti, i compiti di cui all'articolo 26 capoversi 2, 3 e 5 sono finanziati, oltre che con i sussidi federali finora prestati per il mantenimento dell'esercizio e per il ri-

¹⁾ FF 1986 I 1022

²⁾ FF 1989 I 1058

sarcimento di prestazioni a favore dell'economia generale, con un terzo almeno del sopraddazio sui carburanti e un terzo almeno del prodotto netto dei dazi d'entrata sui carburanti giusta l'articolo 36^{ter}.

² Questi mezzi finanziari vanno impiegati il più presto possibile, il più tardi nel secondo anno successivo all'accettazione dell'articolo 26 capoversi 2 a 5.

³ Fino all'entrata in vigore di disposizioni costituzionali per una politica coordinata dei trasporti, includenti un fondo di finanziamento dei trasporti, il periodo introduttivo dell'articolo 36^{ter} capoverso 1 è modificato come segue:

Art. 36^{ter} cpv. 1 periodo introduttivo

¹ La Confederazione assegna al traffico stradale un terzo del prodotto netto dei dazi d'entra sui carburanti e due terzi di un sopraddazio, utilizzandoli:

...

Art. 2

L'Assemblea federale propone al popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa.

Messaggio sull'iniziativa popolare «per il promovimento dei trasporti pubblici» del 13 febbraio 1989

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	15
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.015
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.04.1989
Date	
Data	
Seite	1058-1089
Page	
Pagina	
Ref. No	10 115 969

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.