

# FOGLIO FEDERALE

Anno XLIII

Berna, 8 settembre 1960.

Volume I

---

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento: anno fr. 11.—, semestre fr. 6.50, con allegata la *Raccolta delle leggi federali*. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. S. A., a Bellinzona (Telefono 5 18 71) — Conto chèques postali XI 690.

---

8064

## MESSAGGIO

del

**Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'inserimento, nella Costituzione federale, di un articolo su gli oleodotti e gasdotti**

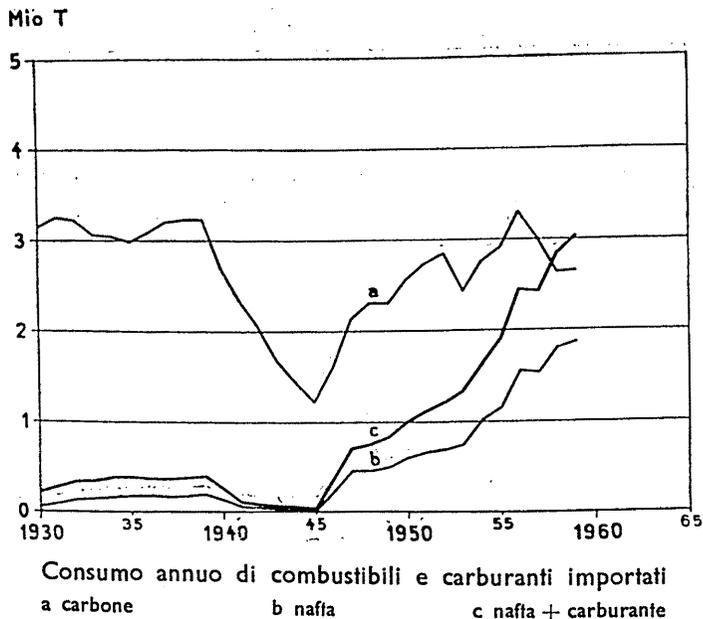
(Del 23 agosto 1960)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Abbiamo l'onore di presentarVi il nostro messaggio concernente l'inserimento, nella Costituzione federale, di un nuovo articolo che conferisca alla Confederazione la competenza a legiferare sugli impianti di trasporto, mediante condotte, di combustibili e carburanti, liquidi o gassosi.

### I. Il consumo di combustibili e carburanti importati

La tabella che segue illustra lo sviluppo del consumo annuo di combustibili, liquidi e solidi, e di carburanti importati, a contare dal 1930. Essa dimostra che il consumo di carbone è, oggi, leggermente inferiore a quello degli anni trenta e che il crescente fabbisogno di combustibili esteri è soddisfatto esclusivamente con nafta. La quota di nafta nel fabbisogno di energia termica del nostro paese è passata dal 6<sup>o</sup>%, nel 1938, ultimo anno d'anteguerra, al 41<sup>o</sup>%, nel 1958; il consumo del carbone è, per contro, diminuito dal 73<sup>o</sup>%, nel 1938, al 37<sup>o</sup>%, nel 1958.



Parallelemente al ben noto rapido sviluppo del traffico motorizzato stradale e aereo, il consumo di carburanti ha segnato un forte aumento, così che ora, come indica la tabella, il consumo annuo dei prodotti del petrolio (nafta e carburanti) supera, in peso, quello del carbone. Per quanto le circostanze possono permettere delle previsioni, la tendenza, fin qui registrata, favorevole agli idrocarburi dovrebbe mantenersi.

È, di conseguenza, naturale che, anche nel nostro paese, sia di attualità il problema degli impianti di oleodotti.

## II. Lo sviluppo dei trasporti mediante condotte

### 1. Oleodotti

Gli oleodotti si sono dimostrati il mezzo più economico per il trasporto di grosse quantità di petrolio tra due punti determinati. Soltanto le grosse navi petroliere possono lavorare più a buon mercato, ma esse servono esclusivamente per i trasporti marittimi. Inoltre, mentre per tutti gli altri mezzi di trasporto, il recipiente contenente la merce (carro cisterna, petroliera) costituisce un peso improduttivo mobile, che — salvo l'effettuazione di un trasporto in senso contrario — dev'essere riportato al punto di partenza, per le condotte, invece, il recipiente (cioè la condotta stessa)

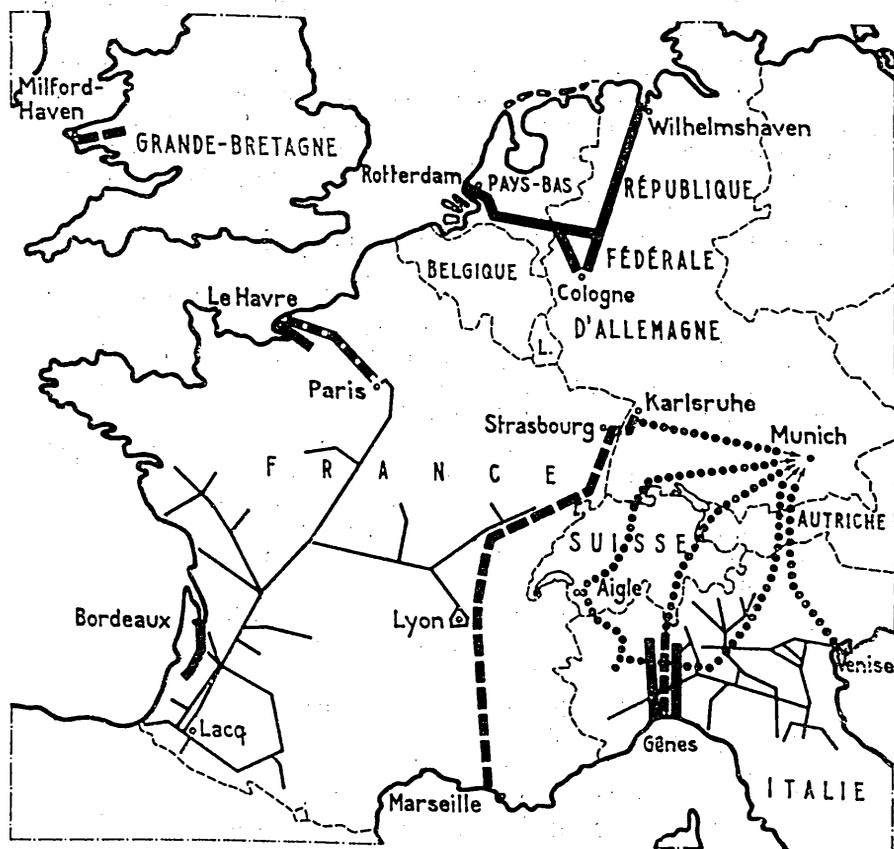
è fisso e soltanto il contenuto si muove. Rispetto agli altri mezzi di trasporto, poi, gli impianti di condotte esigono un personale poco numeroso, tanto più che l'esercizio e la vigilanza sono largamente automatizzati. Da altra parte, però, tali impianti domandano l'investimento di grossi capitali, per cui possono essere usati solo per il trasporto di grandi quantità di merce. È, perciò, naturale che essi siano stati, dapprima, costruiti per collegare i pozzi di petrolio alle raffinerie, cioè i più importanti centri di spedizione e di ricezione.

Per soddisfare il fabbisogno di oli minerali, l'Europa deve ricorrere, in massima parte, all'importazione. Un tempo, le raffinerie erano, per lo più, costruite in riva al mare; all'interno erano trasportati soltanto i prodotti derivati. Oggi, invece, si preferisce costruire le raffinerie vicine ai centri di consumo e alimentarle con petrolio greggio trasportato negli oleodotti che collegano le raffinerie al mare.

I più importanti oleodotti presentemente in esercizio, nell'Europa occidentale, sono:

- *Wilhelmshaven-Colonia* (Repubblica federale tedesca); lunghezza 390 km, diametro 71 cm; la sua capacità che era dapprima di 9 milioni di tonnellate l'anno è stata portata a 22 milioni. Il capitale sociale è ripartito come segue: il 47,2% alla Esso SA, il 26,3% alla BP e il 26,5 per cento suddiviso tra quattro società tedesche.
- *Rotterdam-Venlo-Wesel e Colonia* (155 km nei Paesi Bassi, 49 risp. 90 km in Germania), diametro 60 cm. Capacità originale di 8,5 fino a un massimo di 20 milioni di tonnellate l'anno. Il capitale sociale è ripartito come segue: il 40% alla B.M.P. (Shell), il 20% alla California Texas Oil Corporation (Caltex) e il 40% a un gruppo di interessi tedeschi.
- *Wesel-Gelsenkirchen* (Repubblica federale tedesca), lunghezza 47 km, diametro 40 cm. Capacità 6 milioni di tonnellate l'anno; ne è proprietaria la SA Benzina Gelsenberg.
- *Vado-Novara* (Italia), lunghezza 152 km, diametro 20 cm, capacità 1 milione di tonnellate l'anno.
- *Genova-Rho* (Italia), lunghezza 129 km, diametro 30 cm, capacità 1,1 milione di tonnellate l'anno.
- *Parentis-Bec d'Ambès* (Francia), lunghezza 120 km, diametro 30-40 cm, capacità 3 milioni di tonnellate l'anno; proprietà dell'Esso.
- *Le Havre-Petit Couronne* (Francia), lunghezza 77 km, diametro 25 cm, capacità 3 milioni di tonnellate l'anno; proprietà della Shell.
- *Finnart-Grangemouth* (Gran Bretagna), lunghezza 91 km, diametro 31 cm, capacità 0,4 milioni di tonnellate l'anno; proprietà della British Petroleum SA.

# Réseau des conduites en Europe occidentale



## LÉGENDE

- |   |  |   |  |
|---|--|---|--|
|  | Conduite de produits en exploitation     |  | Conduite de pétrole brut en construction |
|  | Conduite de pétrole brut en exploitation |  | Conduite de pétrole brut projetée        |
|  | Gazoduc en exploitation                  |   |  |

Tutti questi oleodotti servono al trasporto di petrolio greggio, mentre l'oleodotto:

- *Le Havre-Parigi* (Francia) è adibito al trasporto di prodotti raffinati. Esso è lungo 243 km, ha un diametro di 25 cm e una capacità di 2 milioni di tonnellate l'anno. Appartiene alla TRAPIL, Società di trasporto petroliferi per pipe-lines, alla quale partecipano, in ragione del 51%, lo Stato francese e altre corporazioni di diritto pubblico; il resto del capitale è ripartito tra diverse compagnie petrolifere.

Pare che l'Organizzazione del Patto Atlantico (NATO) possieda una rete di condotte, lunga più di 4000 km, per il trasporto di prodotti raffinati; questa rete, per il momento, non è di nessuna importanza per i trasporti civili.

Sono attualmente in costruzione, nell'Europa occidentale i seguenti importanti oleodotti:

- *Milford Haven-Llandarcy* (Gran Bretagna), lunghezza 96 km, diametro 46 cm, capacità 6 milioni di tonnellate l'anno, proprietaria la British Petroleum Co; è previsto l'esercizio per la fine del 1960.
- *Lavéra (presso Marsiglia) - Strasburgo*, probabilmente prolungato fino a *Karlsruhe e Stoccarda-Monaco*; lunghezza fino a Karlsruhe: 770 km in Francia e circa 30 km in Germania; diametro 70-80 cm, capacità iniziale di 10 milioni di tonnellate l'anno e, dopo compimento, di 25. Sono interessate oltre 20 società petrolifere europee e americane. Questo oleodotto permetterà di alimentare in petrolio greggio quattro raffinerie previste nella regione di Strasburgo/Karlsruhe e altre nella regione di Stoccarda e di Monaco. Il compimento è previsto per l'inizio del 1963.
- *Pegli (presso Genova) - Milano* con ramificazione verso est, nella regione di *Cremona* e un'altra verso ovest nella regione di *Chivasso*, da dove è previsto un prolungamento fino a *Collombey/Aigle* attraverso la Valle d'Aosta e la galleria stradale del Gran San Bernardo, attualmente in costruzione. Lunghezza 350 km, in Italia, e 70 km, in Svizzera. Ne è proprietaria la Società Oleodotti Internazionali, di Roma, filiale dell'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI), controllato dallo Stato italiano. La ramificazione in direzione della Svizzera deve alimentare, in ragione di 2 milioni di tonnellate di petrolio greggio l'anno, la raffineria prevista a *Collombey/Aigle*, nella parte inferiore della pianura del Rodano, per la cui costruzione e il cui esercizio è stata fondata la Società finanziaria Italo-Suisse, a Ginevra.

È progettato un prolungamento dell'oleodotto per il petrolio greggio da *Aigle fino nel Sud della Germania attraverso i Cantoni di Vaud (Col des Mosses), Berna e Argovia*; una ramificazione raggiungerà la regione di Stoccarda e un'altra quella di Monaco. Rispondendo a parecchi interventi parlamentari, il Governo bernese, nella sessione di maggio 1960 del

Gran Consiglio, ha dichiarato che da un primo esame non risulta un interesse pubblico del Cantone al progetto, tale da giustificare per i promotori il diritto d'espropriazione cantonale.

Ove non potessero essere ottenuti i diritti di passaggio per la condotta *Aigle-Sud della Germania*, sono previste due varianti: la prima attraverserebbe il *Canton Ticino*, il *Cantone dei Grigioni (San Bernardino)*, il *Principato del Lichtenstein* e il *Vorarlberg*, mentre l'altra eviterebbe il territorio svizzero, passando *dall'Italia alla Germania attraverso l'Austria*. Il 12 agosto 1960, i cantoni dei Grigioni e del Ticino hanno conchiuso con la Società Nazionale Metanodotti di Milano (un'altra filiale dell'ENI) una convenzione sull'impianto e l'esercizio di tale oleodotto. La costruzione e l'esercizio dello stesso sono riconosciuti d'interesse pubblico per i due Cantoni che avranno il diritto di partecipazione nella istituenda società svizzera e un diritto di uso. Un disegno concorrente di altri promotori prevede un oleodotto da *Venezia a Monaco attraverso Innsbruck*, costruito parallelamente a un'autostrada. Un altro ancora ne prevede uno per il trasporto di petrolio greggio da *Venezia o Trieste a Vienna*.

Per illustrare le possibilità di sviluppo in Europa degli oleodotti, ricordiamo che, negli *Stati Uniti d'America*, esistevano, all'inizio del 1958, 250 000 km di condotte per il trasporto di petrolio greggio a lunga distanza e 69 000 km per il trasporto dei prodotti derivanti; la lunghezza dell'intera rete esercitata è pari a otto volte la circonferenza della terra.

## 2. Gasdotti

In questi ultimi anni, il metano ha conosciuto un successo senza precedenti. Già nel 1954, esso ha permesso di coprire il 10,5% del fabbisogno mondiale di energia. Nel 1958, negli Stati Uniti d'America, una rete di gasdotti, per una lunghezza di 250 000 km, consentiva di trasportare il metano su distanze fino a 3000 km. Nel Canada, il cui territorio era percorso, nel 1959, da 18 000 km di gasdotti, si sta costruendo una condotta lunga 3700 km. L'*Unione sovietica* possiede una rete estesa di gasdotti che alimenta Mosca, Leningrado, l'Ucraina e persino Varsavia. In *Italia* erano in esercizio, nel 1959, circa 4500 km di gasdotti. In *Francia*, circa 2500 km di condotte trasportano il gas dai giacimenti di Lacq, situati ai piedi dei Pirenei, a Nantes, Pargi e Besançon.

In Svizzera, esiste un Sindacato d'iniziativa che studia la possibilità di usare il metano nel nostro paese. Questo sindacato si compone di rappresentanti dell'Associazione delle officine svizzere di gas, di diverse importanti aziende elettriche e di aziende industriali consumatrici di energia termica. Poichè gli uffici competenti francesi hanno rifiutato, poco tempo fa, l'esportazione del gas di Lacq, l'interesse si porta presentemente sul metano indigeno o su quello del Sahara, dove, in questi ultimi anni, sono

stati scoperti giacimenti immensi. Il primo ostacolo che si oppone all'utilizzazione del gas sahariano in Europa è la difficoltà di attraversare il Mediterraneo, che può essere superata con la costruzione di un gasdotto o con il trasporto, in navi cisterna, del gas liquefatto.

### III. Argomenti a favore di un disciplinamento federale degli impianti di trasporto mediante condotte

A cagione del rapido sviluppo dei trasporti mediante condotte, illustrato sopra, e dell'esistenza di diversi progetti di impianto sul nostro territorio, ci siamo chiesti se non fosse opportuno sottoporre il nuovo mezzo di trasporto a un ordinamento federale. Siamo giunti alla conclusione che la risposta deve essere senz'altro affermativa, in particolare per le due ragioni seguenti:

Nella maggior parte dei casi, le condotte *varcheranno presumibilmente le nostre frontiere*. Ne deriveranno problemi politici riguardanti la neutralità, la difesa nazionale e l'approvvigionamento del paese. Questo elemento implica, già di per sé, la necessità per la Confederazione di disporre di un potere d'intervento decisivo.

Le condotte percorreranno, inoltre, il territorio di diversi Cantoni. Le prescrizioni tecniche dovrebbero essere unificate su tutto il territorio della Confederazione. Mancando un ordinamento federale, si ha ragione di temere che il proprietario della condotta debba conformarsi a prescrizioni di costruzione e di esercizio che potrebbero divergere da un Cantone all'altro.

Eventuali danni, cagionati dalle condotte, potrebbero ripercuotersi al di là delle frontiere di un Cantone; ad esempio, quando un oleodotto, attraversando un fiume oppure falde d'acqua, diventa permeabile: la poluzione che ne risultasse avrebbe incaleolabili conseguenze, specialmente circa l'approvvigionamento di acqua potabile. Considerato che ogni metro di oleodotto, del diametro interno di 60 centimetri, contiene circa 300 litri di petrolio, a una pressione fino a 70 atmosfere, e che esso è esposto a numerose influenze noeive (danni causati da movimenti del terreno, dagli uomini o dagli animali, corrosione interna ed esterna dovuta a influssi chimici o elettrolitici), è evidente che la possibilità di tali deterioramenti non deve essere sottovalutata. Soltanto una severa vigilanza federale potrà rimediarvi in modo efficace.

I pericoli insiti negli impianti di oleodotti giustificano la necessità di sottomettere il loro proprietario a una *maggiore responsabilità* (responsabilità causale). La responsabilità del proprietario di un'opera, prevista nell'articolo 58 del Codice delle obbligazioni, potrebbe, infatti, essere insufficiente, richiedendo la prova di un vizio di costruzione o di un difetto di

manutenzione. La Confederazione è sola competente a prescrivere una responsabilità che deroghi al Codice delle obbligazioni.

Sarà, poi, assolutamente impossibile costruire una condotta a lunga distanza senza ricorrere al diritto di espropriazione. In mancanza di speciali prescrizioni federali, il diritto di espropriazione federale può essere accordato soltanto per opere che tornano di utilità alla Confederazione o a una parte considerevole del paese (art. 1, cpv. 1 della legge federale del 20 giugno 1930 sull'espropriazione). Di principio, si dovrebbe, quindi chiedere il diritto di espropriazione cantonale. È lecito, tuttavia, presumere che un Cantone, il cui territorio fosse semplicemente attraversato da un oleodotto, non potrebbe accordare il diritto di espropriazione, fondandosi sulla sua legislazione: infatti sarebbe difficile dimostrare, per l'impianto di una condotta in transit, l'esistenza dell'interesse pubblico cantonale, che è la condizione prima alla concessione di un diritto di espropriazione cantonale. In mancanza di un ordinamento federale, che consenta, per le condotte, il conferimento alle condizioni legali, del diritto federale di espropriazione, potrebbe accadere che una condotta, per quanto utile, non possa essere costruita a cagione dell'impossibilità di ottenere determinati diritti di passaggio in un Cantone oppure che si renda necessario assegnarle un percorso economicamente poco razionale.

#### IV. Proposta per un articolo costituzionale sugli impianti di trasporto mediante condotte

La Costituzione federale contiene un articolo particolare per ogni mezzo di trasporto:

*Art. 26:* «La legislazione sulla costruzione e l'esercizio delle strade ferrate è di competenza della Confederazione».

*Art. 24ter* (accettato nella votazione popolare del 4 maggio 1919): «La legislazione sulla navigazione è di competenza della Confederazione».

*Art. 37ter* (accettato nella votazione popolare del 22 maggio 1921): «La legislazione sulla navigazione aerea è di competenza della Confederazione».

*Art. 37bis, cpv. 1* (accettato nella votazione popolare del 22 maggio 1921): «La Confederazione ha facoltà di stabilire disposizioni sugli automobili e i velocipedi».

*Art. 24bis, cpv. 9* (accettato nella votazione popolare del 25 ottobre 1908): «La Confederazione ha facoltà di emanare disposizioni legislative circa il trasporto e la distribuzione dell'energia elettrica».

Questi articoli costituzionali che disciplinano i trasporti non contengono alcuna prescrizione particolare o indicazione per il legislatore. Da un profilo giuridico, è senz'altro opportuno dare la preferenza a un arti-

colo costituzionale di questo genere. Le prescrizioni particolari devono essere previste nella legge, la quale può, ben più facilmente della Costituzione, essere adattata alle circostanze. Poichè la Confederazione deve ottenere la competenza di ordinare un campo giuridico intero e coerente, è preferibile adottare la formula in uso per le competenze totali «La legislazione sulla... è di competenza della Confederazione» a quella solita per le competenze parziali «La Confederazione ha facoltà di stabilire disposizioni legali su...» (vedi Giacometti, *Schweiz. Bundesstaatsrecht*, pag. 86 e sgg.). Vi proponiamo, pertanto, di redigere, nel modo seguente, il nuovo articolo sulle condotte:

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

Tale formula conferisce al legislatore la facoltà di emanare prescrizioni su la costituzione e l'esercizio degli impianti di trasporto, mediante condotte, e su tutte le questioni concernenti tali impianti.

Si parla di «impianti» di trasporto mediante condotte, poichè la competenza federale non deve limitarsi alle condotte in senso ristretto ma anche estendersi alle installazioni che servono al loro esercizio, come le pompe e i serbatoi.

Ci si potrebbe chiedere se è opportuno limitare l'applicazione dello articolo ai combustibili e ai carburanti liquidi e gassosi, visto che esistono all'estero condotte per trasportare carbone, grano, vino o altre merci. Inoltre, nel nostro paese stesso esistono condotte per il trasporto a breve distanza di cemento e di latte. Non ci sembra, tuttavia, necessario sottoporre queste condotte alla legislazione federale.

Ci sembrerebbe errato limitare la competenza federale alle condotte che attraversano le frontiere nazionali o cantonali. Non sarebbe conforme allo scopo differenziale i regimi giuridici delle condotte secondo che esse sono situate sul territorio di uno solo o di più Cantoni. Come abbiamo già detto, i danni provocati da una condotta difettosa possono ripercuotersi anche al di là di una frontiera cantonale. Per ovvie ragioni di sicurezza, è, quindi, necessario che le prescrizioni in materia di costruzione, d'esercizio e di vigilanza siano imparzialmente severe qualunque sia il numero dei Cantoni percorsi dalla condotta. Si può citare anche il caso ove, in un dato Cantone, sia stato scoperto del gas naturale e questo gas sia trasportato al luogo di consumo mediante una condotta situata entro i confini del Cantone. Qualora la condotta non fosse assoggettata alle prescrizioni federali e fosse più tardi prolungata in un altro Cantone, sarebbe, allora, lecito chiedersi se dal diritto federale debba dipendere solamente il prolungamento oppure tutta la condotta. Nel primo caso, la condotta pur costituendo un'unità tecnica ed economica, sarebbe assoggettata a due regimi diversi. Nel secondo caso, il tronco originario, costruito conformemente a prescrizioni cantonali, dovrebbe essere trasformato e adattato alle norme

federali. Ci sembra, pertanto, indispensabile sottoporre tutte le condotte alle prescrizioni federali, comprese quelle situate sul territorio di un solo Cantone. D'altronde, anche le condotte elettriche, sono assoggettate a prescrizioni federali unificate, indipendentemente dal fatto che esse attraversino il territorio di uno solo o di più Cantoni. Lo stesso fenomeno si è registrato nel settore ferroviario, dove la costituzione di una rete nazionale è seguita all'esistenza di molte linee sparse: la sovranità cantonale ha dovuto cedere il passo a quella federale.

La legge offre la possibilità di precisare il campo di applicazione. Essa può specificare le condotte per le quali non è necessario il disciplinamento federale. È così previsto di esonerare le condotte poste all'interno di una azienda (ad es. nel recinto di una fabbrica) e quelle della rete di distribuzione del gas illuminante. La legge darà, inoltre, al Consiglio federale la possibilità di consentire altre eccezioni. Appare perciò, inopportuno prevedere le eccezioni già nell'articolo costituzionale.

Instaurare oggi una competenza federale illimitata è, d'altronde, tanto più facile, in quanto non esiste — salvo una eccezione — alcuna prescrizione cantonale sulle condotte, onde non viene «ritirata» alcuna competenza cantonale. L'eccezione concerne il Cantone dei Grigioni, dove il popolo ha accettato il 26 luglio 1960 una «legge sui condotti per il trasporto del petrolio, dei gas naturali e dei loro derivati», di nove articoli. Secondo essa, la costruzione e l'esercizio di condotte a cielo aperto o sotterranee per il trasporto di corpi liquidi o gassosi sul territorio del Cantone dei Grigioni sono assoggettati a un permesso del Piccolo Consiglio, con riserva della legislazione federale. Tuttavia, gli impianti che servono all'approvvigionamento in acqua e quelli di importanza locale non sono sottoposti a detta legge. Il Piccolo Consiglio decide sulla domanda, dopo aver sentito il preavviso della Confederazione e dei Comuni toccati dalla condotta. Esso concede il permesso alle condizioni giustificate dall'interesse pubblico. Possono essere riscosse tasse uniche o periodiche. Per acquisire i diritti necessari all'installazione, all'esercizio e all'estensione dell'impianto, può essere richiesto il diritto di espropriazione. La legge disciplina parimenti le competenze del Piccolo Consiglio in materia di vigilanza, come anche lo obbligo di stipulare le assicurazioni necessarie, e punisce le contravvenzioni.

## **V. Preavviso dei Governi cantionali e delle organizzazioni economiche**

Con circolare del 2 maggio 1960, il Dipartimento delle poste e delle ferrovie ha invitato i Governi cantionali e le organizzazioni economiche interessate a volergli esprimere entro la fine di giugno la loro opinione e sul disegno di articolo costituzionale. Tutti i preavvisi sono favorevoli a una norma che attribuisca alla Confederazione la competenza di legiferare sugli impianti di trasporto mediante condotte. Sola eccezione: il Cantone di

Friburgo. Esso è del parere che i Cantoni sono in grado di disciplinare in modo soddisfacente la nuova materia, onde desidererebbe, lasciare alla Confederazione soltanto talune competenze che le permettano di utilizzare le condotte nell'interesse dell'approvvigionamento del paese e di vegliare su di esse in vista della protezione delle acque. Diciannove dei ventiquattro Cantoni e semi Cantoni e diciotto delle ventuno organizzazioni economiche che hanno fatto conoscere il loro parere approvano, invece, il testo costituzionale proposto.

Tre Cantoni desidererebbero accordare alla Confederazione soltanto una competenza limitata; tra essi, il Cantone di Zurigo, sarebbe dell'opinione di limitare le competenze della Confederazione, come nell'articolo 24bis della Costituzione circa le acque, alle condotte che valicano le frontiere nazionali e alle condotte intercantionali qualora i Cantoni non riescano a mettersi d'accordo su il principio e le modalità dell'impianto. Con un tale articolo costituzionale non dovrebbe, tuttavia, essere esclusa la possibilità di prescrivere, sul piano federale, esigenze minime di natura tecnica, e di prevedere la responsabilità aggravata per questi impianti. Il preavviso di Basilea Città è simile, con la sola differenza che la Confederazione dovrebbe essere competente senza eccezioni, per quanto concerne le condotte intercantionali. Il semi Cantone domanda inoltre, che la competenza federale sia estesa alle condotte di acqua potabile a lunga distanza. San Gallo, terzo Cantone favorevole a una competenza federale limitata, si rifà all'articolo 36bis della Costituzione concernente le strade nazionali e propone che la Confederazione assuma la parte di autorità concedente, che stabilisca, nell'interesse dell'approvvigionamento del paese e delle sue singole regioni, le grandi linee di una rete di oleodotti e gasdotti e che emani, per via legislativa, le prescrizioni tecniche fondamentali per la loro costruzione. I Cantoni dovrebbero avere il diritto di chiedere un'indennità di passaggio, quando una condotta concessionaria attraversa il loro territorio e di emanare le prescrizioni particolareggiate di costruzione e di esercizio intese a proteggere la natura, il paesaggio e le acque sotterranee. Tra le associazioni economiche, solo la Società svizzera delle industrie chimiche, propone di escludere dalla competenza federale gli impianti di importanza locale.

In opposizione a questi pareri intesi a limitare la competenza della Confederazione, il Cantone di Turgovia interviene a favore di un articolo costituzionale generale, che conferisca alla Confederazione tutta la legislazione sugli impianti di trasporto, mediante condotte di materie solide, liquide o gassose, di ogni sorta. Infine, il Cantone di Basilea Campagna, che approva, di principio, il nostro disegno di testo costituzionale, si chiede se il sistema di concessione federale non dovrebbe essere previsto anche per le raffinerie.

Certi Cantoni (Uri, Untervaldo Sottoselva, Basilea Campagna) propongono di introdurre nella Costituzione federale una disposizione intesa a proteggere gli interessi della natura e del paesaggio e le acque.

Inoltre, alcuni preavvisi (Zurigo, Lucerna, Svitto, Basilea Campagna, Appenzello Interno, San Gallo, l'Unione sindacale svizzera, l'Associazione svizzera per il piano di sistemazione nazionale, l'Unione delle imprese svizzere di trasporto, la Lega svizzera per l'organizzazione razionale del traffico [LITRA], l'Associazione basilese per la navigazione svizzera) sostengono il sistema delle concessioni; taluni di essi (l'Associazione svizzera per il piano di sistemazione nazionale, l'Unione delle imprese svizzere di trasporto, la LITRA) propongono di stabilirlo già nella Costituzione. Per contro, altri (Friburgo, Ginevra, Comitato direttivo dell'Unione svizzera del commercio e dell'industria, e alcune sue sezioni espresse direttamente, come l'Unione svizzera dei consumatori di energia, l'Unione svizzera delle officine del gas, l'Unione delle centrali svizzere di elettricità, l'Associazione svizzera degli elettricisti, la Cooperativa svizzera dei negozianti e importatori di carbone) si esprimono per il sistema della semplice autorizzazione, senza neppure chiedere che la questione sia regolata nella Costituzione.

## VI. Del sistema della licenza o della concessione

I preavvisi ricevuti riconoscono unanimi, da una parte, che semplici prescrizioni di polizia sarebbero insufficienti a disciplinare gli impianti di trasporto mediante condotte e, dall'altra, che non è il caso di istituire un monopolio di Stato. È, invece, controverso se convenga sancire il sistema della licenza o quello della concessione. Già il 21 dicembre 1959, il Consiglio federale si è espresso a favore di quest'ultimo e ora, dopo aver preso conoscenza dei preavvisi, permane dell'opinione che esso sia il solo a consentire un soddisfacente disciplinamento dei trasporti in condotta. Ciò, in particolare, per i seguenti motivi:

Per evitare l'uso eccessivo di terreni pubblici e privati, la Confederazione deve avere la possibilità di impedire la posa di una nuova condotta, qualora il trasporto previsto possa essere assicurato da una già esistente e non pienamente utilizzata. Dovrebbe, poi, essere possibile, in periodo di penuria, usare le condotte in transito per l'approvvigionamento del paese. È anche pensabile che un oleodotto sia indesiderabile dal profilo della neutralità o che, nell'insieme, comporti più inconvenienti che vantaggi.

Tali motivi impongono la possibilità di sottoporre la costruzione della condotta a condizioni appropriate o, perfino, di vietarla; il sistema della concessione garantisce questa facoltà. Per conseguire lo stesso scopo con il sistema della licenza, due sono le vie: la legge potrebbe enumerare tutti i casi ove la licenza debba essere rifiutata o rilasciata soltanto a determinate condizioni (ciò che è praticamente impossibile non potendosi stabilire sin d'ora una casistica completa) oppure le condizioni del rilascio dovrebbero essere menzionate in modo così generale che il sistema della licenza equivarrebbe, in realtà, a quello della concessione.

Anche gli interessi dell'igiene e della protezione della natura e del paesaggio possono essere meglio salvaguardati con il sistema della concessione.

Sarebbe una contraddizione, da una parte, accordare all'utente il diritto d'espropriazione, riconoscendo implicitamente l'interesse pubblico dell'impianto e, dall'altra parte, permettere la costruzione e l'esercizio dello stesso con una semplice licenza di cui il titolare potrebbe, a sua discrezione, fare uso o no. L'esercizio di un'attività di interesse pubblico, agevolata dall'applicazione del diritto di espropriazione, esige l'assunzione di taluni obblighi definiti nella concessione.

È evidente, però, che il sistema della concessione non dovrebbe essere usato per contrastare il progresso tecnico e impedire artificialmente lo impianto di condotte. Il nostro paese, lontano dal mare, ha interesse a importare alle migliori condizioni le materie prime, di cui abbisogna. Che la costruzione di oleodotti priverebbe la navigazione sul Reno o le ferrovie di un certo traffico, non può essere motivo sufficiente per il rifiuto della concessione.

Nonostante la nostra opinione, favorevole, di principio, all'obbligo della concessione, riteniamo che questo non debba essere istituito nella Costituzione, ma nella legge. Infatti, se la Costituzione stessa lo prescrivesse, essa dovrebbe, nel contempo, prevederne le eccezioni, atteso che, come già abbiamo detto, le condotte all'interno di un'azienda o quelle della rete di distribuzione del gas illuminante non dovrebbero essere assoggettate alla concessione e, presumibilmente, neppure alla legge. Orbene, l'assunzione delle singole eccezioni in un articolo costituzionale ne complicherebbe il testo e potrebbe, in breve tempo, esigerne la revisione. Se, poi, l'articolo soltanto autorizzasse il legislatore a prevedere eccezioni, questi, in pratica, sarebbe nuovamente libero di determinare i casi ove la concessione è obbligatoria.

Per ragioni di principio, desidereremmo, parimente, introdurre nella legge e non nell'articolo costituzionale la disposizione, proposta da parecchi governi cantonali, intesa a tener conto della protezione della natura e del paesaggio.

L'articolo costituzionale, nella formulazione proposta, permette senza altro di emanare una legge che ponga l'obbligo della concessione. Come già abbiamo detto, il suo testo è simile a quello di altri articoli costituzionali concernenti i trasporti (articoli su le ferrovie, la navigazione interna e la navigazione aerea). Orbene, in questi tre casi, non è mai stato contestato che il testo costituzionale permetta l'istituzione di tale obbligo. I nuovi articoli economici della Costituzione non hanno cambiato nulla da questa veduta. Infatti, dopo la loro promulgazione, il Consiglio federale, nel suo messaggio del 26 aprile 1957, concernente l'inserimento nella

Costituzione federale di un articolo su l'energia nucleare e la protezione contro le radiazioni — che è proprio un articolo di mera competenza — (FF 1957, 693), si è espresso nel modo seguente:

«Disponendo che la “legislazione attenente all'energia nucleare è di competenza della Confederazione” l'articolo che noi proponiamo lascia, al legislatore, intera libertà. Anche Burekardt approva (*cf.* *Kommentär zur Bundesverfassung*, 3ª edizione, pag. 323 e sgg) questo concetto il quale, già espresso nei messaggi del Consiglio federale circa gli articoli sull'aviazione (FF 1910, ed. franc. I, 824 ed. ted. II, 618) e sulla navigazione (FF 1917, ed. franc. IV, 327, od. ted. IV, 319), conserva certamente, nel caso dell'energia nucleare, il suo pieno valore».

Nel suo messaggio dell'8 dicembre 1958 concernente un disegno di legge su l'uso pacifico dell'energia nucleare e la protezione contro le radiazioni (FF 1958, 1267), il Consiglio federale ha esplicitamente confermato quell'opinione. Essa, per quanto ci consta, è rimasta incontestata. Non c'è dubbio, quindi, che il nuovo articolo costituzionale, com'è proposto, permetta di sancire nella legge l'obbligo della concessione.

## VII. Ordinamenti legislativi esteri sugli impianti di trasporto in condotta

In Francia sono applicabili diversi ordinamenti secondo la natura della condotta:

- le condotte private (ad es. Le Havre-Petit Couronne) sono assoggettate al diritto comune. I diritti di passaggio devono essere acquisiti d'intesa con i proprietari;
- le condotte che collegano un giacimento di petrolio a una raffineria (ad es. Parentis-Bec d'Ambès) sono assoggettate al diritto minerario (Codice minerario). Il titolare di una concessione d'esercizio fruitiva, per il trasporto, fino alla raffineria, dei prodotti che sono oggetto della concessione, degli stessi diritti che lo Stato (diritto di espropriazione);
- la Società TRAPIL, incaricata, con legge del 2 agosto 1949, della costruzione e dell'esercizio della condotta di prodotti raffinati Le Havre-Parigi, ha ottenuto a questo scopo il diritto d'espropriazione. Lo Stato che partecipa al capitale sociale dispone di un esteso diritto di vigilanza e d'intervento;
- altre condotte di interesse generale (ad es. il progetto Lavéra, presso Marsiglia-Strasburgo-Karlsruhe), sono assoggettate a un ordinamento previsto dalla legge sulle finanze, del 1958, e dal decreto d'esecuzione della stessa, del 16 maggio 1959. Secondo questo disciplinamento, lo impianto di una condotta è permesso mediante decreto emanato su proposta del Ministro dei carburanti, controfirmato dai Ministri delle finanze e dei trasporti e approvato dal Consiglio di Stato. La costruzione di una condotta è considerata lavoro pubblico. Il decreto

di licenza approva la forma giuridica e gli statuti della società beneficiaria. Le tariffe devono essere approvate.

In *Italia*, il consenso dell'autorità è necessario per l'uso del terreno richiesto dall'impianto di una condotta. L'esercizio della condotta dipende da una licenza rilasciata dal Ministero delle Finanze. Fino ad oggi, non esiste una condotta che eseguisce trasporti per conto di terzi. La vasta rete di gasdotti italiani è amministrata da società a partecipazione maggioritaria dello Stato. È stato elaborato un disegno di legge: esso prevede, in particolare, il sistema della concessione, il rilascio del diritto di espropriazione al beneficiario come anche il *diritto di retrocessione* in favore dello Stato, quando la durata della concessione, cinquanta anni al massimo, sia scaduta.

In *Austria*, le condotte costruite e amministrare dai titolari di una concessione di diritto minerario sono assoggettate a questo diritto. Può essere esercitato il diritto di espropriazione. Non esiste alcun ordinamento particolare per le società che amministrano altre condotte: esse sono assoggettate al codice del commercio che prescrive l'obbligo della licenza. Una legge concernente i trasporti professionali mediante condotte, in preparazione, prevede l'obbligo della concessione.

In *Gran Bretagna*, non esistono disposizioni speciali applicabili alle condotte, salvo per quelle militari. Le modificazioni di terreno devono essere approvate dall'autorità di pianificazione conformemente al «Town and Country Planning Acts». Questa licenza non implica, tuttavia, il diritto di espropriazione, la cui attribuzione dipende, invece, da una legge speciale emanata dal Parlamento: un caso del genere si è avuto, ad es., per la costruzione delle condotte Stanlow-Partington della Shell e Milford-Haven-Llandarcy della British Petroleum Company.

In *Spagna*, una legge del 1958 dichiara d'interesse pubblico l'estrazione, l'esercizio, l'immagazzinamento e il raffinamento degli idrocarburi, come anche il loro trasporto in condotta. Il titolare di una concessione fruisce del diritto di espropriazione. Non esistono però, a tutt'oggi, condotte a uso commerciale.

Gli *altri Stati dell'Europa* occidentale non possiedono ancora una legislazione sul trasporto mediante condotte. Nella Repubblica federale tedesca, una perizia del «Consiglio scientifico presso il Ministero dei trasporti», pubblicata poco tempo fa a proposito delle condotte a lunga distanza per il trasporto degli olii minerali, è favorevole all'introduzione della «Genehmigungspflicht», che corrisponde al nostro sistema della concessione.

Negli *Stati Uniti d'America*, tutte le condotte di metano sono assoggettate al diritto federale (Natural Gas Act), che (Interstate Commerce Act) si applica alle altre condotte (eccettuate quelle per l'acqua e il gas illu-

minante) soltanto se sono adibite a trasporti pubblici o percorrono il territorio di parecchi Stati o valicano la frontiera nazionale. L'«Interstate Commerce Commission» esercita l'alta vigilanza sul piano federale. Le società di condotte subordinate devono stabilire le tariffe di trasporto secondo determinati criteri, pubblicarle e attenersi. I ribassi speciali, i dividendi e i benefici non devono eccedere, ogni anno, una certa percentuale del valore di investimento. I titolari di trasporti pubblici hanno l'obbligo di effettuare trasporti per il conto di terzi, anche a scapito dei propri. Certi Stati prevedono il rilascio, in casi particolari, di una concessione o di una licenza; federalmente non vi è l'obbligo di richiedere nè l'una nè l'altra. Di principio, i diritti di passaggio sono acquisiti d'intesa con i proprietari. È, però, possibile far constatare giuridicamente che la condotta è d'interesse pubblico, nel qual caso i diritti di passaggio possono essere acquisiti mediante espropriazione. In mancanza di un ordinamento federale, la competenza a legiferare appartiene al singolo Stato.

Nel *Canada*, le condotte che percorrono il territorio di parecchi Stati o valicano la frontiera nazionale sono assoggettate a un ordinamento federale, tutte le altre a leggi provinciali. Sia nel diritto federale sia in quello provinciale, vige un sistema corrispondente a quello nostro della concessione. Può essere anche imposto l'obbligo di trasporto.

### VIII. Elementi fondamentali della legge

Il disegno di legge federale sugli impianti di trasporto, mediante condotte, di combustibili e carburanti liquidi o gassosi è in preparazione nell'Amministrazione federale. Astenendoci dai particolari, citiamo gli elementi fondamentali.

Il disegno delimiterà il campo di applicazione della legge e, di conseguenza, indicherà gli impianti che non le sono assoggettati. Converterà, poi, disciplinare l'obbligo della concessione e, in particolare, le condizioni poste per il rilascio della medesima (garanzia della neutralità, dell'indipendenza del paese e degli interessi della difesa nazionale, esclusione di qualsiasi pericolo per persone, cose e altri beni importanti). Bisognerà, inoltre, vigilare affinché sia garantita la prevalenza svizzera in seno alle società concessionarie. La legge determinerà l'autorità concedente, la procedura di rilascio (consultazione dei Cantoni, pubblicazione ufficiale con procedura di opposizione) e il contenuto obbligatorio e facoltativo della concessione, in particolare il titolare, l'oggetto e la durata della concessione, la possibilità di trasferimento al concessionario del diritto di espropriazione federale, gli oneri imposti dalla difesa nazionale e dall'approvvigionamento del paese o stabiliti nell'interesse dell'Amministrazione delle dogane o nell'interesse dell'igiene o della protezione del paesaggio. Vanno disciplinati anche il trasferimento e l'estinzione della concessione.

Un capitolo della legge sarà dedicato alla costruzione e all'esercizio degli impianti e regolerà la procedura di deposito, di approvazione dei piani e di espropriazione. Esso conterrà parimente disposizioni su gli incroci con corsi d'acqua, strade o altre condotte, la ripartizione delle spese per i provvedimenti di sicurezza ivi richiesti e gli uffici di vigilanza delle autorità competenti. Invece, le prescrizioni tecniche di costruzione e di esercizio, che devono poter essere adeguate ai progressi della tecnica, saranno contenute non già nella legge bensì in un'ordinanza del Consiglio federale.

Infine, vanno trattati la responsabilità civile del titolare della condotta e l'obbligo di assicurazione e sancite alcune disposizioni penali e finali.

Vi raccomandiamo di approvare il disegno di decreto allegato concernente l'inserimento nella Costituzione federale di un articolo 26bis sugli impianti di trasporto, mediante condotte, di combustibili e carburanti liquidi o gassosi.

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

Berna, 23 agosto 1960.

In nome del Consiglio federale svizzero,

*Il Presidente della Confederazione:*

**Max Petitpierre.**

*Il Cancelliere della Confederazione:*

**Ch. Osor.**

## **Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea federale concernente l'inserimento, nella Costituzione federale, di un articolo su gli oleodotti e gasdotti (Del 23 agosto 1960)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1960
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	36
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8064
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.09.1960
Date	
Data	
Seite	1133-1149
Page	
Pagina	
Ref. No	10 153 959

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.