

Foglio Federale

Berna, 11 luglio 1977

Anno LX

Volume II

N° 28

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 55.—
(semestrale fr. 30.50, estero fr. 73.—) con allegata la Raccolta delle leggi federali.

Rivolgersi alla Tipografia Grassi & Co. (già Cantonale), 6500 Bellinzona
Telefono 092/25 18 71 - 25 18 72 — Ccp 65-690

77.046

Messaggio concernente l'iniziativa popolare «per dodici domeniche annuali senza veicoli e aerei a motore»

Del 25 maggio 1977

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «per dodici domeniche annuali senza veicoli e aerei a motore» al voto del popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla, senza controprogetto.

In allegato è recato il rispettivo disegno di decreto federale.

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

Berna, 25 maggio 1977

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione,

Furgler

Il cancelliere della Confederazione,

Huber

Compendio

L'iniziativa, depositata il 30 maggio 1975, chiede che la Costituzione federale sia completata con un articolo 37^{quater} vietante qualsiasi circolazione privata di veicoli a motore su terra, su acqua e nell'aria per tutto il territorio della Svizzera durante la seconda domenica di ciascun mese. Il Consiglio federale ha competenza di stabilire deroghe a tale divieto per quanto concerne l'autorizzazione di impiegare un veicolo privato a motore come anche per ciò che riguarda l'aggiornamento temporaneo di questo divieto.

Gli autori dell'iniziativa mirano anzitutto a una migliore protezione dell'ambiente (rumore, gas di scarico), a un miglioramento della qualità di vita e a un risparmio energetico. Evidentemente, il rumore del traffico diminuirebbe in modo considerevole durante le domeniche di divieto di circolazione pur considerando la concessione di talune indispensabili deroghe. Tuttavia, l'inquinamento dell'aria da parte dei gas di scarico diminuirebbe soltanto minimamente poiché numerosi viaggi sarebbero semplicemente anticipati al sabato o ritardati al lunedì oppure rinviati in occasione di altre domeniche. Pure la diminuzione degli infortuni risulterebbe minore di quanto sperato e i risparmi fatti nel campo energetico non corrisponderebbero nemmeno allo 0,5 per cento del consumo finale d'energia. Inoltre, vi è da dubitare che provvedimenti coercitivi di polizia siano in grado di migliorare la qualità di vita ad esempio promuovendo la vita di famiglia e l'animazione dei quartieri e dei villaggi. L'unico vantaggio considerevole sarebbe che per dodici domeniche l'anno le strade sarebbero ampiamente a disposizione dei pedoni e dei ciclisti.

La popolazione subirebbe gli effetti del divieto in modo molto diversificato. I più pregiudicati sarebbero gli abitanti delle regioni discoste, segnatamente nelle montagne, che si vedrebbero costretti, per insufficienza dei mezzi di trasporto pubblici, a ricorrere ai veicoli privati. Risulterebbero pregiudicati i contatti personali, gli incontri istruttivi o culturali e altre manifestazioni analoghe non aventi carattere puramente locale. Inoltre, le regioni già poco privilegiate per la loro situazione naturale dovrebbero sopportare le conseguenze economiche dell'assenza o dello spostamento del turismo di fine settimana. Gli sforzi prodotti dalla Confederazione e dai Cantoni per migliorare la struttura economica delle regioni di montagna sarebbero pure compromessi. Analogamente dicasi per quelle branche economiche che

sono tributarie del turismo come l'industria alberghiera, gli impianti turistici e i mezzi di trasporto speciali (funicolari, sciovie, ecc.).

Annualmente, milioni di stranieri visitano la Svizzera, la maggior parte di loro mediante veicoli privati. Orbene, una chiusura del confine 12 domeniche all'anno costringerebbe i conducenti stranieri a cambiare rotta. Ciò, oltre a nuocere al buon nome della Svizzera, rischia di provocare provvedimenti di ritorsione.

Aggiungasi l'impossibilità di applicare il divieto di navigazione talune domeniche nelle acque confinarie; infatti, la libertà di navigazione su tali acque è un principio riconosciuto dal diritto internazionale. Essa è quindi inclusa in tutti i trattati di navigazione conclusi coi Paesi vicini.

Il divieto di volo colpirebbe non soltanto le compagnie svizzere di aviazione ma anche gli aeroporti. La chiusura dei confini avrebbe come inevitabile conseguenza la deviazione dell'afflusso di viaggiatori e di turisti, deviazione che a lungo andare risulterebbe compromettente per la capacità competitiva dei nostri aeroporti.

Complessivamente quindi, gli inconvenienti superano talmente i vantaggi da indurci a raccomandarvi il rigetto dell'iniziativa. D'altronde è impossibile presentare al popolo un controprogetto. Evidentemente sarebbe più facile applicare il divieto di circolazione e di attenuare le ripercussioni in modo che sia limitato ai veicoli stradali oppure riducendo il numero delle domeniche in cui è vietato impiegare i veicoli a motore. Ma anche in questo caso lo squilibrio tra inconvenienti e vantaggi non risulta affatto sottile.

1 Iniziativa popolare e situazione iniziale

11 Forma

Il 30 maggio 1975, il Comitato d'iniziativa di Burgdorf ha depositato sotto forma di progetto elaborato nei particolari un'iniziativa popolare «per dodici domeniche annuali senza veicoli e aerei a motore». Mediante decisione del 7 luglio 1975 (FF 1975 II 413) la Cancelleria ha accertato la riuscita dell'iniziativa provvista di 115 773 firme valide.

12 Testo dell'iniziativa ¹⁾

L'iniziativa è del tenore seguente:

Art. 37^{quater} (nuovo)

¹ Alla seconda domenica di ogni mese in tutto il territorio Elvetico è vietata — in terra, in cielo e su acqua — la circolazione di qualsiasi veicolo a motore ad uso privato (inclusi i ciclomotori) a partire dalla domenica alle ore 03.00 fino al lunedì alle ore 03.00.

² Il Consiglio federale definisce le deroghe a questo divieto, sia per quanto riguarda l'autorizzazione di circolazione di veicoli privati, così pure in ciò che riguarda l'aggiornamento temporaneo di questo divieto.

L'iniziativa è munita della clausola di ritiro. Determinante è il testo tedesco dell'iniziativa.

13 Critica del testo

Nella versione tedesca, che fa fede, sono stati impiegati nei due capoversi termini aventi significato giuridico diverso. Il capoverso 1 vieta «jeglicher private Motorfahrzeugverkehr und Motorflugzeugverkehr» (circolazione a uso privato di qualsiasi veicolo a motore) mentre che nel secondo capoverso, il Consiglio federale può prevedere eccezioni per privati («in Bezug auf die Fahrberechtigung privater . . .»). Secondo il diritto federale, è possibile una distinzione tra il traffico pubblico e il traffico privato, ovverossia tra la circolazione di veicoli appartenenti ad aziende di trasporto pubblico e la circolazione di veicoli a motore privati. Quest'ultima non può tuttavia essere assimilata al traffico dei privati («Privater»), in quanto il termine può essere interpretato unicamente nel senso di persone private. Tuttavia,

¹⁾ Traduzione presentata dal Comitato d'iniziativa.

la finalità perseguita nel secondo capoverso dagli autori dell'iniziativa rimane nondimeno percettibile: il Consiglio federale decide quali corse, qualificate giuridicamente come corse private, possono essere effettuate.

Evidentemente, le versioni nelle lingue francese e italiana non concordano esattamente con il tenore in lingua tedesca che fa fede. Conformemente all'articolo 22 capoverso 4, della legge del 23 marzo 1962 (RS 171.11) sui rapporti tra i consigli, i testi hanno dovuto essere adeguati alla versione indicata come determinante (cfr. testo del decreto allegato).

L'iniziativa adempie le prescrizioni di forma stabilite negli articoli 1 a 5 della legge del 23 marzo 1972 (RS 162.1) sulle iniziative popolari. Essa presenta segnatamente il principio dell'unità della materia giusta l'articolo 121 capoverso 3 della Costituzione federale; visto che è stata depositata sotto forma di un progetto elaborato, non tien conto dell'articolo 121 capoverso 4 della Costituzione federale che vieta la combinazione delle due forme previste. Parimente, l'iniziativa rispetta la condizione materiale generalmente riconosciuta per ogni revisione costituzionale ovvero essa offre un contenuto realizzabile.

14 Disciplinamento vigente sul piano costituzionale e legale

141 Circolazione stradale

L'articolo 37^{bis} capoverso 1 della Costituzione federale è concepito come segue: «La Confederazione ha facoltà di stabilire le disposizioni sulle automobili e i velocipedi». La disposizione conferisce alla Confederazione competenza di limitare la circolazione delle automobili o di vietarla temporaneamente. Nell'articolo 2 capoverso 1 lettera *b* della legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale LCS (RS 714.01), il legislatore ha autorizzato pure il Consiglio federale a vietare temporaneamente, previa consultazione dei Cantoni, la circolazione dei veicoli a motore o di talune categorie di essi su tutto il territorio della Confederazione. Quindi, non occorre modificare la costituzione per vietare la circolazione di veicoli a motore talune domeniche. Ove il Consiglio federale dovesse ritenere necessaria la misura, può pronunciare il divieto sotto forma di ordinanza.

142 Navigazione

Secondo l'articolo 24^{bis} della Costituzione federale, la legislazione sulla navigazione compete alla Confederazione. L'articolo dà facoltà all'Assemblea federale di limitare o vietare temporaneamente la navigazione sulle idrovie interne. Riguardo alle acque di confine la competenza è data nella misura

in cui non vi ostano convenzioni internazionali. La legge federale del 3 ottobre 1975 sulla navigazione interna (RS 747.201) stabilisce il principio della libertà di navigazione e attribuisce ai Cantoni la sovranità sulle acque. Detta legge non contiene nessuna disposizione che consenta al Consiglio federale di vietare la navigazione su tutte le acque del territorio svizzero.

143 Navigazione aerea

Giusta l'articolo 37^{ter} della Costituzione federale, la legislazione sulla navigazione aerea è di competenza della Confederazione. L'articolo conferisce al legislatore competenza di limitare o vietare l'uso dello spazio atmosferico svizzero da parte di aeromobili. Secondo l'articolo 12 della legge del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea (RS 748.0), il Consiglio federale emana le prescrizioni di polizia per l'uso dello spazio atmosferico e segnatamente per garantire la sicurezza aerea e per combattere il rumore, l'inquinamento dell'aria e altri pregiudizi nocivi o incomodanti derivanti dall'esercizio di aeromobili. Il Consiglio federale può quindi vietare di sua iniziativa la circolazione degli aeromobili le domeniche sempre sotto riserva delle disposizioni delle convenzioni internazionali.

2 Interventi precedenti in favore di un divieto di circolazione su tutto il territorio svizzero

21 Circolazione stradale

Già sotto l'impero della prima legge federale del 15 marzo 1932 sulla circolazione dei veicoli a motore e dei velocipedi, s'era cercato di introdurre il divieto di circolazione in talune domeniche segnatamente in quella del digiuno federale. Il Consiglio federale tuttavia, pur comprendendo i motivi invocati, aveva rifiutato di pronunciare siffatto divieto.

In seguito al decreto del 21 novembre 1973 che vietava la circolazione domenicale dei veicoli stradali durante tre domeniche, decreto emanato in virtù della legge federale del 30 settembre 1975 sulla preparazione della difesa nazionale economica (RS 531.01) cittadini e cittadine su iniziativa individuale o di gruppo nonché organizzazioni e partiti hanno chiesto al Consiglio federale di adottare un decreto che instaurava «domeniche senza automobili». Il Consiglio federale ha però respinto queste domande facendo segnatamente notare quanto segue:

- gli inconvenienti nocivi derivanti dal traffico individuale devono essere attenuati mediante prescrizioni sempre più severe intese a limitare le emissioni del gas di scarico e di rumore da parte dei veicoli;

- il divieto di circolazione durante le domeniche limitano in modo smisurato la libertà di movimenti di coloro che abitano regioni isolate;
- il divieto di circolazione pone, per un Paese turistico, delicati problemi d'applicazione e
- reca gravi pregiudizi economici a taluni gruppi di popolazione.

Il 29 gennaio 1974, il Consigliere nazionale Zwygart, facendo riferimento all'iniziativa di Burgdorf, ha chiesto in un'interrogazione, se il Consiglio federale fosse disposto «a fare una concessione ai giovani promotori dell'iniziativa pronunciando un divieto generale di circolazione, applicabile almeno durante alcune domeniche». Il Consiglio federale aveva loro risposto che giusta l'esperienza, un divieto di circolazione durante le domeniche, pone, per un Paese turistico dove circolano annualmente circa 50 milioni di automobili estere, problemi delicati d'applicazione e pregiudica gravemente taluni gruppi di popolazione. Conseguentemente, una misura del genere può essere decisa soltanto in caso di circostanze straordinarie come è avvenuto nel novembre e dicembre 1973 in seguito alla penuria di carburante.

Pur comprendendo i motivi di siffatto intervento, il Consiglio federale ritiene che un divieto, ancorché parziale, di circolare la domenica, non si giustifica in tempi normali. In una mozione in cui si chiedono dodici domeniche annuali senza circolazione a motore, mozione inoltrata il 7 ottobre 1976, il Consigliere nazionale Aubert invita il Consiglio federale «a sottoporre all'Assemblea federale un disegno di revisione della legge sulla circolazione stradale del 19 dicembre 1958, revisione che corrisponde nel contenuto all'iniziativa di Burgdorf e che solleva all'interrogazione che pone una risposta equivalente». La mozione non è ancora stata trattata.

Il 20 settembre 1976, il consigliere nazionale Jäger ha deposto un'iniziativa individuale mediante cui propone che l'articolo 2 capoverso 2 della legge sulla circolazione stradale sia modificato come segue: «Il Consiglio federale emana un divieto di circolare la notte e la domenica per gli autoveicoli pesanti che servono al trasporto di merci come anche un divieto generale di circolare la domenica durante almeno otto domeniche ogni anno; esso stabilisce le eccezioni». Pure questa iniziativa non è ancora stata trattata.

22 Navigazione sulle acque e aerea

Finora, non ci è stato intervento alcuno inteso a far vietare, la domenica, la circolazione dei battelli privati sull'insieme delle idrovie del nostro Paese oppure la circolazione privata mediante aerei a motore in tutto lo spazio aereo svizzero.

3 Divieti di circolazione domenicale sinora pronunciati

L'articolo 1 capoverso 2 della legge sulla circolazione stradale incarica il Consiglio federale di emanare un divieto di circolare la notte e la domenica per gli autoveicoli pesanti che servono al trasporto di merci e di determinare le eccezioni. Il Consiglio federale ha assolto il mandato emanando gli articoli da 91 a 93 dell'ordinanza del 13 novembre 1962 sulle norme della circolazione stradale (RS 741.11). A contare dall'entrata in vigore di detti articoli, il 1° gennaio 1963, gli autoveicoli pesanti che servono al trasporto di merci sono gravati di divieto di circolazione la domenica e i giorni festivi. A prescindere dalle disposizioni emanate in virtù del diritto di necessità o del diritto straordinario, la Confederazione non ha mai pronunciato nessun divieto generale di circolare la domenica gravante i veicoli a motore come anche i natanti e gli aerei. I divieti decretati durante la seconda guerra mondiale erano fondati sul diritto di necessità e quelli imposti durante la crisi di Suez (1956) e la guerra nel Vicino Oriente (1973) si fondavano sul diritto d'eccezione.

4 Contenuto dell'iniziativa

41 Validità del divieto

L'articolo costituzionale proposto stabilisce chiaramente la durata della validità del divieto di circolare la domenica. Il divieto è applicabile la seconda domenica di ciascun mese a contare dalle tre antimeridiane fino al lunedì alle tre antimeridiane per quanto il Consiglio federale non ordini uno spostamento in virtù del secondo capoverso dell'articolo.

42 Campo d'applicazione in ragione del luogo

Il divieto proposto è applicabile «su tutto il territorio svizzero».

421 Traffico su terra

Per quanto concerne il traffico su terra, la disposizione significa che qualsiasi circolazione di veicoli privati dotati di motore è vietata sia sulle vie pubbliche di comunicazione (giusta il diritto federale) sia nelle proprietà private.

Il campo d'applicazione territoriale previsto nell'articolo costituzionale proposto è quindi molto più vasto di quello sancito nella legislazione sulla circolazione stradale la quale, giusta l'articolo 1 disciplina unicamente il traffico sulle vie pubbliche.

422 Traffico sulle acque

L'iniziativa vieta non soltanto la navigazione sulle acque interne ma anche quella sulle acque di frontiera nella misura in cui queste fanno parte del territorio svizzero. Per quanto concerne la delimitazione territoriale sulle acque di frontiera esistono tra la Svizzera e i Paesi limitrofi divergenze d'opinioni fondamentali su taluni punti (cfr. n. 512). Quindi, risulterebbe difficile applicare il divieto di circolazione domenicale a natanti naviganti sulle acque di confine.

423 Traffico aereo

Il divieto del traffico privato mediante aeromobili a motore sarebbe applicabile nello spazio aereo svizzero.

43 Campo d'applicazione materiale

Il divieto di circolare proposto si applica a tutti i veicoli a motore e agli aeromobili privati (compresi i veicoli dotati di motore ausiliario).

431 Traffico terrestre di veicoli privati dotati di motore

È considerato traffico di veicoli di motore privato su terra qualsiasi circolazione stradale con mezzi di trasporto dotati di motore, nella misura in cui non sono impiegati per corse regolari (traffico di linea) svolto da imprese di trasporto pubbliche giusta l'ordinanza del 4 gennaio 1960 sulla concessione dei trasporti con automobili (RS 744.11). Il divieto di circolazione domenicale colpirebbe non soltanto tutte le autovetture a motore (vetture da turismo, compresi i taxi, gli autocarri, i camper, ecc.) e tutte le motociclette private ma anche i ciclomotori, i trattori agricoli o no, i veicoli cingolati (come quelli che servono a preparare le piste di sci), le sedie a motore per invalidi, ecc. Bisognerebbe addirittura vietare anche le corse effettuate mediante veicoli su rotaia nella misura in cui non si tratti di trasporti pubblici (corse di treni-storici, di treni-esposizione, ecc.).

432 Traffico sulle acque con veicoli privati dotati di motore

È considerato come traffico sulle acque con veicoli a motore privati qualsiasi corsa di natante non effettuata regolarmente in traffico di linea da parte di imprese pubbliche di navigazione. Secondo l'articolo 3 capoverso 2 dell'ordinanza del 9 agosto 1972 concernente la navigazione sottoposta a concessione o autorizzazione (RS 747.211.1) le aziende pubbliche di navigazione sono quelle della Confederazione e quelle che sono esercitate in virtù di un'autorizzazione. Le corse effettuate con natanti a motore privati, con natanti privati adibiti al trasporto professionale di persone (ad es. natanti che servono al trasporto della clientela di un albergo, i natanti per gite, ecc.) sarebbero parimente vietate come del resto le escursioni organizzate fuori orario da aziende pubbliche di navigazione.

433 Traffico aereo privato

La legislazione federale sulla navigazione aerea non dà una definizione del traffico aereo pubblico. In questo campo, il termine «privato» assume diversi significati. Per norma esso è impiegato per designare la navigazione aerea non commerciale (in opposizione alla navigazione aerea commerciale secondo l'art. 27 e segg. della legge sulla navigazione aerea). È difficile sapere se i termini dell'iniziativa devono essere interpretati nello stesso senso, oppure se, per analogia con la circolazione stradale e alla navigazione sulle acque, non debba essere inteso l'insieme del traffico aereo eccettuati i voli di linea svolti secondo un piano di volo. Tuttavia, è probabile che gli autori dell'iniziativa abbiano voluto dare il secondo senso al termine «privato». Quindi, il divieto di circolazione domenicale colpirebbe i voli commerciali che non sono voli di linea come anche i voli charter, i voli taxi e i voli non commerciali come lo sono ad esempio i voli di istruzione, di allenamento, di sport e di diporto.

44 Eccezioni al divieto di circolazione domenicale

Gli autori dell'iniziativa propongono che il Consiglio federale abbia a stabilire «le deroghe a questo divieto, sia per quanto riguarda la circolazione con veicoli a motore privati, sia per quanto concerne lo spostamento delle domeniche di divieto. Ancorché il testo dell'iniziativa non limiti la concessione di deroghe, il numero delle domeniche vietate deve essere strettamente limitato al fine di non rendere illusorio il divieto di circolazione.

Anzitutto dovrebbero essere eccettuate tutte quelle corse che consentono alla Confederazione e ai Cantoni di svolgere i propri compiti in virtù della costituzione (ad es. per garantire la tranquillità, l'ordine e la sicurezza).

Inoltre dovrebbero essere autorizzate (entro limiti analoghi a quelli stabiliti nel 1973 ¹⁾) eccezioni indispensabili per garantire un approvvigionamento sufficiente della popolazione.

Nello stesso ordine di idee devono essere parimente previste eccezioni per talune corse di natanti e per taluni voli. Inoltre, occorre tollerare il transito di voli charter sopra il territorio della Svizzera senza atterraggio

Il tenore dell'iniziativa (con traduzione riveduta), giusta cui il Consiglio federale stabilisce norme «per quanto riguarda l'aggiornamento temporaneo del divieto» non consente soltanto di anticipare o differire, all'occorrenza nel medesimo mese, la domenica durante cui è vietata la circolazione (ad es. se la Pasqua cade nella seconda domenica d'aprile); esso dà parimente possibilità di trasferire da un mese all'altro la domenica «senza veicoli a motore». Tuttavia, per rispettare lo spirito dell'articolo costituzionale proposto, il Consiglio federale potrebbe ricorrere il più raramente possibile a tale competenza.

¹⁾ L'articolo 2 del decreto del Consiglio federale del 21 novembre 1973 concernente il divieto di circolazione e di volo la domenica (RU 1973 1734) prevedeva segnatamente le eccezioni seguenti:

- ¹ Il divieto non è applicabile alle corse
- a. dell'Amministrazione delle poste, dei telegrafi e dei telefoni, in quanto si tratta di corse d'orario (servizio viaggiatori) e di corse indispensabili per il trasporto di invii postali;
 - b. delle imprese concessionarie di autotrasporti, di navigazione e aeree nell'ambito del servizio secondo orario;
 - c. dei tassi nel raggio locale o dell'agglomerato per il trasporto degli ospiti d'alberghi con veicoli propri dell'azienda in tale raggio;
 - d. per prestare soccorso in caso di catastrofi o di infortuni, per il trasporto di malati nonché per altre situazioni d'emergenza comprovabili;
 - e. degli invalidi costretti a servirsi di veicoli stradali azionati da carburanti;
 - f. da e per il lavoro.

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

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

5 Apprezzamento dell'iniziativa

51 Realizzabilità della proposta

I divieti di circolazione e i divieti di volo potrebbero effettivamente e giuridicamente essere imposti ai conducenti e ai piloti i cui veicoli sono immatricolati in Svizzera.

D'altro canto però la Svizzera ha conchiuso numerosi accordi internazionali che consentono agli autoveicoli, ai natanti e agli aerei stranieri di praticare le strade, le acque o lo spazio aereo svizzero. Trattasi quindi di sapere se è realizzabile ciò che chiede l'iniziativa ovvero sia il divieto durante dodici domeniche annue di qualsiasi traffico con veicoli a motore, natanti e aerei su terra, sulle e nello spazio aereo svizzeri.

511 Circolazione stradale

Per quanto concerne la circolazione stradale non vi è nessun accordo multilaterale che dia ai veicoli a motore esteri o ai loro conducenti il diritto di far uso delle strade svizzere. Per contro, sono stati conclusi accordi bilaterali con i Paesi vicini. Tali accordi sanciscono «la libertà di traffico» su talune strade, il cui tracciato si sfilava sul suolo estero e sul suolo elvetico. Per attuare ciò che è chiesto nell'iniziativa bisogna quindi o disdire gli accordi oppure prevedere le eccezioni da stabilirsi da parte del Consiglio federale.

512 Navigazione

Secondo il principio riconosciuto dal diritto internazionale esiste la libertà di navigazione su tutte le acque di confine. D'altronde, tutti gli accordi bilaterali e multilaterali ratificati dalla Svizzera in materia di navigazione si fondano su questo principio. Conseguentemente, per vietare la navigazione sulla parte delle acque limitrofe a quelle per cui la Svizzera esercita la propria sovranità bisognerebbe anzitutto disdire tutti questi accordi.

Sorgerebbero comunque problemi speciali d'applicazione per quanto concerne il lago bodanico. Le opinioni degli Stati rivieraschi già divergono in merito al tracciato dei confini. La Svizzera ha sempre difeso il punto di vista secondo cui la superficie del lago debba essere condivisa dagli Stati rivieraschi seguendo le linee mediane. L'Austria per contro considera il lago bodanico come un condominio vale a dire come un territorio sottoposto alla sovranità comune di tutti gli Stati rivieraschi (cfr. messaggio del Consiglio

federale all'Assemblea federale del 17 ottobre 1973 concernente gli accordi relativi alla navigazione sul lago bodanico e sul Reno.

Poiché la Svizzera non potrebbe affatto imporre il divieto di navigare su quella parte del lago di Costanza che essa rivendica come parte integrante del proprio territorio ma che gli Stati rivieraschi rifiutano di riconoscere come tale, il Consiglio federale, in virtù del secondo capoverso, dovrebbe autorizzare la navigazione dei natanti privati a motore provenienti dall'estero. Orbene, una deroga così estesa costituirebbe un'ineguaglianza di trattamento dei detentori di natanti svizzeri rispetto ai detentori di natanti stranieri; inoltre, sarebbero probabili degli abusi vista la facilità di eludere il divieto.

La libertà di navigazione sul Reno è garantita da molti accordi che sono stati ratificati dalla Svizzera. Sia la convenzione riveduta sulla navigazione del Reno firmata a Mannheim il 17 ottobre 1868 (atto di Mannheim), cui la Svizzera ha aderito dopo la prima guerra mondiale, sia la convenzione del 10 maggio 1879 tra la Svizzera e il granducato di Baden in merito alla navigazione sul Reno da Neuhausen sino a valle di Basilea, si fondano sul principio della libera navigazione del Reno. Talune disposizioni di concessioni svizzere o tedesche per l'utilizzazione delle forze idrauliche sarebbero parimente inconciliabili con il divieto preconizzato dall'iniziativa. Per poter applicare tale divieto la Svizzera dovrebbe disdire detti accordi. Inoltre, essa dovrebbe avviare negoziati con il Paese del Baden-Württemberg al fine di modificare le disposizioni che disciplinano le concessioni relative alle forze idrauliche, incompatibili con il divieto di navigazione.

La libertà di navigazione sul Reno garantita mediante trattati ha già consentito reiteratamente alla Svizzera di garantirsi il proprio approvvigionamento in periodo di crisi. La disdetta di questi trattati potrebbe a lungo andare rilevarsi pregiudizievole per il nostro Paese. Inoltre essa non dispenserebbe la Svizzera di osservare, sulle acque limitrofe, il principio della libertà di navigazione riconosciuto dal diritto internazionale. In virtù del capoverso 2, i natanti a motore stranieri dovrebbero quindi, a titolo derogatorio, essere autorizzati dal Consiglio federale a navigare (come d'altronde sul lago di Costanza).

513 Navigazione aerea

La convenzione relativa all'aviazione civile internazionale conclusa a Chicago il 7 dicembre 1944 costituisce il disciplinamento fondamentale dell'aviazione civile internazionale. Essa è entrata in vigore per la Svizzera il 4 aprile 1947. Secondo l'articolo 5 di detta convenzione «ciascun Stato contraente conviene che tutti gli aeromobili degli altri Stati contraenti che non

assicurano servizi aerei internazionali regolari hanno diritto, a condizione di rispettare i termini della presente convenzione, di penetrare sul proprio territorio, di attraversarlo in transito senza scalo e di farvi scali non commerciali senza aver ottenuto dapprima un'autorizzazione rimanendo riservato il diritto per lo Stato sorvolato di chiedere l'atterraggio». Orbene, un divieto di sorvolo del territorio durante dodici domeniche ogni anno che colpirebbe l'insieme degli aerei a motore privati non sarebbe affatto compatibile con tale convenzione. Ancorché l'articolo 11 della convenzione sancisce che le prescrizioni di uno Stato contraente relative all'entrata e all'uscita dal proprio territorio o al traffico sopra quest'ultimo debbano essere osservate dagli aeromobili di tutti gli Stati contraenti, vi sono tutte le ragioni per dubitare che un divieto di praticare lo spazio aereo svizzero talune domeniche, così come concepito nell'iniziativa, possa essere assimilato alle surriferite prescrizioni. In ogni caso sarebbero probabili complicazioni internazionali considerevoli se la Svizzera, emanando siffatto decreto, volesse impedire agli aerei esteri del traffico privato di valicare i propri confini.

6 Vantaggi e inconvenienti del divieto chiesto dagli autori dell'iniziativa

61 In generale

Gli autori dell'iniziativa per dodici domeniche senza veicoli e aerei a motore si prefiggono segnatamente una migliore protezione dell'ambiente naturale, un miglioramento della qualità di vita e un risparmio d'energia. Il Consiglio federale condivide evidentemente queste aspirazioni. Diversi provvedimenti da esso adottati negli ultimi anni (cfr. ad esempio il suo rapporto del 20 novembre 1974 sui gas di scarico e i rumori dei veicoli a motore) miravano al conseguimento di queste finalità. Nella loro pubblicazione, gli autori dell'iniziativa elencano le ragioni per cui essi sono favorevoli all'instaurazione delle domeniche senza veicoli a motore. Ecco:

- sonno ristoratore, distensione per i nervi,
- migliore possibilità di smaltire la fatica giornaliera, sviluppo delle attitudini fisiche,
- miglioramento della salute pubblica grazie a una più intensa pratica delle discipline sportive,
- possibilità per gli anziani e i fanciulli di passeggiare senza pericolo,
- ripresa del dialogo (la strada assume un nuovo significato),
- minori infortuni,
- protezione efficace dell'ambiente contro il rumore e contro i gas di scarico,

- meno spreco d'energia le cui riserve sono in continua diminuzione,
- maggiore attrazione sui turisti,
- consolidamento dei vincoli familiari.

Pure gli autori dell'iniziativa confermano che il provvedimento limiterebbe considerevolmente la libertà di movimento dell'individuo; tuttavia gli si apriranno nuovi orizzonti che gli arrecheranno piaceri molto più di quelli che possono essere offerti dalle «domeniche con circolazione automobilistica». Evidentemente i vantaggi che gli autori dell'iniziativa sperano di trarre dal divieto di circolazione corrispondono nella maggior parte a quelli ottenuti nel 1973 durante il periodo in cui è stato pronunciato il divieto. Tuttavia non è possibile il confronto sia sul piano dell'applicazione sia in merito agli effetti. I divieti di circolazione domenicale emanati in quell'epoca erano misure temporanee adottate in un momento in cui le condizioni psicologiche risultavano particolarmente favorevoli. La crisi energetica e gli avvenimenti militari nel Vicino Oriente avevano avuto un forte impatto sulla popolazione la quale ha approvato senza riserva alcuna le restrizioni imposte. Allora gli automobilisti si sono sorvegliati a vicenda talché soltanto pochissimi osarono eludere al divieto. Anche i Paesi vicini avevano ordinato restrizioni del traffico per gli stessi motivi talché la chiusura delle frontiere non procurò difficoltà. Inoltre, il momento risultava favorevole per imporre il provvedimento. In novembre e all'inizio di dicembre il traffico turistico e il traffico di fine settimana si trovano proprio nella fase meno intensa dell'anno in ragione delle condizioni meteorologiche. Inoltre in questa stagione è raro che manifestazioni nazionali o internazionali attraggano il pubblico in massa. Quindi, il divieto di circolazione non poneva nessun problema d'applicazione.

Per valutare l'articolo costituzionale proposto, occorre tener conto del fatto che il divieto di circolazione in singole domeniche risulta di durata illimitata e sarebbe parimente applicabile nel periodo delle vacanze, delle escursioni e delle manifestazioni sportive talché ne sarebbe colpita un'ampia cerchia di popolazione. Orbene, tutti coloro che hanno il reddito proveniente direttamente o indirettamente dal turismo di fine settimana, sotto tutte le sue forme, subirebbero perdite considerevoli in quanto ripetute.

Conseguentemente, una parte importante della popolazione risulterebbe ostile al divieto di circolazione. Già questo fatto contribuirebbe a rendere difficoltosa l'applicazione e inoltre gli effetti negativi aumenterebbero a scapito di quelli positivi. Quindi occorre ponderare soprattutto a lunga scadenza i vantaggi e gli inconvenienti derivanti dall'articolo costituzionale proposto.

62 Valutazione dei vantaggi

621 Miglior protezione dell'ambiente

L'uso di veicoli e di aeromobili di qualsiasi tipo reca taluni inconvenienti. La maggior parte dei pregiudizi arrecati all'ambiente deriva però direttamente dai mezzi di trasporto stradale. Conseguentemente, una diminuzione massiccia del traffico durante le domeniche di cui si tratta consentirebbe una riduzione degli inquinamenti causati dai veicoli a motore.

Evidentemente, la circolazione è una delle principali fonti di rumore. Istituito divieti di circolazione ne conseguirebbe una considerevole riduzione del rumore durante talune domeniche, diminuzione certamente apprezzata dagli abitanti degli edifici situati in vicinanza di quelle arterie che conoscono un forte traffico notturno e domenicale. Le esperienze fatte nel 1973 durante le tre domeniche senza circolazione stradale hanno tuttavia rivelato che numerosi detentori di veicoli non rinunciarono nondimeno alle escursioni di fine settimana differendole semplicemente. Quindi gli inconvenienti provocati col rumore del traffico verrebbero ad aumentare prima dell'inizio e dopo la fine del divieto di circolazione. Gli effetti si manifesterebbero soprattutto il lunedì mattina dopo le tre a causa dei numerosi rientri. Tuttavia, non è possibile determinare quantitativamente ed esattamente la diminuzione del rumore durante il periodo di divieto di circolazione e nemmeno l'aumento durante le ore che lo precedono o lo seguono. Pure impossibile è la valutazione del numero delle corse che avverrebbero sotto l'impero di permessi speciali e tanto meno di indicare approssimativamente il numero di quelle corse che sarebbero attuate prima o dopo il divieto di circolazione.

Visto però che il traffico verrebbe ad essere sensibilmente ridotto durante le ore di divieto di circolazione, diminuisce anche la concentrazione delle sostanze inquinanti nell'aria. Tale diminuzione, però, contrariamente al rumore, non sarebbe affatto percettibile da parte della popolazione. Anzi tutto gli effetti incomodanti dei gas di scarico dei veicoli a motore sono sensibili unicamente in quei rari luoghi in cui la circolazione è molto densa e d'altro canto, il grado di concentrazione delle sostanze inquinanti dipende ampiamente dalle condizioni meteorologiche. Orbene, per valutare l'importanza dell'inquinamento atmosferico, bisogna tener conto dell'insieme degli agenti nocivi. Visto che, con il divieto si dovrebbero in ogni caso accordare numerose eccezioni. Le dodici domeniche senza traffico produrrebbero soltanto una minima riduzione dell'inquinamento causato in un anno dai gas di scarico. Secondo le valutazioni dell'Ufficio federale della protezione dell'ambiente naturale, la riduzione della concentrazione delle sostanze inquinanti nell'aria sarebbe minima e quindi quasi insignificante nell'aspetto medico ed ecologico.

622 Risparmio energetico

Secondo i dati forniti dall'Ufficio federale dell'economia energetica (Bollettino dell'associazione svizzera degli elettricisti e dell'Unione delle centrali svizzere d'elettricità, n. 23 1976), i mezzi di trasporto consumano in Svizzera il 25 per cento dell'energia; il rimanente si distribuisce tra l'industria (ca. il 25%) e le economie domestiche compreso l'artigianato e l'agricoltura (ca. il 50%). Quasi il 32 per cento del consumo di combustibili e carburanti liquidi in Svizzera nel 1975 va ascritto ai veicoli a motore. La percentuale si ripartisce come segue tra i diversi carburanti: benzina (21,5%), olio diesel (5,35%), carboreattori (5,65%) e benzina d'aviazione (0,05%).

Introducendo le domeniche con divieto di circolazione dei veicoli a motore, l'economia di olio diesel risulterebbe alquanto minima poiché già esiste un divieto di circolazione domenicale per gli autoveicoli pesanti che trasportano merci; d'altronde i più grandi consumatori di olio diesel sono i veicoli di trasporto pubblico i quali non soggiacciono al divieto. Quindi l'estensione del divieto di circolazione ai torpedoni privati consentirebbe un risparmio di energia veramente trascurabile (—0,01%).

Inoltre, pure insignificante sarebbe la riduzione di consumo di kerosene per aviogetti. Infatti, i voli di linea non sottostanno al divieto; gli altri effettuati con apparecchi a reazione (voli charter) sarebbero con ogni probabilità anticipati o ritardati o altrimenti diretti verso aeroporti situati in territorio estero (ad es. presso l'aeroporto di Basilea-Mulhouse). Per contro, il consumo di benzina da parte dell'aviazione sportiva sarebbe meno elevato poiché i voli circolari, i voli-taxi, ecc. sarebbero soppressi durante dodici domeniche all'anno. Tuttavia, il consumo complessivo di benzina d'aviazione corrisponde solamente allo 0,05 per cento del consumo di idrocarburi nel nostro Paese talché il risparmio realizzato costituirebbe soltanto una frazione dell'uno per mille del consumo d'energia in Svizzera.

Pure il divieto della navigazione di natanti privati a motore non consentirebbe economie considerevoli. Evidentemente sarebbe eliminata la maggior parte dei trasporti privati da diporto; tuttavia, nell'insieme, il consumo di carburante da parte di natanti a motore privati è minimo. Invece considerevole potrebbe essere il risparmio eliminando la circolazione delle vetture private. Secondo valutazioni dello Stato maggiore della Circolazione per la concezione globale svizzera dei trasporti (CGST), valutazioni che si fondano su indagini relative al traffico domenicale durante i giorni feriali, circa il 15 per cento delle corse private all'interno della Svizzera avvengono la domenica. Teoricamente quindi il 3,5 per cento dell'insieme della percorrenza chilometrica attribuita a tale traffico è attribuito alle dodici domeniche di cui si tratta. Una soppressione totale di questo traffico si tradurrebbe in una

riduzione dello 0,6 per cento della quantità totale d'energia consumata in Svizzera. In realtà, però, il risparmio realizzato sarà minore. Infatti, fondandoci sulle esperienze fatte nel 1973, numerose corse sarebbero unicamente aggiornate e eseguite immediatamente prima o dopo le ore di divieto. Visto poi che occorre rilasciare autorizzazioni speciali e che numerose escursioni previste per le domeniche di divieto sarebbero differite, la diminuzione del consumo finale d'energia in Svizzera sarebbe evidentemente inferiore allo 0,5 per cento nonostante il divieto.

Il risparmio energetico non sarebbe d'altronde maggiore pur estendendo il divieto anche ai conducenti stranieri. Anche ammettendo una diminuzione di vendita di carburante per il mancato acquisto da parte degli automobilisti provenienti dai Paesi in cui il prezzo della benzina risulta più elevato rispetto alla Svizzera (ad es. Italia, Francia), sarebbe illusorio ritenere che i conducenti stranieri abbiano a percorrere meno chilometri in virtù del divieto di circolazione decretato sul territorio svizzero. Numerosi automobilisti, visto il divieto, eviterebbero di transitare attraverso la Svizzera e rinunciando alla più corta percorrenza prenderebbero altre vie aumentando considerevolmente il consumo di carburante.

623 Riduzione del numero degli infortuni

Evidentemente qualsiasi circolazione comporta rischi. Una diminuzione del traffico stradale e del numero dei voli d'aeromobili privati durante le domeniche potrebbe contribuire a ridurre il numero degli infortuni soprattutto di quelli stradali. Nel 1975 sono stati registrati in media 167 infortuni, con 59 feriti e 3 e 4 decessi durante le domeniche e i giorni feriali. Ciò non deve però indurre a concludere che vi sarebbero 2000 infortuni, 1000 feriti e 40 morti in meno all'anno grazie alle domeniche di divieto. Infatti, considerato che vi saranno dei differimenti di corse non effettuabili durante le domeniche di divieto, è probabile che nelle ore immediatamente precedenti il divieto e successive a quest'ultimo il traffico risulterà più intenso e quindi sarà accentuato il rischio d'infortuni. Quindi, non è da escludere che si abbia a riscontrare diminuzione alcuna del numero degli infortuni.

624 Stimolazione dei trasporti pubblici

Il divieto di usare veicoli a motore privati durante dodici domeniche potrebbe tradursi in queste giornate in un aumento del numero degli utenti dei trasporti pubblici. In seguito alle tre domeniche di divieto dell'autunno 1973, l'Ufficio federale dei trasporti ha effettuato, presso le aziende concessionarie di trasporti automobilistici, un'indagine sull'incremento della domanda in materia di trasporti e circa il modo con cui è stata affrontata.

L'indagine ha rivelato che, nelle regioni a forte densità di popolazione, il traffico era raddoppiato o addirittura quadruplicato per talune aziende di trasporto. Per contro, nelle regioni rurali, l'aumento di traffico è stato pressoché insignificante. L'aumento delle frequenze è stato più considerevole durante la prima delle tre domeniche di divieto. L'inchiesta ha quindi rivelato che numerosi spostamenti sono stati successivamente aggiornati non appena il pubblico ha saputo che il divieto di circolazione sarebbe stato tolto per le feste di fine d'anno.

È impossibile valutare in quale proporzione il numero degli utenti dei trasporti pubblici aumenterebbe ove si vietasse la circolazione una domenica al mese. Per talune imprese che, in ogni caso, sono assoggettate a forti fluttuazioni stagionali della domanda, l'aumento del numero degli utenti registrabile durante le domeniche di divieto rischierebbe di superare le capacità di trasporto. Nel 1973, nondimeno, tutte le aziende sono state in grado di fornire le prestazioni suppletive richieste senza dover modificare l'effettivo del personale e dei veicoli a disposizione. È opportuno nondimeno tener conto del fatto che le tre domeniche di cui si tratta erano state designate in una stagione in cui il traffico in ogni caso risulta relativamente debole. Aumenti ripetuti della domanda, durante le domeniche di divieto, potrebbero all'occorrenza, indurre talune imprese ad acquistare materiale suppletivo che non sarebbe utilizzato a piena capacità durante gli altri giorni.

625 Miglioramento della qualità di vita

Secondo i promotori dell'iniziativa, il divieto di circolazione con veicoli a motore in determinati periodi dell'anno dovrebbe incitare il pubblico a ricercare altri comportamenti che consentono un miglioramento della qualità di vita.

Infatti, col divieto di circolazione, il pubblico potrebbe volgersi verso altri valori che recherebbero un arricchimento reale interno. Durante le giornate di divieto potrebbe esserci un effetto positivo se è data una nuova spinta alle attività comunitarie rurali o di quartiere e ne risulterebbero consolidati i vincoli familiari. Sarebbe inoltre rallegrante se si potesse indurre la gente a ricercare maggiormente il dialogo o a ridare al riposo domenicale quel senso che aveva originariamente in modo che si ottenga un maggior ristoro dopo lo «stress» della vita quotidiana.

626 Diminuzione dei rischi per i pedoni e i ciclisti

Il considerevole aumento del traffico automobilistico ha gravemente pregiudicato la sicurezza dei pedoni e dei ciclisti. Nelle domeniche senza circo-

lazione dei veicoli a motore, questi utenti della strada sarebbero esposti a minori rischi. Essi non sarebbero più costretti a cercare strade di debole traffico per effettuare le loro escursioni domenicali nella calma e al riparo dai pericoli.

63 Valutazione degli inconvenienti

631 Pregiudizio alle libertà individuali

Il divieto di qualsiasi circolazione privata di veicoli e aerei a motore (compresa quella dei veicoli con motore ausiliario) costituisce un grave pregiudizio alle libertà individuali di numerosi cittadini. La politica svizzera in materia di trasporti si fonda sul principio della libera scelta dei mezzi di locomozione. Vietando l'impiego dei veicoli a motore e degli aerei privati si priverebbe di tali libertà tutti coloro che non beneficiano di nessuna autorizzazione speciale d'autorizzazione durante le domeniche di cui si tratta. Per quanto ci sia noto, una restrizione così grave delle libertà individuali risulta priva di precedenti a prescindere dai provvedimenti emanati in virtù del diritto di necessità.

632 Pregiudizio per gli abitanti di regioni discoste

Salvo qualche eccezione, gli abitanti dell'altipiano sono in grado di raggiungere una stazione di trasporti pubblici in un tempo ragionevole senza ricorrere a veicoli a motore privati. Per contro, gli abitanti di regioni discoste, segnatamente quelli della montagna, spesso non hanno questa possibilità in quanto le regioni sono insufficientemente servite dai trasporti pubblici. Numerosi abitanti di fattorie discoste sono attualmente dipendenti dai mezzi di trasporto privati. Quindi molti e soprattutto gli anziani o gli infermi sarebbero privati della loro libertà di movimento ove si vietasse l'impiego dei veicoli a motore privati durante talune domeniche. Le conseguenze sarebbero diverse. Anzitutto, gli abitanti delle regioni discoste in montagna, attualmente già spesso svantaggiati, lo sarebbero più ampiamente se privati di quei contatti personali con il prossimo durante i periodi di divieto di circolazione. Inoltre, sarebbe difficile o addirittura impossibile organizzare, durante queste domeniche, manifestazioni culturali, sportive o altre nelle regioni rurali. Per contro, la popolazione cittadina potrebbe approfittare di numerose possibilità di distrazione o di distensione offerte dalla città o dai suoi dintorni immediati in ragione della densità della rete dei trasporti pubblici. Siffatto divieto accentuerebbe ulteriormente l'attrazione esercitata dagli agglomerati a scapito delle regioni marginali.

633 **Pregiudizio economico recato alle regioni discoste**

Fra i fattori geografici da cui dipende lo sviluppo economico e demografico di una regione, assume funzione essenziale una rete efficiente di comunicazione. Nelle regioni isolate in cui l'infrastruttura in materia di trasporti pubblici è sempre stata precaria, le comunicazioni indispensabili sono in gran parte garantite dalla strada.

Le zone marginali, segnatamente quelle di montagna, sono regioni essenzialmente agricole in cui l'artigianato e l'industria sono poco sviluppati. Ma è per l'appunto in queste regioni che l'agricoltura non è in grado di garantire mezzi d'esistenza sufficienti agli abitanti. Gli impianti turistici come ristoranti, alberghi, cioschi, ferrovie di montagna, teleferiche, ecc. arrecano un complemento indispensabile alle risorse economiche di dette regioni. Numerosi agricoltori di montagna possono continuare a sfruttare il proprio potere soltanto perché hanno la possibilità di conseguire un reddito suppletivo lavorando temporaneamente al servizio di imprese turistiche, soprattutto nel fine settimana.

Economicamente, la redditività dell'esercizio delle sciovie, dei ristoranti di montagna, ecc. dipende in gran parte dal turismo di fine settimana. In inverno, la proporzione delle persone che si spostano per diporto in una regione vicina al proprio domicilio è del 70 per cento la domenica contro il 30 per cento nei giorni lavorativi (dati concernenti l'Oberland bernese). Nell'estate, tali differenze sono meno pronunciate; tuttavia, le frequenze domenicali superano del 10 al 20 per cento quelle dei giorni lavorativi. Il turismo da diporto assume importanza considerevole o addirittura capitale per l'economia della maggior parte delle regioni turistiche.

I divieti di circolazione domenicale provocherebbero importanti trasferimenti della domanda sia nel tempo sia nello spazio. Le zone non toccate dai trasporti pubblici dovrebbero accettare di essere disertate dal turismo una domenica su quattro. Orbene, tale situazione non mancherebbe d'avere conseguenze catastrofiche per le regioni dalle risorse economiche già insufficienti. D'altro canto, il trasferimento della domanda su altre regioni durante talune domeniche non è detto che compensi le perdite in quanto queste regioni talvolta hanno possibilità insufficienti di ospitalità.

Vi sarebbero però anche regioni le quali potrebbero approfittare del fenomeno del trasferimento del traffico turistico di fine settimana. Trattasi soprattutto di quelle vicine agli agglomerati ben serviti da trasporti pubblici. Considerati gli sforzi della Confederazione e dei Cantoni per sviluppare le regioni meno favorite — una delle principali finalità della politica economica del nostro Paese — sarebbe deplorabile di vedere i turisti disertare

regioni economicamente deboli per volgersi verso quelle che, già per la loro natura, sono più ricche. S'arrischia addirittura di compromettere decenni di lavoro inteso a istituire e mantenere risorse economiche sufficienti in determinate regioni di montagna.

634 Pregiudizi arrecati a taluni settori dell'economia

Per i diversi settori dell'economia, le domeniche con divieto di circolazione produrrebbero le stesse conseguenze come per le regioni. Rispetto ad altre branche economiche ne risulterebbero svantaggiati il ramo alberghiero, talune ferrovie e impianti turistici, imprese private di trasporto di persone e talune stazioni di servizio.

Nel nostro Paese, il traffico individuale di fine settimana è considerevole. I risultati dell'indagine conoscitiva effettuata su domanda dello Stato maggiore della CGST riguardante il traffico di fine settimana durante l'estate 1972 e l'inverno 1972/1973 corroborano quest'affermazione. Secondo tale indagine, il numero delle persone che lasciano il domicilio in fine settimana per escursioni varia tra 1,3 e 2,6 milioni. Tale cifra costituisce uno o due quinti della popolazione svizzera. Il 63 per cento degli spostamenti è limitato alla domenica. Il 19 per cento avviene al sabato e soltanto il 18 per cento si estende sui due giorni o più. I principali motivi degli spostamenti di fine settimana sono le visite a parenti e amici, gite, escursioni, pratica sportiva (sci, nuoto, ecc.), riposo e distensione, gastronomia, ecc. Quindi, è soprattutto alla domenica che il traffico di fine settimana assume proporzioni importanti in quanto la parte toccante ai mezzi di trasporto privati raggiunge l'80 per cento circa.

In mancanza di dati per quanto concernono le abitudini delle persone che effettuano escursioni il sabato e la domenica, è impossibile valutare gli effetti che il traffico di fine settimana può avere sui settori dell'economia interessati (ramo alberghiero e aziende di impianti sportivi e da diporto). Non dimeno, è accertato che un considerevole numero di ristoranti, di alberghi, di negozi e di altre aziende del settore terziario situati lungo i principali assi su cui scorre il traffico motorizzato di fine settimana realizzano una parte importante della propria cifra d'affari proprio durante questi giorni.

La stessa osservazione è valida per le aziende dell'industria alberghiera, gli impianti turistici e i mezzi di trasporto speciali (teleferiche, sciovie, ecc.) situati nelle regioni di destinazione. Nelle regioni di vacanza e diporto, la capacità degli impianti turistici supera considerevolmente il bisogno in considerazione dei posti-letto disponibili in loco; essa è quindi utilizzata interamente soltanto durante i periodi di punta ovvero sia in fine settimana e durante le feste di fine d'anno e di Pasqua. Il traffico turistico di fine set-

timana, specialmente quello domenicale, costituisce una parte preponderante della domanda e assume quindi importanza capitale per i settori economici interessati.

Le dodici domeniche senza autoveicoli avrebbero ripercussioni indubbiamente negative e durature secondo l'aspetto economico in quei settori che dipendono dal turismo. La capacità degli equipaggiamenti calcata in funzione dei bisogni di fine settimana sarebbe incompletamente sfruttata durante un fine settimana ogni mese in ragione del calo di traffico e conseguentemente della diminuzione del numero dei turisti. Il provvedimento proposto recherebbe un colpo particolarmente sensibile alle aziende alberghiere e agli impianti di trasporto turistici che si trovano discosti dalla rete dei trasporti pubblici.

Concentrando le escursioni sulle altre domeniche dell'anno, il disciplinamento rischierebbe di inasprire il problema della sovraccapacità e della sottocapacità degli impianti turistici, l'aumento della domanda che si registrerebbe per norma durante tre domeniche mensili potrebbe indurre le aziende turistiche a sviluppare i propri impianti che risulterebbero però meno impiegati durante un quarto di tutti i periodi di punta attualmente esistenti.

Uno spostamento della domanda verso altri diporti e distrazioni in città e nei dintorni immediati di quest'ultima esigerebbe una trasformazione dell'offerta e farebbe sorgere parimente problemi d'ordine strutturale. Ad esempio, bisognerebbe creare altri impianti di distensione in prossimità degli agglomerati e addirittura, a lungo termine, si svilupperebbero impianti da diporto nelle città e nelle loro immediate vicinanze; c'è però da temere che questi impianti sarebbero poi insufficientemente sfruttati durante le domeniche in cui è permessa la circolazione. Sia le sovraccapacità, sia le sottocapacità (talune domeniche nelle zone da diporto situate in prossimità delle città, le altre domeniche nelle regioni turistiche) presentano inconvenienti in quanto comportano costi sociali e corrispondono quindi per l'insieme dell'economia a una diminuzione della prosperità.

Taluni automobilisti probabilmente non aggiornerebbero affatto le proprie escursioni domenicali e impiegherebbero i trasporti pubblici. Ciò in sé dovrebbe presentare un aspetto positivo. Nondimeno bisogna evitare sovravalutazioni. Infatti poche sarebbero le persone disposte a ricorrere ai trasporti pubblici già in ragione del problema dei bagagli (ad es. sci, scarponi da sci, ecc.), delle esigenze d'orario e della mancanza di comodità. Inoltre, le regioni di destinazione su cui volge il traffico di fine settimana sono spesso insufficientemente servite dalle linee di trasporto pubblico o addirittura non lo sono affatto.

Non soltanto l'industria del turismo ma anche le compagnie svizzere d'aviazione civile e i nostri aeroporti finirebbero per risentire, a lungo termine (in ragione del divieto di voli-charter e dei pregiudizi causati al traffico commerciale) degli effetti negativi delle domeniche senza autoveicoli e senza aeromobili a motore. Visto che il traffico internazionale e il flusso di turisti sarebbe inevitabilmente sviato in ragione della chiusura dei confini, la competitività dei nostri aeroporti ne risulterebbe indebolita.

635 Pregiudizi arrecati a talune cerchie della popolazione

Come dimostrato da un'indagine rappresentativa svolta dall'Istituto del turismo e dell'economia dei trasporti dell'Università di San Gallo, i divieti di circolazione domenicali colpiscono non soltanto talune regioni o taluni settori dell'economia bensì anche talune cerchie della popolazione. Il bisogno di evasione delle persone dipende ampiamente dal luogo in cui abitano. Il richiamo della campagna è sentito in modo più intenso dagli abitanti degli immobili locativi rispetto a quelli che abitano case familiari di periferia. Gli abitanti di immensi blocchi effettuano circa il 30 per cento d'escursioni in più rispetto a quelli che possiedono case familiari. Un divieto di circolazione domenicale impedirebbe nondimeno a numerosi abitanti di immobili locativi di effettuare escursioni in quanto non potrebbero permettersi, finanziariamente, di usare dei mezzi di trasporto pubblici e di lasciare infruttata la propria automobile.

Per contro, i ceti agiati di popolazione che hanno possibilità di passare il fine settimana in albergo o in un appartamento di vacanza ne risulterebbero privilegiati. Essi potrebbero effettuare gli spostamenti in automobile tra il domicilio e il luogo di villeggiatura o di residenza secondaria prima e dopo le ore di divieto di circolazione e non sarebbero quindi affatto toccati dalla misura proposta.

636 Difficoltà per organizzare talune manifestazioni

Le manifestazioni culturali, sportive o altre possono essere organizzate soltanto se i partecipanti e il pubblico sono in grado di giungere sul luogo in cui si svolgono e di lasciarlo senza eccessive spese per soggiorno e pernottamenti. Durante le domeniche di divieto sarebbe più o meno facile organizzare manifestazioni negli agglomerati; nelle regioni rurali invece, insufficientemente servite dalle linee di trasporto pubblico o affatto servite la possibilità di organizzare manifestazioni è pressoché nulla. Tutte le attività sportive in Svizzera ne risulterebbero perturbate. D'altro canto, durante le domeniche in cui è permesso circolare si assisterebbe, per forza di caso, a un cumulo di manifestazioni concorrenziali fra loro sia per quanto con-

cerne i partecipanti sia per quanto concerne gli spettatori. In merito alle manifestazioni internazionali, le cui date sono spesso stabilite da federazioni internazionali, non potrebbero più essere organizzate in Svizzera ove la data venisse a cadere nella seconda domenica del mese.

637 Pregiudizio arrecato al buon nome della Svizzera, Paese di turismo e di libertà

Sia per le proprie bellezze naturali, sia per la sua industria alberghiera di qualità riconosciuta, la Svizzera è un Paese turistico per eccellenza visitato annualmente da milioni di stranieri alla ricerca di svago. Il divieto di impiegare un veicolo a motore privato durante dodici domeniche annue pregiudicherebbe seriamente questa reputazione. Chiudendo i confini alle vetture private durante dodici domeniche l'hanno, i turisti che visitano il nostro Paese — la domenica circa 100 000 veicoli stranieri in media entrano in Svizzera — avrebbero indubbiamente difficoltà a capire il senso di siffatto provvedimento.

638 Rischio di ritorsioni da parte degli Stati vicini in caso di chiusura di strade di transito svizzere

Per la sua posizione geografica la Svizzera garantisce il collegamento fra il nord e il sud dell'Europa specialmente tra i Paesi del Mercato comune del nord e il continente e la penisola italiana. Già da secoli, in Europa, la Svizzera è un Paese di transito per eccellenza. Orbene, se il nostro Paese ha potuto far rispettare la propria sovranità soprattutto durante la seconda guerra mondiale lo deve ampiamente al fatto che essa ha sempre cercato di mantenere aperte le vie di transito che passano sul suo territorio. La nostra posizione in Europa dipende anche attualmente da tale situazione.

In quanto Paese continentale, alla Svizzera interessa non subire discriminazioni alcune nel campo dei trasporti. Conseguentemente essa non deve in nessun caso crearne. Orbene, con i divieti proposti sarebbe dato un grave precedente. In caso di chiusura delle frontiere, la situazione diverrebbe intollerabile nei punti di passaggio importanti. Anche con la migliore informazione turistica possibile non si sarebbe in grado di evitare un certo affollamento di veicoli stranieri. Si sa ad esempio che durante le domeniche della stagione estiva oltre 45 000 veicoli esteri entrano in Svizzera dal confine basilese. Quindi, la reputazione del nostro Paese ne sarebbe pregiudicata e la Svizzera rischierebbe di dover subire provvedimenti ritorsivi.

639 Necessità di un considerevole apparato di controllo

Durante le tre domeniche del 1973 non è stato necessario l'allestimento di un dispositivo di controllo speciale per garantire l'osservanza del divieto. Per contro, ancorando nella Costituzione il divieto di circolazione durante dodici domeniche all'anno la situazione sarebbe fundamentalmente diversa. La non trascurabile minoranza duramente colpita nei mezzi d'esistenza dal divieto e tutti coloro che lo disapprovano e lo considerano come un insopportabile pregiudizio alle libertà individuali possono essere costretti all'osservanza del divieto soltanto a prezzo di controlli considerevoli e severi che richiedono l'impiego di notevoli forze di polizia.

Altri problemi sorgerebbero con i controlli al confine. Nel 1973 la cosa è risultata facile in quanto anche i nostri Paesi vicini avevano ordinato divieti di circolazione. Nel caso presente le cose sarebbero diverse e occorrerebbe un dispiego di forze considerevoli per impedire che i veicoli esteri abbiano a valicare i nostri confini.

Sulle acque di confine poi sorgerebbero difficoltà pressoché insuperabili in quanto ci vorrebbe un impiego cospicuo della polizia lacustre per far rispettare il divieto di navigazione su quella parte di idrovie internazionali situata su territorio svizzero.

7 Personale necessario per l'applicazione delle disposizioni d'esecuzione e per il rilascio delle autorizzazioni speciali

Per quanto concerne il divieto di circolazione domenicale notturno cui sottostanno gli autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci il permesso speciale valido per tutta la Svizzera è rilasciato dal Cantone di stazionamento o dal Cantone da cui inizia la corsa. Per contro ove si tratti di un veicolo della Confederazione oppure di domande provenienti dall'estero, l'autorizzazione è rilasciata dalla Divisione federale di polizia.

Per applicare le disposizioni d'esecuzione relative ai divieti d'impiego dei veicoli a motore o da aeroplani privati occorrerebbe allestire un disciplinamento analogo. Nel 1973 i maggiori Cantoni avevano allestito, per ognuna delle tre domeniche di divieto, un servizio di picchetto incaricato di trattare le domande d'autorizzazione speciali. I divieti di circolazione domenicali previsti nell'iniziativa sarebbero parimente applicabili anche durante i mesi in cui il traffico turistico risulta particolarmente intenso. In siffatte condizioni occorre essere in grado di poter evadere un numero maggiore di domande d'autorizzazioni speciali rispetto a quanto è avvenuto nel 1973.

Anche i piccoli Cantoni dovranno essere costretti a organizzare un servizio di picchetto.

L'ufficio federale incaricato di far applicare le prescrizioni relative ai veicoli stradali dovrebbe vigilare per un'interpretazione uniforme delle disposizioni, controllare la loro applicazione nei Cantoni e decidere circa le domande provenienti dall'estero. Pure l'amministrazione federale dovrebbe quindi allestire un servizio di picchetto in fine settimana in quanto per esperienza si sa che numerose domande sono presentate all'ultimo momento.

8 Apprezzamento generale delle conseguenze per l'economia

Il turismo costituisce una delle colonne basilari della nostra economia. Nel 1975 il saldo attivo della bilancia del turismo era pari a 2,5 miliardi di franchi. La Svizzera, grazie alle sue numerose bellezze naturali riunite in uno spazio relativamente ristretto si presta particolarmente ad essere un Paese comodo al turismo e alle vacanze. Per decenni abbiamo costruite e sviluppate stazioni di villeggiatura e sportive che offrono un ventaglio di equipaggiamenti collettivi. Tuttavia, in considerazione delle condizioni di clima, numerosi impianti turistici specializzati (sciovie, piscine, ecc.) possono essere sfruttati o impiegati soltanto durante alcuni mesi l'anno. Orbene, qualsiasi prescrizione che produca come effetto immediato la riduzione della domanda dei servizi offerti dall'industria turistica (in quanto impedirebbe a svizzeri e stranieri di recarsi secondo il proprio desiderio nelle regioni di vacanza e di villeggiatura) e come effetto indiretto, di allontanare i turisti stranieri dal nostro Paese, arrecherebbe gravi pregiudizi al settore del turismo e all'insieme della nostra economia.

9 Apprezzamento finale dell'iniziativa

La modificazione costituzionale proposta dai promotori dell'iniziativa mira a una migliore protezione dell'ambiente, a un miglioramento della qualità di vita e a risparmio d'energia. Nondimeno, i risparmi d'energia realizzabili mediante i divieti di circolazione risultano poco considerevoli. Pure prudenti bisogna essere circa l'introduzione di un miglioramento della qualità di vita mediante l'applicazione di provvedimenti di polizia quanto mai radicali e coercitivi. Tali finalità possono essere meglio conseguite mediante l'emanazione di una legge sulla protezione dell'ambiente che tenga conto di tutti gli interessi, sistemando il territorio in modo adeguato, prevedendo prescrizioni contro i rumori e l'emissione di gas di scarico da parte dei veicoli a motore e soprattutto considerando l'uomo e l'ambiente naturale. Orbene,

ai vantaggi trascurabili presentati dalle domeniche di divieto di circolazione chieste dagli autori dell'iniziativa si oppongono inconvenienti seri: gli abitanti e l'economia delle regioni discoste risulterebbero ampiamente sfavoriti; analogamente dicasi sul piano nazionale per taluni settori dell'economia. Vi sono quindi da temere gravi conseguenze per l'industria del turismo e quindi per tutta la nostra economia. Inoltre, i divieti previsti dall'iniziativa oltre a pregiudicare le libertà individuali colpirebbero in modo particolarmente duro quelle cerchie sociali che hanno un bisogno di evasione particolarmente pronunciato in virtù delle condizioni d'abitazione. Quindi nell'insieme, gli inconvenienti superano ampiamente i vantaggi talché l'iniziativa deve essere respinta perché non costituisce una soluzione tale da poter conseguire fermamente quelle finalità di per sé lodevoli.

Gli stessi motivi che ci inducono a respingere l'iniziativa sono quelli che ci fanno desistere dall'elaborazione di un controprogetto.

Un controprogetto potrebbe anzitutto prevedere un numero inferiore di domeniche con divieti di circolazione. In tal modo sarebbero leggermente leniti gli effetti negativi; infatti si potrebbe rinunciare al divieto di circolazione durante quei mesi in cui il traffico turistico è più intenso e in tal modo sarebbero attenuate sensibilmente le conseguenze economiche nefaste. Nell'insieme però tutti gli altri inconvenienti sussisterebbero. Infatti, la riduzione del numero delle domeniche senza divieto oppure imponendo il divieto soltanto durante i mesi di scarso traffico ne risulterebbe diminuita anche la già scarsa importanza dei vantaggi e d'altronde gli inconvenienti rimarrebbero tali e sempre più sproporzionati rispetto ai vantaggi.

Si potrebbe pure pensare a un controprogetto in cui il divieto di circolazione sarebbe limitato unicamente ai veicoli stradali (eventualmente con riduzione simultanea del numero delle domeniche senza veicoli). In ogni caso, in tal modo e cioè rinunciando all'applicazione ai natanti e agli aerei, l'esecuzione risulterebbe più agevole occorre non occorrerebbe più disdire diverse convenzioni internazionali. Sarebbero anche in tal modo evitate le difficoltà pressoché insormontabili che sorgerebbero applicando il provvedimento ai battelli circolanti sulle acque di confine segnatamente sul lago bodanico. Per contro, sussisterebbero immutati tutti gli inconvenienti.

Come già dichiarato nella nostra risposta all'interrogazione Zwigart del 29 gennaio 1974 (cfr. n. 21) riteniamo che i divieti di circolazione domenicali sono fondamentalmente ingiustificati in periodi normali pur prestando tutta la nostra comprensione ai motivi che animano gli autori dell'iniziativa.

(Disegno)

**Decreto federale
concernente un'iniziativa popolare
«per dodici domeniche annuali senza veicoli e aerei
a motore»**

(Del _____)

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

vista l'iniziativa popolare «per dodici domeniche annuali senza veicoli e aerei a motore» depositata il 30 maggio 1975 ¹⁾;

visto il messaggio del Consiglio federale del 25 maggio 1977 ²⁾,

decreta:

Art. 1

¹ L'iniziativa popolare del 30 maggio 1975 «per dodici domeniche annuali senza veicoli e aerei a motore» è sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni.

² L'iniziativa popolare chiede che la Costituzione federale sia completata con un'articolo 37^{quater} del tenore seguente:

Art. 37^{quater} (nuovo)

¹ La seconda domenica di ogni mese è vietato, su tutto il territorio svizzero, la circolazione a uso privato — in terra, in cielo e per acqua — di qualsiasi veicolo a motore (inclusi quelli con motore ausiliario) a partire dalle 03.00 della domenica fino alle 03.00 del lunedì.

¹⁾ FF 1975 II 413

²⁾ FF 1977 II 941

² Il Consiglio federale determina le deroghe a questo divieto sia per quanto riguarda la circolazione con veicoli a motore privati, sia per quanto concerne lo spostamento delle domeniche di divieto.

Art. 2

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

Messaggio concernente l'iniziativa popolare «per dodici domeniche annuali senza veicoli e aerei a motore» Del 25 maggio 1977

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1977
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	28
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	77.046
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.06.1977
Date	
Data	
Seite	941-970
Page	
Pagina	
Ref. No	10 112 274

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.