

92.016

**Messaggio
sull'iniziativa popolare «per la protezione
della regione alpina dal traffico di transito»**

del 12 febbraio 1992

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Ci preghiamo presentarvi il messaggio sull'iniziativa popolare «per la protezione della regione alpina dal traffico di transito», proponendovi di sottoporla senza controprogetto al popolo ed ai Cantoni, raccomandando loro di respingerla.

Al messaggio è allegato il progetto del relativo decreto federale.

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

12 febbraio 1992

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Felber

Il cancelliere della Confederazione, Couchepin



Compendio

L'iniziativa popolare «per la protezione della regione alpina dal traffico di transito» chiede che lo spazio vitale per la popolazione, la fauna e la flora nelle regioni alpine sia protetto dagli effetti nocivi del traffico di transito, quali «l'inquinamento atmosferico, il rumore ed i trasporti di sostanze tossiche». Per raggiungere questo obiettivo, il traffico di transito attraverso le Alpi, da confine a confine, deve obbligatoriamente svolgersi su rotaia, a parte le indispensabili eccezioni. Questo trasferimento dalla strada alla ferrovia deve essere completato entro 10 anni dall'accettazione dell'iniziativa. In secondo luogo, la capacità della rete stradale attuale non deve essere aumentata - ad eccezione delle strade di circonvallazione destinate a decongestionare le località dal traffico di transito - in modo da limitare l'attrattività degli assi stradali transalpini e contenere l'aumento del traffico stradale viaggiatori attraverso le Alpi.

L'iniziativa «per la protezione delle regioni alpine dal traffico di transito» deve essere respinta. Essa è stata concepita in un periodo in cui diverse misure non erano ancora prevedibili o decise. Il contesto si è nel frattempo così profondamente modificato da rendere superflua l'iniziativa. Il traffico merci di transito su strada rappresenta oggi solo il 7 per cento di tutto il volume delle merci che transita attraverso le Alpi. L'iniziativa presenta inoltre vizi di forma e di contenuto che fanno apparire piuttosto dubbia la sua applicazione.

L'iniziativa tocca anche le convenzioni e gli impegni internazionali. In particolare, l'accordo stipulato con la CEE sul traffico di transito garantisce che il traffico merci attraverso la Svizzera si svilupperà anche in futuro in massima parte sulla rotaia. L'iniziativa entra in conflitto anche con accordi bilaterali e multilaterali sui trasporti e sul commercio come pure con il principio fondamentale della non-discriminazione nei confronti degli stranieri. Nel caso in cui l'iniziativa fosse accettata, l'estero prenderebbe senza dubbio gravi misure di ritorsione che confinerebbero la Svizzera in un pericoloso isolamento sul piano della politica commerciale e dei trasporti.

L'iniziativa tocca però anche l'importante principio svizzero della libera scelta del mezzo di trasporto. Il Consiglio federale intende raggiungere gli obiettivi dei promotori non con provvedimenti coercitivi, ma tramite un'offerta alternativa su rotaia per il traffico combinato e l'introduzione graduale della copertura dei costi in base al principio di causalità.

Occorre inoltre rilevare che la regione alpina è già oggi largamente protetta dalla legislazione sulla protezione dell'ambiente. La protezione della natura, del patrimonio culturale e del paesaggio, la conservazione delle foreste e la lotta contro l'inquinamento atmosferico sono provvedimenti che concernono in particolare anche l'habitat alpino.

Infine, l'iniziativa deve essere respinta anche per motivi di fattibilità. La messa in atto integrale delle esigenze proposte richiederebbe un apparato di controllo considerevole e sproporzionato.

Il decreto sulla trasversale alpina del 4 ottobre 1991 e l'accordo con la CEE sul traffico di transito costituiscono quasi un controprogetto indiretto all'iniziativa. In base a queste considerazioni, il messaggio propone di respingere l'iniziativa e di rinunciare a presentare un vero e proprio controprogetto all'iniziativa popolare «per la protezione delle regioni alpine dal traffico di transito».

Messaggio

1 L'iniziativa popolare

11 Testo dell'iniziativa

L'11 maggio 1990, un comitato ad hoc di 42 persone¹⁾ ha depositato l'iniziativa popolare «per la protezione della regione alpina dal traffico di transito». L'iniziativa ha il seguente tenore:

La Costituzione federale è completata come segue:

Art. 36^{quater} (nuovo)

¹ La Confederazione protegge la regione alpina dalle ripercussioni negative del traffico di transito. Limita il carico inquinante del traffico di transito ad una misura inoffensiva per l'uomo, la fauna, la flora e i loro spazi vitali.

² Il traffico di transito delle merci attraverso le Alpi da confine a confine avviene per ferrovia. Il Consiglio federale disciplina per ordinanza le misure necessarie. Sono ammesse eccezioni soltanto se indispensabili. Esse saranno precisate dalla legge.

³ La capacità delle strade di transito nella regione alpina non può essere aumentata. Sono eccettuate le strade di circonvallazione che sgravano gli abitati dal traffico di transito.

Disposizioni transitorie art. 20 (nuovo)²⁾

Il trasferimento del traffico di transito delle merci dalla strada alla ferrovia dev'essere concluso entro dieci anni dall'accettazione dell'articolo 36^{quater} capoverso 2.

12 Riuscita

Con decisione dell'8 giugno 1990, la Cancelleria federale ha constatato che l'iniziativa aveva raccolto 107 570 firme valide ed era quindi formalmente riuscita³⁾.

13 Termine per la trattazione dell'iniziativa

Il termine entro cui il Consiglio federale deve presentare alle Camere un messaggio sull'iniziativa scade il 10 maggio 1992⁴⁾. Le Camere devono prendere una decisione entro il 10 maggio 1994⁵⁾.

¹⁾ Segreteria: Andreas Weissen, casella postale 29, 3900 Briga/VS.

²⁾ Testo originale dell'iniziativa: art. 19 delle disposizioni transitorie (DT). In seguito all'accettazione dell'iniziativa popolare «Alt alla costruzione delle centrali nucleari (moratoria)», il 23 settembre 1990, la Costituzione federale contiene già un art. 19 DT. Per tale motivo, questo articolo transitorio porta il numero 20. In tutto il testo sarà considerato questo nuovo numero.

³⁾ FF 1990 II 959

⁴⁾ Art. 27 cpv. 1 in relazione con l'art. 29 cpv. 1 della legge sui rapporti tra i Consigli; RS 171.11

⁵⁾ Art. 10 e 11 della legge sui rapporti tra i Consigli.

14 Validità**141 Unità di forma**

Una iniziativa può essere presentata sia sotto forma di proposta generale, sia sotto forma di progetto elaborato¹⁾. Non sono ammesse forme miste²⁾. La presente iniziativa si presenta esclusivamente sotto forma di progetto elaborato. L'unità di forma è pertanto rispettata.

142 Unità di materia

Secondo l'articolo 121 capoverso 3 della Costituzione federale, una iniziativa deve trattare *un* solo oggetto. Il capoverso 1 della presente iniziativa si riferisce alla protezione dell'uomo, della fauna, della flora e dei loro spazi vitali nella regione alpina dal crescente carico ambientale provocato dal traffico di transito. Essa propone perciò di completare la Costituzione federale inserendo un articolo 36^{quater} e un articolo 20 per le disposizioni transitorie. I proposti capoversi 2 e 3 dell'articolo 36^{quater}, i quali esigono il trasferimento del traffico di transito delle merci dalla strada alla ferrovia e la limitazione della capacità delle strade al livello attuale, hanno come obiettivo di contenere il traffico di transito stradale delle merci e dei viaggiatori. Esiste pertanto una relazione materiale tra queste disposizioni.

La disposizione transitoria (art. 20), proposta nella stessa occasione, intende garantire la realizzazione delle misure di cui al capoverso 2 dell'articolo 36^{quater} entro 10 anni dall'accettazione del nuovo articolo costituzionale. Esiste perciò una relazione materiale tra i capoversi 1-3 dell'articolo 36^{quater} e la disposizione transitoria (art. 20).

Il testo dell'iniziativa risponde pertanto alle esigenze che devono essere soddisfatte affinché si abbia unità di materia³⁾.

15 Intenzioni dei promotori

Secondo le dichiarazioni dei promotori, l'iniziativa lanciata nel maggio 1989 tende a proteggere lo spazio vitale per la popolazione, la fauna e la flora nelle regioni alpine dagli effetti nocivi del traffico di transito, quali «l'inquinamento atmosferico, il rumore ed i trasporti di sostanze tossiche» (testo esplicativo dei promotori).

Per poter raggiungere questo obiettivo, il traffico delle merci attraverso le Alpi, da confine a confine, deve obbligatoriamente svolgersi su rotaia, salvo eccezioni indispensabili. Secondo le disposizioni transitorie (art. 20), il trasferimento del traffico merci di transito dalla strada alla rotaia deve essere completato entro 10 anni dall'accettazione del nuovo articolo costituzionale. Con

¹⁾ Art. 121 cpv. 4 della Costituzione federale (Cost.).

²⁾ Art. 75 cpv. 3 della legge federale sui diritti politici; RS 161.1.

³⁾ Art. 75 cpv. 2 della legge federale sui diritti politici.

questa scadenza, i promotori vogliono evitare una procedura legislativa lunga e complessa e ottenere una rapida diminuzione degli inquinamenti più pesanti. In secondo luogo, l'attuale capacità delle vie di transito non deve essere aumentata, ad eccezione delle strade di circonvallazione volte a sgravare le località dal traffico di transito. L'iniziativa intende in tal modo limitare l'attrattività degli assi transalpini e, di conseguenza, contenere l'aumento del traffico stradale di transito nelle regioni alpine, anche per quanto concerne il trasporto viaggiatori. In concreto, secondo il testo esplicativo, l'iniziativa è diretta:

- contro la costruzione di una seconda galleria stradale attraverso il San Gottardo;
- contro un'autostrada a quattro corsie nel Vallese superiore;
- contro l'ampliamento a quattro corsie della strada del San Bernardino;
- contro la realizzazione di un corridoio per autocarri di un peso di 40 tonnellate attraverso la Svizzera romanda.

I promotori mirano ad ottenere implicitamente una limitazione della mobilità, specialmente di quella internazionale.

2 Il traffico e lo spazio alpino svizzero

21 I trasporti in Svizzera in generale

211 L'evoluzione dell'infrastruttura di trasporto

In Svizzera, i singoli vettori di trasporto si sono sviluppati in modo largamente indipendente gli uni dagli altri.

L'attuale *rete ferroviaria* risale in gran parte all'ultimo terzo del 19° secolo. Il suo ammodernamento, anche se puntualizzato, ha avuto inizio solo a partire dagli anni trenta. Tuttavia, oltre a dotare tutte le linee più importanti di un secondo binario, si è anche proceduto ad alcune estensioni, quali la linea dell'Heitersberg e l'allacciamento agli aeroporti di Zurigo-Kloten e Ginevra-Cointrin. Nelle ferrovie svizzere non si è registrata ancora nessuna evoluzione d'avanguardia. Malgrado ciò, dalla fine della Seconda guerra mondiale, la ferrovia ha triplicato le sue prestazioni. Nella parte centrale della rete ferroviaria, diversi assi principali hanno raggiunto oggi il limite di saturazione. Non si dispone praticamente di nessuna capacità supplementare per poter aumentare l'offerta di trasporto.

Gli articoli 36^{bis}, 36^{ter} e 37 della Costituzione federale, accettati nel 1958, hanno gettato le basi per la realizzazione della *rete delle strade nazionali*. Questa è stata definita dal decreto dell'Assemblea federale del 21 giugno 1960 e, da allora, modificata in modo insignificante (tra l'altro: inserimento dell'asse del Brünig, soppressione del collegamento Berna-Rawyl-Vallese). A fine 1990, l'80 per cento della rete risultava aperta al traffico. Grazie alla rete delle strade nazionali - un'infrastruttura ad alta capacità - si è fatto un salto notevole di qualità il quale, insieme agli sforzi volti ad allacciare località e regioni periferiche, ha permesso alla strada di guadagnare una parte notevole di mercato.

La rete svizzera dei trasporti non adempie solo compiti a livello interno. Grazie alla sua posizione in seno all'Europa, la Svizzera ha un ruolo particolare in termini di traffico. La struttura del traffico internazionale dipende, da un lato, dalle relazioni commerciali della Svizzera con l'estero e dalle correnti turistiche e, d'altro lato, dai rapporti economici tra l'Italia, i suoi partner della CEE e gli altri Paesi del Nord Europa. Gli scambi commerciali tra la Svizzera ed i Paesi della CEE e dell'AELS sono molto intensi. Per questi motivi, la Svizzera ha un proprio, vitale interesse a disporre di buoni collegamenti di trasporto da e per l'estero. Per quanto concerne il traffico di *transito*, la rete di trasporto svizzera svolge una funzione importante in considerazione della forte interdipendenza e specializzazione delle economie europee. Le vie di comunicazione svizzere offrono i collegamenti più brevi per una quota considerevole del traffico transalpino nord-sud. Nell'area della CEE, dovrebbero essere aboliti, entro il 1993, tutti gli ostacoli che si oppongono al promovimento della libera concorrenza e della libertà di commercio al di là delle frontiere. In seguito alla creazione del mercato unico della CEE ed alla liberalizzazione dei mercati, compresi quelli dei trasporti stradali, si deve contare su un forte aumento del volume di traffico.

212 Accesso alle infrastrutture di trasporto

In via di principio, il diritto svizzero non prescrive agli utenti il mezzo che essi devono impiegare per il trasporto delle persone e delle merci. Solo in materia di corrispondenza e di pacchi, esiste l'obbligo di affidare questo traffico alla posta¹⁾.

Questa libertà di scelta di cui gode l'utente è definita nel linguaggio politico come «libera scelta del mezzo di trasporto».

In linea di massima, l'infrastruttura svizzera di trasporto è aperta anche agli stranieri. Specialmente nel trasporto delle merci, la Svizzera non conosce restrizioni di politica industriale o commerciale. Essa applica però il principio di reciprocità nei confronti degli Stati che impongono a loro volta limitazioni. Per tale motivo, sono stati conclusi numerosi trattati internazionali sulla circolazione dei veicoli stranieri. Le convenzioni bilaterali in materia di traffico stradale tra la Svizzera e praticamente tutti i Paesi dell'ovest e dell'est europeo, ma anche con qualche Paese extraeuropeo, regolano le condizioni di reciproca ammissione alle vie di traffico. La Svizzera si impegna inoltre a non ostacolare il traffico merci da e verso i Paesi della CEE con distorsioni di concorrenza o con ostacoli al commercio, quali divieti o limitazioni di transito²⁾.

22 Il traffico transalpino in particolare

Per «traffico transalpino» si intende generalmente tutto il traffico che attraversa i *valichi delle regioni alpine* tra il Moncenisio/Fréjus in Francia, i valichi

¹⁾ Art. 1 cpv. 1b della legge sul servizio delle poste; RS 783.0

²⁾ Art. 1c in relazione con l'art. 20 dell'accordo tra la Confederazione Svizzera e le Comunità europee, del 22 luglio 1972, il cosiddetto «Accordo di libero scambio»; RS 0.632.401

in Svizzera e il Brennero in Austria. Questo traffico comprende, oltre a quello di *transito*, anche il traffico di *importazione/esportazione* (e il traffico internazionale viaggiatori in entrata ed in uscita) e, in Svizzera, il *traffico interno* tra la parte settentrionale del Paese ed il Ticino soprattutto. I dettagli sulle cifre di traffico riportate qui di seguito figurano negli *allegati 1-3*.

221 Traffico merci

Dal 1970, tutto il *traffico transalpino francese, svizzero ed austriaco* si è triplicato raggiungendo, nel 1990, 74,6 milioni di tonnellate. Solo nel periodo 1981-1990, l'aumento è stato, complessivamente, dell'ordine del 50 per cento, o del 4,1 per cento annuo.

Nel 1990, il traffico merci attraverso le *vie di comunicazione svizzere* (traffico interno, importazione-esportazione, transito) è ammontato a 23,8 milioni di tonnellate. Oltre l'80 per cento delle merci (compreso il traffico combinato) è stato trasportato per ferrovia attraverso le Alpi. Questa quota assunta dalla rotaia, molto alta se paragonata alle condizioni internazionali nel settore, è ricollegabile a diversi fattori. Tra questi, si può ricordare, oltre all'elevata capacità di trasporto offerta dalla ferrovia, il divieto di circolazione durante la notte ed i giorni festivi applicato agli autoveicoli pesanti e, soprattutto, l'imposizione del limite di 28 tonnellate. A titolo comparativo, la ferrovia assicura in Francia solo il 29 per cento del traffico transalpino e in Austria solo il 24 per cento.

Il *trasporto delle merci su strada*, assicurato dai veicoli svizzeri e stranieri attraverso le Alpi nel traffico interno, di esportazione e di importazione come pure di transito, è passato tra il 1981 ed il 1990 da 1,7 a 4,2 milioni di tonnellate, o da 312 000 a 732 000 veicoli. Ciò corrisponde al 25 per cento di tutti gli autoveicoli pesanti che attraversano le Alpi sull'arco Moncenisio/Fréjus-Brennero.

Il *traffico merci in transito* attraverso la Svizzera ha raggiunto nel 1989 15,6 milioni di tonnellate, di cui 9,1 milioni (58%) caricato su carri ferroviari e 5,0 milioni come traffico combinato (peso netto, senza il peso dei veicoli stradali). Solo 1,5 milioni di tonnellate (10%) sono stati trasportati su strada da 274 000 veicoli pesanti (vedi allegato 1).

Diverse stime prevedono entro il 2010/2020 un raddoppio del traffico merci attraverso le Alpi¹⁾.

222 Traffico viaggiatori

Il traffico viaggiatori su strada e su rotaia attraverso l'arco alpino tra il Fréjus ed il Brennero si situa attualmente intorno a 60-70 milioni di spostamenti²⁾, di cui circa la metà interessa i valichi alpini svizzeri. Nel 1989, 8,6 milioni di autoveicoli, compresi i torpedoni e gli autofurgoni, hanno attraversato le Alpi svizzere.

¹⁾ Vedi messaggio concernente la costruzione di una ferrovia attraverso le Alpi svizzere, app. 2; FF 1990 II 812.

²⁾ Stato 1988: messaggio concernente la costruzione di una ferrovia attraverso le Alpi svizzere; FF 1990 II 812.

Secondo un'inchiesta eseguita nel giugno 1990 (al San Gottardo ed al San Bernardino), la quota del vero e proprio traffico di transito su strada attraverso la Svizzera dovrebbe aggirarsi intorno al 18 per cento del traffico viaggiatori transalpino su gomma. I relativi dettagli, compresa la quota del traffico di transito su rotaia, saranno disponibili nel 1992.

Secondo le *previsioni attuali*, il traffico viaggiatori attraverso le Alpi dovrebbe raggiungere, entro il 2020, circa 100 milioni di spostamenti all'anno¹⁾. Questa cifra rappresenta un aumento del 50 per cento.

223 Paragone tra il traffico alpino e il traffico dell'Altipiano

Nell'*allegato 3* sono ricapitolati i risultati dettagliati del censimento della circolazione raccolti nel 1990 lungo alcuni importanti assi stradali delle Alpi e dell'Altipiano svizzero. Ne risulta che gli assi principali nella regione alpina presentano una frequenza giornaliera media molto inferiore a quella di alcuni assi principali di traffico nell'Altipiano. Per quanto concerne la galleria del San Gottardo, detta frequenza è da 3 a 5 volte inferiore – sia per le autovetture che per gli autoveicoli industriali – a quella degli assi dell'Altipiano. In media, il traffico attraverso i quattro principali assi alpini è circa 10 volte inferiore a quello relativo alle vie di comunicazione dell'Altipiano. Questo vale sia per le autovetture sia per gli autoveicoli pesanti.

23 Traffico e particolarità della regione alpina

231 Condizioni topografiche

Le Alpi costituiscono una barriera naturale per il traffico nord-sud. Solo pochi valichi si prestano alla costruzione di un'infrastruttura destinata ad assumere un grosso volume di traffico. A ciò si aggiunge che la *capacità* di questi vettori di trasporto non può essere ampliata a volontà. Ne consegue una canalizzazione accentuata del traffico. Ad esempio, la valle della Reuss, nel Cantone di Uri, è fortemente sollecitata su lunghe tratte dall'autostrada, dalla linea ferroviaria, dalla strada cantonale e dalle strutture annesse. La creazione di capacità supplementari, qui ed in altre località delle regioni alpine, richiederebbe un dispendio relativamente sproporzionato, quale la messa in galleria di lunghe tratte.

Per le loro caratteristiche orografiche, le regioni alpine non sono molto adatte alla costruzione di strade di transito. Le irregolarità del terreno rendono necessario il ricorso a numerosi, talvolta dispendiosi, manufatti. Perciò, la manutenzione di queste strade è, specialmente in inverno, particolarmente onerosa. Il superamento di grandi dislivelli esige un *maggior consumo di energia* e potenze più elevate dei motori rispetto alle strade pianeggianti. Le forti pendenze delle strade possono avere effetti negativi sulla fluidità del traffico.

¹⁾ Vedi messaggio concernente la costruzione di una ferrovia attraverso le Alpi svizzere, app. 2; FF 1990 II 812.

232 Flora e fauna

A causa delle difficili condizioni climatiche, la fauna e la flora delle regioni alpine sono particolarmente sensibili agli agenti nocivi. La breve stagione estiva riduce le capacità rigenerative delle piante e del regno animale. I danni alla flora possono portare all'erosione del terreno. L'importante funzione protettiva esercitata dai boschi può risultare fortemente ridotta in seguito ai danni da questi subiti. Ne consegue che i centri abitati e le vie di comunicazione si trovano esposti ai pericoli di valanghe, frane, cadute di massi oppure alle piene di fiumi e torrenti.

233 Inquinamento atmosferico

Il traffico stradale è una fonte importante di inquinamento atmosferico, soprattutto per le emissioni di ossidi di azoto, di idrocarburi e di ossidi di carbonio. Queste emissioni nocive inquinano sia l'aria che il terreno. Inoltre, gli ossidi di azoto, insieme a quelli del carbonio, sono sostanze che danno origine alla formazione di ozono.

Le sostanze inquinanti possono essere trasportate a lunga distanza e quindi subire trasformazioni, come l'ozono a livello del terreno o le piogge acide. Sia l'ozono, sia le piogge acide ed i depositi di ossido d'azoto sono venuti aumentando dall'inizio dell'era industriale - anche in seguito all'aumento del traffico motorizzato - fino alla metà degli anni '80. Dall'inizio degli anni '50, il carico medio da ozono nelle regioni alpine si è praticamente raddoppiato, specialmente a causa dell'aumento del traffico automobilistico.

L'inquinamento atmosferico può influire negativamente sul benessere della popolazione, dei turisti e di tutti gli esseri viventi nell'area alpina. Anche senza rigorose dimostrazioni scientifiche, è chiaro - in base al confronto con i limiti critici di carico - che l'aumentato carico da ozono e le frequenti piogge acide rappresentano fattori di rischio. Secondo le analisi eseguite annualmente da Sanasilva, i danni più gravi alle foreste si riscontrano nelle regioni alpine. Le caratteristiche del terreno e la composizione delle rocce rendono particolarmente vulnerabili numerose regioni alpine.

234 Inquinamento fonico

La circolazione sulle strade alpine provoca rumori supplementari, specialmente a causa delle pendenze. Inoltre, i rumori nelle zone montagnose non sono percepibili solo nelle immediate vicinanze delle vie di circolazione ma, spesso, anche sugli altipiani a grande distanza. Gli abitanti del luogo possono pertanto risentire di questa situazione. Va inoltre rilevato che le regioni montane sono particolarmente importanti in quanto costituiscono aree di distensione e di svago. Il forte inquinamento fonico provocato dal traffico ne riduce l'attrattiva turistica.

24 Ricapitolazione

Le considerazioni del capitolo 2 mostrano che, negli ultimi 30 anni, il traffico in Svizzera ha subito un aumento notevole. La maggior parte di questo aumento si è registrato sulla strada.

In cifre assolute, anche l'intero traffico transalpino su strada è aumentato considerevolmente, specialmente dopo l'apertura delle gallerie stradali del San Bernardino e del San Gottardo.

Nell'ambito dell'iniziativa, il traffico di transito assume una importanza particolare. Contrariamente alla tendenza generale, solo il 10 per cento del traffico di transito delle merci si svolge però su strada, mentre quello viaggiatori si aggira intorno al 75 per cento.

A causa delle caratteristiche topografiche, questo traffico si concentra su un numero limitato di assi di circolazione, con conseguenti ripercussioni negative sull'uomo e l'ambiente. Nel prossimo capitolo saranno enumerati i mezzi di cui dispone la Confederazione per ridurre questi effetti.

3 La politica svizzera dei trasporti e della protezione dell'ambiente

La Confederazione ha adottato un pacchetto di misure per garantire la protezione attiva e passiva dell'ambiente, rimediare ai danni già causati e promuovere lo sviluppo razionale del traffico nel rispetto dell'ambiente. In questo contesto, fanno spicco i provvedimenti adottati nel quadro della lotta contro gli inquinamenti atmosferico e fonico:

- misure tecniche per sopprimere alla fonte le emissioni di sostanze nocive e foniche;
- misure esterne al settore tecnico (ad es. tasse dirigtiche).

Inoltre, il nostro Collegio ha adottato e proposto diverse misure che dovrebbero garantire uno svolgimento del traffico in armonia con il bisogno di protezione dell'uomo e dell'ambiente. Tra queste ricordiamo:

- misure volte a garantire ed a creare le necessarie capacità ferroviarie;
- misure integrative per lo sfruttamento di tali capacità.

Questi provvedimenti, in vigore o allo stato di progetto, saranno presentati qui di seguito. Essi sono preceduti, però, dalla esposizione degli obiettivi perseguiti dalla nostra politica dei trasporti.

31 Obiettivi della politica svizzera dei trasporti

Nel corso dell'ultimo trentennio sono apparsi sempre più evidenti i limiti dell'evoluzione dei traffici, in termini di spazio, carico ambientale, consumo di energia, finanziamento, ecc. La politica dei trasporti promossa dal nostro Collegio vuole realizzare il seguente obiettivo: *il sistema di trasporto svizzero - pur soddisfacendo le necessità essenziali di trasporto - deve contribuire nel miglior*

modo possibile alla qualità della vita e ad uno sviluppo qualitativo, senza però aumentare artificialmente la mobilità. Ciò significa essenzialmente che:

- la crescita dei trasporti deve essere contenuta entro limiti determinati;
- i vettori di trasporto devono essere oggetto di uno sviluppo coordinato;
- i trasporti devono essere, per quanto possibile, rispettosi dell'ambiente, economici in termini di energia e di spazio ed efficaci;
- occorre migliorare l'autofinanziamento dei trasporti, diminuendone il sussidiamento diretto ed indiretto.

Vale il principio secondo cui il sistema di trasporto deve essere considerato nel suo insieme. I singoli modi di trasporto devono completarsi armonicamente e non devono essere messi in concorrenza tra loro.

Questo obiettivo viene tradotto in misure concrete che abbracciano i settori più diversi. Qui di seguito sono esposte le misure in relazione con la presente iniziativa.

32 Strumentario attuale della politica dei trasporti e della protezione dell'ambiente

A causa del forte sviluppo del traffico, l'opinione pubblica reagisce in modo molto più vivo a questa espansione. Malgrado l'interesse che rivestono le vie di circolazione ad alta capacità, si dà un'importanza sempre maggiore ai carichi inquinanti. Sul traffico stradale incombe la minaccia della saturazione dovuta all'inquinamento atmosferico e fonico, alle alterazioni del paesaggio e ai limiti di capacità.

La Svizzera non conosce una legislazione specifica per la regione alpina. La protezione delle Alpi viene perseguita con regolamenti e provvedimenti che per principio sono applicabili su tutto il territorio. I più importanti per quanto concerne i trasporti sono riportati qui di seguito.

321 Protezione dell'ambiente e del paesaggio

Sia la costruzione, sia l'esercizio e l'utilizzazione delle vie di traffico sono soggetti a disposizioni limitative volte a proteggere l'ambiente, la natura, il paesaggio ed i beni culturali degni di essere conservati. Soprattutto la legislazione concernente l'ambiente, la protezione della natura e del paesaggio, la pianificazione del territorio e la conservazione delle foreste contiene prescrizioni in materia. In ogni caso concreto, si tratterà di effettuare un'analisi ponderale tra le esigenze del traffico e la protezione ambientale.

321.1 Protezione della natura e del paesaggio

In occasione della progettazione e costruzione delle strade nazionali e degli impianti ferroviari, la Confederazione deve tener conto degli interessi volti a pro-

teggere la natura ed il paesaggio¹⁾. La Confederazione è inoltre legata al principio di proporzionalità²⁾. Prescrizioni protettive più severe valgono per i paesaggi ed i monumenti naturali di importanza nazionale. Tali oggetti devono essere conservati intatti o protetti nel miglior modo possibile³⁾. Un'eventuale deroga alla conservazione intatta di un tale oggetto è possibile solo se una costruzione, ad esempio un impianto ferroviario, è anche considerata di importanza nazionale⁴⁾.

321.2 Protezione dell'ambiente

La Costituzione federale (art. 24^{septies}) e la legge federale sulla protezione dell'ambiente, che vi si ispira⁵⁾, sanciscono le disposizioni generali in materia di protezione dell'uomo, degli animali e delle piante. I casi concreti sono regolati con leggi specifiche.

I progetti per le *vie principali di comunicazione*, quali le strade nazionali e le nuove linee ferroviarie, come pure le modifiche di tali impianti, devono essere sottoposti ad un esame di impatto sull'ambiente (EIA)⁶⁾. Con questo esame, da svolgersi per gradi successivi, si controlla se un tale progetto è conforme alle disposizioni della Confederazione in materia di protezione ambientale⁷⁾.

Per quanto concerne l'ammissione e l'esercizio degli *autoveicoli*, rivestono particolare importanza le disposizioni sull'inquinamento fonico e sui gas di scarico per i veicoli a motore contenute nella legge federale sulla circolazione stradale⁸⁾, nell'ordinanza sulle norme della circolazione⁹⁾, nell'ordinanza concernente la costruzione e l'equipaggiamento dei veicoli stradali¹⁰⁾ e nell'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico¹¹⁾. Queste disposizioni sono relativamente severe per gli autoveicoli leggeri, fino ad un peso totale di 3,5 tonnellate. Recentemente, sono state inasprite anche le prescrizioni sui gas di scarico per gli automezzi di peso superiore a 3,5 tonnellate¹²⁾. Infine, l'ordinanza contro l'inquinamento fonico¹³⁾ fissa i valori limite per il rumore.

¹⁾ Art. 2 e 3 della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (PNP); RS 451. Art. 5 della legge federale sulle strade nazionali; RS 725.11 e art. 3 dell'ordinanza sulla costruzione e l'esercizio delle ferrovie; RS 742.141.1

²⁾ Art. 3 cpv. 3 PNP

³⁾ Art. 6 cpv. 1 PNP

⁴⁾ Art. 6 cpv. 2 PNP

⁵⁾ RS 814.01

⁶⁾ Art. 9 della legge federale sulla protezione dell'ambiente (LPA); RS 814.01 e O concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente (OEIA); RS 814.011

⁷⁾ Art. 11, 13-15 LPA e art. 3 OEIA

⁸⁾ Art. 21 e 106; RS 741.01

⁹⁾ ONC: art. 59a; RS 741.11

¹⁰⁾ OCE: art. 21 e appendici 3 e 4, n. 21; RS 741.41

¹¹⁾ RS 814.318.142.1

¹²⁾ Per l'1.10.87 e 1.10.91; altre condizioni più severe per la metà degli anni '90 sono in preparazione.

¹³⁾ RS 814.41

L'*inquinamento atmosferico* deve essere contenuto anche tramite accordi internazionali. In una convenzione la Svizzera e gli altri Stati firmatari si sono impegnati a limitare le emissioni di ossidi d'azoto ai valori del 1987, o antecedenti a questa data. Le parti contraenti devono adoperarsi affinché, almeno lungo gli assi principali di traffico, sia disponibile in **quantità** sufficiente carburante senza piombo¹⁾.

Anche il *traffico ferroviario* è sottoposto a severe disposizioni in materia di protezione ambientale, specialmente per quanto concerne il rumore. Secondo l'articolo 3 dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico, anche le emissioni foniche provocate dai veicoli ferroviari devono essere limitate nella maggior misura possibile dal punto di vista tecnico e d'esercizio, e sopportabile sotto il profilo economico (provvedimenti alla fonte). Inoltre, per quanto concerne gli impianti ferroviari, in base agli articoli 7, 8 e 13 dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico, non si devono superare i limiti d'immissione determinanti. Per gli impianti esistenti, le operazioni di risanamento ed i provvedimenti anti-rumore devono essere realizzati entro un termine determinato. Questo termine, che è di 15 anni dal momento dell'entrata in vigore dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico²⁾, scadrà nel 2002. L'applicazione di quest'ordinanza porterà ad una riduzione progressiva del rumore provocato dal traffico su rotaia.

A protezione dell'ambiente e della salute dell'uomo, il trasporto su strada delle merci pericolose è sottoposto a limitazioni. Colui che trasporta merci pericolose deve assicurarsi, per quanto si possa ragionevolmente esigere da lui, che le condizioni legali sono soddisfatte e che tutte le misure di sicurezza sono state adottate³⁾. Disposizioni simili valgono per il trasporto delle merci pericolose su rotaia⁴⁾.

322 Promozione dei trasporti pubblici

Strada e rotaia sono i vettori di trasporto che assicurano in misura preponderante il grande bisogno di mobilità dei nostri tempi. Se le ferrovie riusciranno a soddisfare la domanda con una offerta adeguata, esse potranno assorbire una parte del traffico che altrimenti si svolgerebbe su strada. La promozione dei trasporti pubblici risponde agli interessi dell'economia energetica, della protezione ambientale e dell'utilizzazione economica del suolo. Per questi motivi, il trasporto pubblico riceve un sostegno non indifferente da parte della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni.

¹⁾ Art. 2 e 4 del protocollo alla convenzione del 1979 sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza, relativo alla riduzione delle emissioni di ossidi d'azoto o dei loro flussi attraverso le frontiere; RS **0.814.323**

²⁾ Art. 17 cpv. 2

³⁾ Art. 8 dell'O concernente il trasporto di merci pericolose su strada (SDR); RS **741.621**

⁴⁾ Vedi ad es. art. 18 dell'O sul trasporto pubblico (OTP); RS **742.401**

322.1 Promozione generale da parte dei poteri pubblici

Nel 1988, i Comuni hanno devoluto ai trasporti pubblici circa 330 milioni, i Cantoni 650 milioni e la Confederazione 1690 milioni, cioè - complessivamente - 2670 milioni di franchi.

La Confederazione assume per le FFS la responsabilità finanziaria dell'infrastruttura e rimborsa loro le prestazioni svolte a favore dell'economia generale, anche nel trasporto intermodale.

Analogamente a quanto avviene per le FFS, conformemente alla legge sulle ferrovie¹⁾, la Confederazione versa anche contributi alle imprese di trasporto per il mantenimento dell'esercizio. Essa accorda inoltre sussidi per garantire la sicurezza e per aumentare la redditività di queste imprese. Infine, la Confederazione partecipa al finanziamento delle opere in relazione con la costruzione o l'ampliamento di linee di importanza nazionale. La costruzione del raddoppio della linea ferroviaria BLS è, ad esempio, sostenuta con prestiti federali²⁾.

322.2 Aumento della potenzialità e dell'attrattività delle ferrovie

È nell'interesse delle stesse ferrovie attirare il maggior numero di viaggiatori e di merci grazie alla loro potenzialità ed alla loro attrattività, in modo da poter lavorare a costi decrescenti in seguito ad un grado di utilizzazione più elevato.

Per la realizzazione di questi obiettivi, le ferrovie si impegnano a fondo per migliorare l'offerta qualitativamente e quantitativamente. Grazie a provvedimenti amministrativi e edili, quali correzioni di tracciato, binari supplementari, tracciati a doppio binario, migliorie agli impianti esistenti, separazione strada-rotaia (tracciato indipendente), acquisizione di materiale rotabile moderno e altri, si sono potute ottenere riduzioni dei tempi di percorrenza e miglioramenti del comfort di viaggio.

322.3 Ferrovia 2000 e Cargo 2000

Oltre all'impegno di carattere generale delle ferrovie, occorre menzionare Ferrovia 2000 e Cargo 2000. La realizzazione di questi progetti serve in primo luogo a fronteggiare, se possibile, l'aumento dei volumi di traffico con il mezzo pubblico, di preferenza ecologico.

Il concetto *Ferrovia 2000*, accettato dal popolo nel 1987, si propone di mettere a disposizione del viaggiatore un elevato numero di corrispondenze nei nodi principali e di elevare la frequenza dei treni. In questo contesto, è importante osservare che Ferrovia 2000 è stata concepita proprio per favorire il traffico viaggiatori. Grazie alla costruzione di nuove linee, e all'ampliamento di tratte e nodi specifici, tutto il traffico su rotaia si trova a disporre di una capacità molto più grande, che va anche a beneficio del traffico merci. Grazie quindi

¹⁾ RS 742.101

²⁾ FF 1976 II 1046

a Ferrovia 2000, si vengono a creare le premesse affinché il trasporto merci su ferrovia, sia nazionale che internazionale, possa svolgersi in modo più fluido.

Nel quadro delle modificate condizioni nella distribuzione delle merci, le ferrovie svizzere stanno attualmente ripensando tutto il relativo sistema. Il concetto *Cargo 2000* si propone di migliorare le capacità concorrenziali della ferrovia nel traffico merci. Queste capacità risiedono soprattutto nel traffico a distanza mediante treni-blocco per il trasporto combinato, e meno nei piccoli trasporti o carri singoli. Su determinate tratte dovrebbero tuttavia circolare treni merci secondo una specie di orario cadenzato. Il concetto *Cargo 2000* non prevede nessun ampliamento della rete ferroviaria, ma può usufruire dei progetti in tal senso realizzati nel quadro di *Ferrovia 2000*.

322.4 Sovvenzionamenti tramite i dazi sui carburanti

La devoluzione vincolata del dazio sui carburanti è stata leggermente ampliata nel 1983. Secondo l'articolo 36^{er} della Costituzione federale, il ricavo dei dazi può essere destinato a sostenere compiti in relazione con il traffico stradale. Tra l'altro possono essere finanziati provvedimenti volti al trasferimento del traffico da un vettore all'altro. Si tratta di:

- costruzione di binari privati di raccordo (contributi della Confederazione secondo preventivo del 1991: 18 milioni di franchi);
- misure volte alla separazione dei modi di traffico (36 milioni);
- promozione del traffico combinato e del trasporto di autoveicoli accompagnati (75 milioni).

D'altro lato, possono essere sostenute con contributi federali anche le misure per la protezione dell'ambiente e del paesaggio rese necessarie dal traffico stradale. Nel 1991 sono stati investiti nel complesso 113 milioni per:

- contributi per misure di protezione dell'ambiente rese necessarie dal traffico stradale (ad es., pareti fonoassorbenti, misure straordinarie per la conservazione delle foreste): 83 milioni;
- contributi per misure di protezione del paesaggio rese necessarie dal traffico stradale: 30 milioni.

Ne risulta un appoggio significativo agli sforzi volti a promuovere uno svolgimento del traffico stradale in armonia con la protezione dell'ambiente.

323 Principio della copertura dei costi

Anche nel traffico di transito dei viaggiatori e delle merci, la ferrovia è in concorrenza con la strada. Affinché questa concorrenza risulti funzionale, è necessario che ogni vettore di trasporto assuma, per principio, la copertura dei costi da esso provocati. Altrimenti il vettore di trasporto che trae beneficio da questa situazione viene a godere di vantaggi concorrenziali ingiustificati, attirando così un volume di traffico troppo elevato. Il principio della copertura dei costi vale sia per il traffico ferroviario sia per quello su strada.

Finora, il traffico stradale non ha assunto completamente - secondo il conto stradale introdotto nel 1959 - i costi di infrastruttura ad esso imputabili (costruzione, manutenzione ed esercizio delle strade aperte al traffico motorizzato). Per tale motivo, dal 1985 viene riscossa - a copertura, almeno parziale, dei costi delle strade che figurano nel conto stradale - una *tassa sul traffico pesante*¹⁾ ed una per l'utilizzazione delle *strade nazionali*²⁾. Il nostro Collegio si propone di trasformare, in stretta cooperazione a livello europeo, l'attuale tassa forfettaria sul traffico pesante in una tassa commisurata alle prestazioni dei veicoli.

324 Misure nel traffico stradale

Rispetto agli altri Paesi europei, la Svizzera conosce da sempre un limite di peso più basso per il traffico pesante. Questo limite deve garantire un traffico stradale più sicuro e più fluido. Il peso assiale dei veicoli pesanti non deve provocare spese sproporzionate per la costruzione e la manutenzione delle strade. E, non da ultimo, l'ambiente deve essere protetto dalle immissioni nocive (gas di scarico, rumore)³⁾. In seguito al forte aumento del traffico negli ultimi anni, quest'ultimo obiettivo è divenuto di grande attualità.

Inoltre, il divieto di circolare di notte e nei giorni festivi, imposto al traffico pesante, protegge, tra l'altro, dalle immissioni foniche troppo elevate⁴⁾. Il divieto di circolazione festivo aiuta ad evitare la formazione di ingorghi e di rallentamenti in relazione con il traffico supplementare di fine settimana.

Il 9 giugno 1987⁵⁾, il nostro Collegio ha deciso, nell'ambito dell'approvazione della strategia per la lotta contro l'inquinamento atmosferico, di rinunciare - almeno fino alla realizzazione di Ferrovia 2000 - all'ampliamento della rete delle strade nazionali già deciso dal Parlamento (e confermato esplicitamente in occasione della votazione popolare del 1° aprile 1990 sull'iniziativa «trifoglio»). Una tale rinuncia si applica particolarmente al progetto di costruzione di un secondo traforo stradale attraverso il San Gottardo.

Tutte queste misure preventive sono idonee a contenere entro limiti accettabili il carico ambientale provocato dal traffico stradale.

33 Provvedimenti in fase di preparazione

331 Costruzione delle trasversali alpine

Per poter soddisfare la crescente domanda di trasporto e per poter difendere e confermare il ruolo della politica svizzera dei trasporti a livello europeo, le vostre Camere hanno deciso, il 4 ottobre 1991, la costruzione di nuove trasversali ferroviarie alpine (transito alpino)⁶⁾. Al centro di questo progetto vi sono

¹⁾ Art. 17 DT Cost. e O concernente l'imposta sul traffico pesante; RS 741.71

²⁾ Art. 18 DT Cost. e O sulla tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali; RS 741.72

³⁾ FF 1971 I 1047

⁴⁾ Art. 2 cpv. 2 LCS; RS 741.01. Art. 91 ONC; RS 741.11

⁵⁾ FF 1989 I 513

⁶⁾ FF 1991 III 1289

due nuovi trafori di base, uno attraverso il San Gottardo, lungo 50 km circa, e uno attraverso il Lötschberg, lungo 28 km¹⁾. In quanto linee veloci ad alta capacità, queste nuove trasversali alpine permettono un salto di qualità e di prestazioni tale da fornire quell'incentivo necessario ad aumentare la quota di partecipazione della rotaia ad una mobilità in continua ascesa, non solo nel traffico merci, ma anche in quello viaggiatori. In virtù di questo effetto di decongestionamento del traffico stradale (trasporto su rotaia degli autoveicoli accompagnati e huckepack) i trafori di base saranno finanziati, per il 25 per cento, mediante i fondi dei dazi sui carburanti.

Questo salto di qualità non rimane limitato alla linea transalpina vera e propria. Il decreto sul transito alpino prevede un miglior allacciamento della Svizzera orientale all'asse del San Gottardo. Si tratta di costruire una nuova linea FFS, che va dalla regione del lago di Zurigo, attraverso i trafori dell'Hirzel e dello Zimmerberg, all'area gravitante intorno a Zugo, e di ampliare la linea di accesso al traforo dell'Hirzel, da San Gallo attraverso il Toggenburgo, via Rapperswil e Pfäffikon SZ. Insieme ad una galleria Zurigo-Thalwil, si viene a costituire una linea rapida a doppio binario tra Zurigo e Zugo. La Confederazione mira inoltre a sviluppare le linee Zurigo-Stoccarda e Zurigo-Monaco.

Il decreto sul transito alpino impegna la Confederazione a integrare la Svizzera occidentale nella rete europea ad alta capacità. Da questo impegno è nato il concetto di aprire Basilea e Ginevra al traffico ad alta velocità proveniente dalla Francia. Ne fa parte anche l'intervento della Confederazione a favore dell'ammodernamento e della ricostruzione della tratta Maçon-Ginevra e del ricordo di Basilea alle reti ad alta velocità tedesca e francese.

Le capacità che vengono così a crearsi devono poter assorbire il volume di traffico supplementare e contribuire a tenerlo lontano dalla strada. In tal senso, le Camere federali hanno ancorato nel summenzionato decreto sul transito alpino, del 4 ottobre 1991, un articolo 2 sulle «misure di promozione». In base ad esso, bisogna provvedere affinché - mediante misure appropriate - il traffico merci in transito attraverso le Alpi si svolga prevalentemente su rotaia.

Nello stesso tempo, occorre porre mano, a livello europeo, a tutta una serie di migliorie di carattere organizzativo, amministrativo, tecnico e d'esercizio, e realizzare un marketing efficace; va inoltre garantita, mediante una regolamentazione di tipo contrattuale con gli Stati interessati, una vasta offerta di traffico combinato. Nel dicembre 1991, la Svizzera ha stipulato un accordo con la Germania e l'Italia per garantire in particolare - tramite una collaborazione reciproca, le capacità di trasporto e di smistamento per il traffico combinato sulle linee estere d'accesso al San Gottardo e al Sempione/Lötschberg.

Fino alla costruzione delle trasversali alpine, saranno aumentate - quale *soluzione transitoria* - le capacità del traffico huckepack attraverso il San Gottardo ed il Lötschberg. A tale scopo, sulla linea del Gottardo si stanno eseguendo piccoli adattamenti per poterne aumentare la capacità; è prevista, sempre in questo contesto, l'acquisizione di nuovi locomotori. Sulla linea del Lötschberg è prevista la posa, nel traforo esistente, di un binario a 4 rotaie al fine di permet-

¹⁾ Stato dei lavori 1990; vedi FF 1990 II 812

tere il passaggio degli autoveicoli industriali da 40 tonnellate e di una altezza agli spigoli fino a 4 m, posti su carri a piano ribassato. Con la conclusione dell'accordo sul transito tra la Svizzera e la CEE viene a trovarsi soddisfatta una premessa importante per la realizzazione del progetto. La soluzione transitoria permetterà, a partire dal 1994, di triplicare la capacità del traffico huckepack.

332 Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni

Conformemente all'articolo 17 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale, le basi costituzionali per la tassa sul traffico pesante sono limitate a 10 anni. La relativa ordinanza di esecuzione scade a fine 1994.

Secondo i risultati di una procedura di consultazione, il nostro Collegio propone di mantenere la tassa sul traffico pesante anche dopo il 1994, quale importante misura di sostegno ai decreti sul traffico alpino. In una prima fase, proponiamo di riscuotere l'attuale tassa in forma forfettaria adattando l'aliquota all'evoluzione dei prezzi, e di vincolare i proventi a scopi ben definiti. In una seconda fase, si tratterà di adattare la tassa sul traffico pesante alle prestazioni. Questa però dovrà essere introdotta - con particolare riguardo al sistema di riscossione - in stretta concordanza con l'evoluzione europea. Intendiamo inoltre introdurre progressivamente il principio della «verità dei costi» del traffico merci. Rimane ancora da decidere quando si dovranno includere, nella tassa commisurata alle prestazioni, anche i costi e gli utili esterni, ossia i vantaggi e gli svantaggi che si ripercuotono sulla collettività, oppure se è preferibile introdurre, in una fase transitoria, una soprattassa per le emissioni. La corrispondente base costituzionale deve essere concepita dapprima solo come una norma di competenza in modo da permettere, nella successiva legislazione, una migliore coordinazione ed un migliore accordo con la CEE.

333 Strategia di lotta contro l'inquinamento atmosferico

Nella lotta contro l'inquinamento atmosferico, la Confederazione si impegna da anni per ridurre il carico delle sostanze nocive. Essa ha emanato, tra l'altro, prescrizioni in materia quali l'applicazione delle norme US-83 sui gas di scarico delle autovetture (catalizzatori), l'inasprimento delle disposizioni sui gas di scarico dei veicoli dotati di motori diesel, le prescrizioni sulla manutenzione ed il controllo periodico degli scarichi delle autovetture e la limitazione 80/120 km/h della velocità. In base alla strategia contro l'inquinamento atmosferico elaborata nel 1986, le emissioni di anidride solforosa avrebbero dovuto raggiungere entro il 1990 il livello del 1950 e quelle degli ossidi di azoto e degli idrocarburi, nel 1995, il livello del 1950. Siccome i provvedimenti finora adottati si sono rivelati insufficienti, il 23 agosto 1989 e l'11 marzo 1991 il nostro Collegio ha preso altre decisioni. Per il settore del traffico, abbiamo avanzato la proposta di applicare una tassa sul CO₂, di inasprire ulteriormente le prescrizioni sui gas di scarico dei veicoli diesel e di prevedere un'opzione per una soprattassa per le emissioni prodotte, da applicarsi alla tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni.

334 **La Convenzione alpina**

Il 7 novembre 1991, la Svizzera ha firmato, insieme agli altri sei Paesi alpini ed alla CEE, un trattato sulla protezione delle Alpi (convenzione alpina). L'accordo costituisce essenzialmente una dichiarazione di intenzioni. Le misure concrete per la protezione delle regioni alpine dovranno essere negoziate singolarmente e riportate in un accordo addizionale. Il traffico transalpino dovrà essere oggetto di un protocollo separato, non ancora disponibile.

335 **Il trattato AGTC della ECE sul traffico combinato**

Nel quadro della Commissione economica dell'ONU per l'Europa (ECE), si è negoziato il «Trattato europeo sulle principali vie internazionali di comunicazione ed i relativi trasporti (AGTC)».

Il trattato ha come obiettivo di decongestionare le strade europee dal traffico e di ridurre l'inquinamento ambientale ricorrendo al trasporto combinato. Si tende soprattutto a migliorare le prestazioni dei trasporti ferroviari a lunga distanza grazie ad un'ottimizzazione dello svolgimento del traffico. In concreto, una migliore coordinazione dovrebbe permettere la riduzione dei tempi di trasporto. In questo contesto, un sistema di trasporto coerente a livello europeo è in grado di promuovere l'impiego di treni merci diretti su distanze il più possibile lunghe.

Il trattato costituisce la base del futuro programma politico degli investimenti a favore dei trasporti, centrato sulla promozione in Europa del traffico combinato. Nell'allegato al trattato vengono definite le principali linee ferroviarie, gli impianti relativi (stazioni di carico e di smistamento), le caratteristiche tecniche ed i parametri fondamentali sui gradi di prestazione. Il trattato non elenca però impegni o doveri, ma si limita a fissare direttive di natura generale.

Il trattato è stato firmato il 31 ottobre 1991 a Praga dalla Svizzera e dagli altri Paesi in occasione della Conferenza paneuropea dei Ministri dei trasporti.

336 **Accordo con la CEE sul traffico di transito**

Il 21 ottobre 1991, dopo due anni di trattative, la Svizzera e la CEE, in occasione della riunione del Consiglio dei ministri dei trasporti della CEE, hanno concluso un «Accordo tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera sul traffico merci su strada e su rotaia» (Accordo sul traffico di transito). Questo accordo deve essere valutato alla luce degli antecedenti:

All'inizio, la CE aveva fatto pressione sulla Svizzera per ottenere il libero passaggio degli automezzi pesanti fino ad un peso totale di 40 tonnellate (conformemente alle norme CEE) e affinché fosse abolito il divieto di circolazione notturno e nei giorni festivi, applicato al traffico pesante. Di fronte alla viva opposizione della Svizzera, la CEE riduceva la sue esigenze e chiedeva almeno l'a-

apertura di un corridoio nord-sud per i suddetti automezzi. Anche questa esigenza era inaccettabile per la Svizzera. Un altro problema nasceva dal fatto che la CEE legava le trattative sul traffico di transito a quelle intercorrenti tra la CEE ed i Paesi dell'AELS per la creazione di uno Spazio economico europeo (SEE). Inoltre, la CEE stabiliva un legame politico tra il traffico stradale attraverso la Svizzera e le trattative sul traffico aereo che, per questo motivo, venivano limitate ai Paesi scandinavi aderenti all'AELS. Tramite intensi contatti a livello ministeriale e grazie alla speditezza con cui le vostre Camere hanno esaminato il progetto delle trasversali alpine, nell'ottobre 1991 potevano essere raggiunte le condizioni per concludere un accordo sul transito.

L'accordo conferisce alla ferrovia una chiara priorità per lo smaltimento del traffico merci attraverso la Svizzera, soprattutto nella veste di traffico combinato. Un importante principio generale è l'impegno reciproco a rinunciare a qualsiasi discriminazione ed a misure restrittive unilaterali. Gli elementi principali dell'accordo sono i seguenti:

- Le parti contraenti si impegnano ad adottare misure coordinate per la promozione del traffico ferroviario, in particolare del traffico combinato, nei settori dell'infrastruttura, dell'esercizio, dei provvedimenti collaterali e delle tariffe.
- La Svizzera mantiene, per il traffico pesante, il divieto di circolazione notturno e durante i giorni festivi. Resta inoltre valido il limite delle 28 tonnellate. Solo per il traffico di transito su strada si ammette, secondo il principio della «rotaia satura», la circolazione di 50 automezzi al giorno, per ogni direzione, di un peso superiore a 28 tonnellate, il tutto associato alle condizioni cumulative che la capacità del traffico combinato sia esaurita, che si tratti di merci deperibili o in qualche modo urgenti, e che il tempo trascorso dalla prima immatricolazione dell'automezzo non sia superiore a due anni (a garanzia del rispetto di limiti di emissione più severi).
- Le parti si sforzano di elevare il livello di protezione per quanto concerne i gas di scarico, le emissioni di particelle ed il rumore. Nel caso di un forte, imprevedibile aumento del traffico su strada degli automezzi fino a 28 tonnellate, un Comitato misto (CH-CEE) prenderà in esame e proporrà altre misure protettive.
- Le parti prenderanno in considerazione misure fiscali coordinate allo scopo di coprire, in un primo tempo, i costi di infrastruttura; si terrà conto in particolare dei costi specifici alla regione alpina. In una seconda fase, potranno essere inseriti in queste tasse anche i costi esterni.
- Le parti garantiscono il reciproco accesso ai loro mercati; cioè, la CEE non potrà quindi escludere dai suoi mercati gli automezzi svizzeri, né la Svizzera potrà rendere più difficile l'accesso dei veicoli CEE al suo mercato.
- Non potranno essere adottati provvedimenti miranti a discriminare il transito.
- L'accordo entra in vigore con la sua ratifica. Esso è valido per un periodo di 12 anni e non può essere denunciato. Sarà poi nuovamente messo in discussione.

Sullo sfondo degli avvenimenti che l'hanno preceduto, l'accordo sul traffico di transito può essere considerato un grande successo per la Svizzera. La CEE riconosce il principio del limite di 28 tonnellate per gli automezzi pesanti. L'eccezione a questa regola - cioè l'ammissione alla circolazione di automezzi più pesanti, limitata a 50 percorsi giornalieri per ogni direzione - è legata a condizioni estremamente severe. Ammesso che tutte queste condizioni siano soddisfatte 300 giorni all'anno, 30 000 veicoli supplementari, di peso compreso tra 28 e 40 tonnellate, attraverseranno le Alpi. Questa cifra rappresenta il 4 per cento di tutti gli automezzi pesanti che transitano annualmente attraverso le Alpi. Ma le suddette condizioni dovrebbero trovarsi riunite solo pochi giorni all'anno, specialmente a partire dal 1994. Inoltre, i veicoli che possono usufruire di queste eccezioni rappresentano una quota molto bassa dei veicoli che avrebbero attraversato la Svizzera se le esigenze iniziali della CEE fossero state accettate.

34 Apprezzamento delle misure adottate, o da adottare, dalla Svizzera

Siamo coscienti della vulnerabilità dello spazio vitale alpino. Non intendiamo proteggere questo spazio vitale con disposizioni limitate solo alle regioni alpine. La protezione di queste regioni deve essere integrata nelle misure intese a proteggere la salute e la sicurezza dell'uomo e lo spazio in cui egli vive. Tutto il complesso dei provvedimenti volti a limitare le emissioni delle sostanze nocive e l'inquinamento fonico e a proteggere l'uomo e l'ambiente è anche garanzia di una protezione estesa, equilibrata e realistica dello spazio alpino.

Le misure già attuate, decise o semplicemente pianificate, che riconoscono alla ferrovia un ruolo prioritario in quanto mezzo rispettoso dell'ambiente, sono in armonia con la posizione svizzera in materia di libertà di mercato, la quale non poggia sulla coercizione, ma sulla attrattività dei servizi offerti e su misure protettive in accordo con le leggi di mercato.

Con riferimento al traffico di transito, particolarmente preso di mira dall'iniziativa, è importante osservare che uno svolgimento ecologicamente accettabile di questo traffico merci poggia su due pilastri: *le trasversali ferroviarie alpine e l'accordo sul traffico di transito stipulato con la CEE*. Con la realizzazione delle trasversali alpine si vengono a creare quelle capacità in grado di smaltire il traffico anche a lunga scadenza. D'altro lato, l'accordo con la CEE garantisce che dette capacità saranno sfruttate da parte della CEE stessa e completate da impianti situati fuori del territorio svizzero. Tutte queste misure sono fiancheggiate dalla prevista introduzione, in stretta collaborazione con i Paesi europei, di una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni.

Siamo convinti che tutto il complesso delle misure adottate, in via di applicazione o semplicemente progettate, garantisca in larghissima misura le esigenze di protezione specifiche dello spazio alpino. Queste misure sono proporzionali agli obiettivi. Siamo del parere che gli sforzi finora intrapresi costituiscano una buona base per garantire, anche in futuro, uno svolgimento razionale ed ecologicamente accettabile del traffico di transito attraverso la Svizzera.

4 L'iniziativa e le sue ripercussioni

41 Contenuto dell'iniziativa

411 Protezione della regione alpina (cpv. 1 dell'iniziativa)

Secondo l'iniziativa, la Confederazione deve essere obbligata, tramite un nuovo articolo costituzionale 36^{quater}, a proteggere l'uomo, la fauna, la flora ed i loro spazi vitali, specialmente nella regione alpina, dalle ripercussioni negative del traffico di transito. Il capoverso 1 ne formula il principio. Un obiettivo simile è perseguito dagli articoli 24^{sexies} (protezione della natura e del paesaggio) e 24^{septies} (protezione dell'ambiente) della Costituzione federale e dalla relativa legislazione di applicazione. Questi articoli non si limitano alla regione alpina e sono pertanto più completi.

Il testo dell'iniziativa non dice esplicitamente che cosa s'intenda per regione alpina. Appare evidente che l'iniziativa poggia su una nozione geografica. Questa nozione non si identifica però con «regione di montagna» o con le cosiddette regioni LIM¹⁾. Dovrebbe perciò essere definita con maggior precisione.

Nel descrivere i carichi inaccettabili dovuti al traffico di transito, l'iniziativa segue la nomenclatura della legislazione sulla protezione dell'ambiente. Questa permetterebbe di stabilire un rapporto con i valori limite dell'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico e di quella contro l'inquinamento fonico. Non è quindi definito il preciso valore limite accettabile dell'entità dei carichi inquinanti dovuti al traffico. Il capoverso 1 dell'iniziativa ha essenzialmente carattere preventivo. Nel caso di superamento del limite di carico accettabile, si chiede l'applicazione di misure a favore dell'ambiente, dirette soprattutto contro un futuro aumento dei traffici e, se del caso, anche contro il volume di traffico attuale.

412 Trasferimento alla rotaia del traffico merci di transito

L'iniziativa concretizza al capoverso 2 i principi generali che concernono il traffico delle merci in transito. Essa esige che tale traffico da confine a confine avvenga per ferrovia. Questa disposizione non interessa perciò tutto il traffico attraverso le Alpi. Ne rimarrebbero esclusi il traffico interno ed i traffici di esportazione ed importazione. Per contro, risultano colpiti tutti i modi di trasporto inquinanti l'ambiente, in concreto il traffico stradale ed aereo. Per quanto concerne il traffico di transito, il primo posto è occupato dal traffico nord-sud, ma la prescrizione dovrebbe valere anche per altri traffici di transito nella misura in cui attraversano le Alpi.

L'iniziativa esclude la libera scelta del mezzo di trasporto; il traffico di transito delle merci dovrebbe svolgersi in pratica esclusivamente su rotaia. Le eccezioni sono ammesse solo se inevitabili. Potrebbero godere del regime di eccezione le merci che, a causa delle loro caratteristiche, possono essere trasportate solo su strada. Sarebbe compito del nostro Collegio adottare, sotto forma di ordi-

¹⁾ O concernente il catasto della produzione agricola e la delimitazione della regione di montagna e della regione prealpina collinare; RS 912.1

nanze, le misure necessarie al trasferimento del traffico alla rotaia. In particolare, si dovrebbe garantire che il trasporto delle merci su strada non possa provocare, ad esempio mediante manovre elusive, distorsioni concorrenziali. Questa disposizione è, nelle conseguenze, molto più severa di quella dell'iniziativa popolare «per il promovimento dei trasporti pubblici»¹⁾, oppure del «progetto di politica coordinata dei trasporti»²⁾.

Gli articoli sulla politica coordinata dei trasporti, respinti dal popolo il 12 giugno 1988, avrebbero concesso alla Confederazione la competenza di adottare - se del caso e in deroga alla libertà di commercio - misure volte a decongestionare la strada dal traffico merci su grandi distanze. La Confederazione avrebbe potuto ricorrere a questa competenza solo nel caso in cui «l'interesse generale lo avesse richiesto». I provvedimenti legati a questo interesse avrebbero dovuto essere presi in via legislativa. L'iniziativa popolare «per il promovimento dei trasporti pubblici» si proponeva di obbligare la Confederazione ad adottare provvedimenti «affinché il traffico merci in transito avvenisse in misura preponderante per ferrovia». La Confederazione avrebbe dovuto inoltre appoggiare gli sforzi volti a trasferire alla rotaia il traffico merci a grande distanza. L'iniziativa è stata respinta dal popolo e dai Cantoni il 3 marzo 1991.

Per poter realizzare, nel senso della presente iniziativa, il trasferimento dalla strada alla rotaia, dovrebbero essere adottati i seguenti provvedimenti:

- divieto del trasporto su strada delle merci in transito;
- approntamento di materiale rotabile sufficiente per il traffico combinato affinché le ferrovie possano adempiere il loro mandato di trasporto;
- costruzione, nelle zone di frontiera, di impianti sufficienti a garantire le operazioni di carico e di scarico legate al traffico huckepack.

Già oggi, l'82 per cento di tutto il traffico merci transalpino (traffico interno, importazione/esportazione, transito) avviene per ferrovia (compreso l'huckepack). Del restante 18 per cento che si svolge su strada, l'11 per cento, cioè quasi i due terzi, è assorbito dal traffico «di origine interna» (interno, esportazione/importazione). Ne consegue che solo il 7 per cento di tutto il traffico merci transalpino risulterebbe colpito dalle misure coercitive dell'iniziativa. Esso rappresenta i due quinti del traffico merci transalpino su strada.

Le misure coercitive per il trasferimento delle merci alla ferrovia devono essere disciplinate, secondo l'iniziativa, per mezzo di ordinanze. Le inevitabili eccezioni devono invece essere definite in maniera più precisa in via legislativa. In termini di politica legislativa, appare piuttosto inopportuno introdurre misure rigorose per mezzo di ordinanze, mentre le eccezioni sarebbero regolate per via legislativa. Evidentemente, questo modo di procedere dovrebbe permettere l'applicazione immediata delle misure necessarie. Per contro, le indispensabili eccezioni dovrebbero essere definite in una legge la cui promulgazione sarebbe sottoposta al referendum facoltativo. Si vuole in tal modo combattere, per via referendaria, una regolamentazione troppo larga delle eccezioni.

¹⁾ FF 1989 I 1058

²⁾ Decreto federale sui fondamenti costituzionali per una politica coordinata dei trasporti, del 20 marzo 1987; FF 1987 I 809

413 Limitazione della capacità delle vie di transito nella regione alpina (cpv. 3 dell'iniziativa)

Il capoverso 3 dell'iniziativa vuole impedire qualsiasi aumento della capacità delle vie di transito nella regione alpina. Qui appare evidente la relazione con l'iniziativa «Alt al cemento»¹⁾. Quest'ultima contemplava, tra l'altro, anche un divieto generale di costruire strade; essa è stata chiaramente respinta dal popolo e dai Cantoni nella votazione del 1° aprile 1990. Sempre secondo questa iniziativa, l'estensione della rete stradale svizzera aperta al traffico generale e pubblico non avrebbe dovuto superare l'ampiezza, in termini di superficie coperta, misurata ad una data determinata. Le eccezioni sarebbero state ammesse solo a determinate condizioni.

Secondo la presente iniziativa, sono ammesse eccezioni solo per le strade di circonvallazione volte a decongestionare le località dal *traffico dei viaggiatori in transito*. In primo luogo i promotori intendono impedire, come appare dal testo esplicativo che accompagna l'iniziativa, la costruzione di un secondo traforo attraverso il San Gottardo, l'ampliamento a quattro corsie della strada del San Bernardino e la costruzione di una autostrada a quattro corsie nell'area Sierre-Briga. Nello stesso tempo, sarebbe reso impossibile non solo il completamento dell'attuale rete delle strade nazionali nella regione alpina, ma anche l'ampliamento delle strade cantonali, se queste vie di comunicazione dovessero servire a smaltire il traffico di transito.

414 Termini (art. 20 disp. trans. dell'iniziativa)

Secondo il testo del proposto articolo 20 delle disposizioni transitorie, il trasferimento del traffico merci di transito dalla strada alla ferrovia dovrebbe concludersi entro 10 anni dall'accettazione del nuovo articolo costituzionale, cioè al più presto nel 2003.

Entro questo intervallo di tempo si dovrebbe:

- regolare il finanziamento;
- emanare le disposizioni di esecuzione (comprese le disposizioni sulle eccezioni, da regolare in via legislativa);
- acquistare o espropriare i terreni necessari;
- liquidare tutte le opposizioni;
- predisporre le capacità ferroviarie necessarie, ivi comprese le stazioni di carico e scarico;
- acquistare il necessario materiale rotabile;
- approntare il necessario sistema di controllo alle frontiere.

¹⁾ FF 1988 III 652

42 Attuazione dell'iniziativa**421 Attuazione nel settore del traffico merci ferroviario**

Il nostro Collegio dovrebbe prevedere le misure necessarie al trasferimento del traffico di transito delle merci dalla strada alla rotaia. Esse dovrebbero essere pienamente agibili entro 10 anni dall'accettazione dell'iniziativa. La concretizzazione della disposizione costituzionale dovrebbe comportare quanto segue:

Le capacità della linea Lötschberg-Sempione, dotata di un secondo binario (dopo la realizzazione delle necessarie linee di accesso nel quadro di Ferrovia 2000), e della linea del San Gottardo ammontano, complessivamente e nelle condizioni attuali, a 30 milioni di tonnellate al massimo, a condizione che non vengano utilizzate più intensamente come «strade viaggianti» (trasporto auto-veicoli accompagnati), uso che si ripercuote negativamente su dette capacità. Allo stato presente della pianificazione, questa capacità globale dovrebbe essere disponibile nel 2003, purché non si verificino nuovi, determinanti ritardi nella realizzazione di Ferrovia 2000. Nell'ottica attuale, questa stessa capacità dovrebbe essere sufficiente ad assorbire il volume delle merci trasportate su strada (pari a 1,5 milioni di tonnellate nel 1989), volume che viene ad aggiungersi ai 15,6 milioni di tonnellate già oggi trasportate per ferrovia. Essa potrebbe anche sopportare un certo aumento dei volumi. Tuttavia, nel caso di aumento del traffico di transito su strada, e soprattutto anche per garantire lo smaltimento del traffico restante, si dovrebbe fare affidamento sulle capacità delle nuove trasversali alpine. Qualora, in seguito all'iniziativa, queste capacità di trasporto fossero richieste prima, esse potrebbero essere approntate solo attraverso una riduzione delle prestazioni nel restante traffico nazionale e regionale e nel trasporto dei veicoli accompagnati al Lötschberg.

In base alle previsioni secondo cui la crescita, a lunga scadenza, del prodotto nazionale lordo dei Paesi europei dovrebbe aggirarsi intorno al 3 per cento annuo, si deve contare, entro il 2020, su un volume di traffico pari a 140 milioni di tonnellate (traffico interno, esportazione/importazione, traffico di transito) attraverso i valichi alpini francesi svizzeri ed austriaci; se confrontato ai 73 milioni di tonnellate del 1989, si ottiene una quota di crescita media pari al 2,1 per cento all'anno. Una volta terminate le due trasversali alpine, la capacità di trasporto, ottenuta sommando quella del traforo di base a quella della tratta di montagna, salirà a 50 milioni di tonnellate per il San Gottardo ed a 19 milioni di tonnellate per il Lötschberg¹⁾. Questa capacità della ferrovia corrisponde all'incirca alla metà del volume di traffico globale attraverso le Alpi atteso per il 2020. La costruzione del traforo di base attraverso il Lötschberg, comprese le infrastrutture necessarie, potrebbe essere conclusa non prima del 2003. Il traforo di base attraverso il San Gottardo non potrà sicuramente entrare in servizio entro il termine fissato dall'iniziativa.

L'infrastruttura necessaria comprende, in senso lato, anche le vie di accesso e gli impianti di trasbordo necessari al trasporto huckepack e dei contenitori. Dovrebbero essere inoltre stabiliti i percorsi più brevi per raggiungere le sta-

¹⁾ Messaggio concernente la costruzione di una ferrovia attraverso le Alpi svizzere, FF 1990 II 834, 852, 855 ed allegato 2.

zioni di carico e scarico. I terminali svizzeri per il traffico di transito delle merci non sono giustificati in termini di mercato: essi dovrebbero essere situati il più vicino possibile ai centri di provenienza e di destinazione delle merci trasportate.

422 Attuazione nel settore del trasporto stradale delle merci

Solo quando saranno disponibili le necessarie capacità di trasporto su rotaia e le infrastrutture di carico e scarico si potrà ragionevolmente decidere di applicare il divieto di circolazione per i veicoli del traffico di transito. Questo divieto toccherebbe 274 000 automezzi pesanti all'anno (1989) ed un numero imprecisato di camioncini. Una tale misura deve essere, inoltre, accompagnata dalle inevitabili eccezioni. Il suddetto divieto dovrebbe, infine, prevedere sanzioni per i trasgressori.

Il traffico di transito su strada non è senz'altro differenziabile dal traffico di esportazione/importazione. Occorre dunque chiedersi come far rispettare il divieto di circolazione per il traffico di transito, se non ricorrendo a controlli. I veicoli che trasportano merci in transito non sdoganate sono in possesso di documenti il cui controllo si effettua ai confini. Si potrebbe pensare, pertanto, di affidare agli organi doganali la mansione di controllare il traffico stradale, nel senso voluto dai promotori dell'iniziativa. Il controllo potrebbe effettuarsi all'uscita dal territorio svizzero, dove l'autista dell'automezzo dovrebbe dimostrare di avere utilizzato la ferrovia. Un tale controllo può ragionevolmente essere eseguito solo per sondaggio; la misura risulta pertanto efficace in misura limitata e si presta ad essere elusa. In alternativa, il controllo del divieto di circolazione potrebbe essere eseguito dagli organi di polizia, analogamente a quanto avviene per i controlli di velocità sulle strade. Un rilevamento completo dei veicoli in transito esigerebbe però l'impiego di personale così numeroso da rendere praticamente irrealizzabile questo modo di controllo.

43 Ripercussioni dell'iniziativa

431 Ripercussioni a livello internazionale

431.1 Rapporto con il diritto internazionale

Le misure coercitive, previste dall'iniziativa nei confronti del traffico di transito delle merci, sono in contraddizione con il diritto di attraversare il nostro Paese garantito agli automezzi pesanti da numerose convenzioni bilaterali. Se l'iniziativa fosse accettata, si dovrebbero denunciare queste convenzioni, e trattare nuovi accordi bilaterali in un clima politico non certo favorevole. Le relazioni dell'iniziativa con il diritto della CEE saranno presentate, in particolare, nel capitolo 5.

D'altra parte, la Svizzera sarebbe esclusa dalle trattative multilaterali in materia. Ad esempio, nel quadro dell'accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT), di cui fa parte anche la Svizzera, è attualmente in prepara-

zione un trattato sui servizi, comprendenti anche il settore dei trasporti. Questo trattato garantisce la libertà di circolazione sulle vie più idonee al traffico di transito¹⁾. Se accettata, l'iniziativa violerebbe questo trattato qualora la ferrovia non fosse in grado di offrire le stesse condizioni di trasporto della strada.

431.2 Ripercussioni a livello politico

Oltre alle ripercussioni giuridiche, non possono essere trascurate le ripercussioni sulle altre relazioni con l'estero. Le relazioni commerciali internazionali si fondano sullo scambio, su un piano di parità, di merci e servizi tra gli Stati, e quindi anche tra i loro rispettivi cittadini. La discriminazione nei confronti dei cittadini degli altri Stati partecipanti, come pure l'adozione unilaterale di misure di ostacolo agli scambi commerciali perturbano – come l'esperienza ha più volte dimostrato – il processo economico. La Svizzera ha fatto sua, da tempo, questa tesi. In qualche caso, il principio della non discriminazione ed il divieto di adottare misure unilaterali di ostacolo agli scambi commerciali sono ricordati esplicitamente nei trattati internazionali.

Il trasferimento forzato del traffico di transito delle merci dalla strada alla rotaia, come richiesto dall'iniziativa, costituisce un chiaro ostacolo allo svolgimento del traffico internazionale. Il traffico di transito su strada delle merci è assicurato per il 96 per cento da automezzi stranieri, in massima parte immatricolati nella RFA, nei Paesi BENELUX ed in Italia. La realizzazione dell'iniziativa sarebbe indubbiamente interpretata come una grave discriminazione, proprio perché colpisce quasi esclusivamente automezzi esteri. È irrilevante il fatto che queste misure coercitive non costituiscano una discriminazione nel senso giuridico. Il trasferimento forzato dalla strada alla rotaia provocherebbe, con molta probabilità, misure di ritorsione sul piano dei trasporti.

Inoltre, il traffico su lunghe distanze attraverso le Alpi non sarebbe sottoposto alle stesse condizioni valide per il vero e proprio traffico di transito. Anche gli ostacoli supplementari alla circolazione – quali le formalità doganali o quelli che potrebbero sorgere in seguito alla ritardata disponibilità dell'infrastruttura ferroviaria necessaria – incontrerebbero sicuramente incomprensione. Vi è perciò da temere che questi ostacoli al traffico commerciale possano provocare contromisure anche al di fuori del settore vero e proprio dei trasporti. L'iniziativa potrebbe avere dunque conseguenze estremamente dolorose in altri settori di importanza vitale per l'economia svizzera.

432 Ripercussioni sui Cantoni e sulle regioni di montagna

L'iniziativa si rivolge alla Confederazione, la quale dovrebbe proteggere la regione alpina e prendere le misure necessarie. Dalla forma che assumeranno le misure previste per il controllo del divieto di circolazione delle merci in transito dipenderà l'entità delle forze di polizia che i Cantoni posti lungo gli assi di transito dovranno impegnare per l'applicazione delle misure stesse. Siccome le

¹⁾ Art. V: 2

autorità di confine dovranno limitarsi a controllare i veicoli per sondaggio, le forze di polizia saranno incaricate di svolgere compiti addizionali. Alcuni Cantoni dovranno inoltre sbrigare pratiche amministrative supplementari. Per i Cantoni posti lungo gli assi di transito l'iniziativa comporta un maggior onere e quindi la messa a disposizione di personale supplementare per i controlli.

I promotori sperano, con la loro proposta, di migliorare le condizioni di circolazione e, quindi, le qualità ambientali nelle regioni di montagna. A prima vista, gli effetti dell'iniziativa appaiono perciò positivi. I rappresentanti di queste regioni, però, mettono costantemente l'accento sulla necessità di instaurare anche nelle regioni di montagna un rapporto sano tra la protezione restrittiva contro gli effetti negativi, da un lato, ed il mantenimento di condizioni economiche atte a garantire l'esistenza delle popolazioni, d'altro lato. Gli interventi richiesti dall'iniziativa potrebbero però – attraverso meccanismi relativamente complessi – anche rivelarsi negativi. Il pericolo che gli Stati esteri possano rispondere all'accettazione dell'iniziativa con gravi misure di ritorsione è particolarmente grande per le regioni di montagna. Le conseguenze dell'iniziativa su queste regioni sarebbero perciò a doppio taglio.

433 Ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione

Le ripercussioni dell'iniziativa a livello di personale federale, anche se si possono valutare solo in prima approssimazione, dovrebbero essere non indifferenti. Nell'ambito dell'aumento delle capacità della ferrovia – in particolare quella offerta al trasporto huckepack (Ferrovia 2000, soluzione provvisoria huckepack, nuove trasversali alpine) – le imprese ferroviarie dovranno assumere nuovo personale, anche se in misura limitata. Per soddisfare le esigenze dell'iniziativa, sarà però necessario assumere altro personale per il servizio ai terminali in prossimità delle frontiere.

L'amministrazione delle dogane dovrebbe svolgere i controlli alle frontiere. L'aumento dell'effettivo del personale sarà determinato dalle modalità amministrative per il disbrigo dei controlli. L'impegno attuale volto a snellire le formalità doganali potrebbe far sorgere problemi supplementari. Inoltre, gli organi di polizia dei Cantoni di transito dovrebbero intensificare sensibilmente la loro attività di controllo.

434 Ripercussioni sulle finanze federali

Una volta realizzate le trasversali ferroviarie alpine, la Confederazione non dovrebbe sopportare spese supplementari, per l'esercizio ferroviario e per la manutenzione, imputabili all'iniziativa, purché l'aumento del traffico si mantenga entro i limiti pronosticati. Nel frattempo, però, la necessità di investire nel settore ferroviario entro termini molto più ravvicinati potrebbe sollevare problemi di finanziamento.

Qualora i terminali all'estero non fossero sufficienti a smaltire i movimenti di trasbordo imposti dall'iniziativa, oppure qualora gli stessi terminali non fos-

sero costruiti per comprensibili motivi dai Paesi limitrofi, la Svizzera sarebbe costretta a creare, e quindi a finanziare, altri impianti sul territorio nazionale. Queste strutture di trasbordo in prossimità dei confini non sono previste nel concetto delle trasversali alpine, in quanto lo stesso non contempla solo il traffico combinato da confine a confine, ma abbraccia una scala più ampia. I costi di questi terminali supplementari sarebbero senz'altro considerevoli, anche se non possono essere stimati con sufficiente approssimazione. Non sono nemmeno da trascurare le spese per il personale di controllo.

L'iniziativa non contiene nessuna regolamentazione per quanto concerne il finanziamento dei provvedimenti da adottare nel settore dei trasporti. Ne deriverebbe pertanto un aggravio supplementare delle casse federali.

5 Rapporto con il diritto europeo

Con l'accordo sul traffico di transito, la Svizzera si impegna nei confronti della CEE a non limitare la circolazione degli automezzi in transito, il cui peso globale non supera le 28 tonnellate. L'obbligo di affidare il trasporto delle merci in transito alla ferrovia - come esige l'iniziativa - è quindi in contrasto con la tale accordo. Siccome l'iniziativa fissa un termine di realizzazione di 10 anni, essa viene a trovarsi in conflitto con l'accordo, la cui durata è stabilita a 12 anni. L'iniziativa ostacolerebbe il traffico di transito su strada, garantito dall'accordo. Il trasferimento coercitivo dalla strada alla rotaia rappresenterebbe una misura unilaterale in violazione dell'accordo. Un tale trasferimento è anche incompatibile con lo spirito generale dell'accordo, che sancisce la non-discriminazione nei confronti degli stranieri¹⁾. L'accettazione dell'iniziativa significherebbe l'impossibilità di rispettare l'accordo.

L'accordo con la CEE ha permesso di concludere una regolamentazione favorevole alla Svizzera. Grazie ad esso, la Svizzera non è costretta ad aumentare i limiti di peso, come richiesto in origine, il che avrebbe riversato sulle nostre strade una vera valanga di automezzi pesanti. Sempre alla luce di questo accordo, alla ferrovia è riconosciuta l'indiscussa priorità per quanto concerne il trasporto delle merci in transito. I dettagli sono riportati nel numero 336. Una rimessa in questione dell'accordo rimetterebbe in discussione anche queste conquiste.

La Svizzera coltiva intensi scambi commerciali con l'estero, con i Paesi della CEE in particolare. È perciò nel suo interesse non ostacolare inutilmente questi scambi. Il Mercato unico alla CEE, basato sui principi della libera circolazione delle persone, delle merci, dei capitali e dei servizi allo scopo di eliminare le distorsioni sul piano della concorrenza, dovrebbe diventare realtà entro la fine del 1992. I pilastri della politica dei trasporti della CEE sono la libertà dei servizi e la libera scelta del mezzo di trasporto. La politica svizzera dei trasporti si ispira agli stessi principi. Nel 1972, in occasione della firma dell'accordo di libero scambio tra la Svizzera e la CEE, le parti contraenti hanno adottato una

¹⁾ Art. 15 e 16 dell'accordo.

«Dichiarazione comune relativa al trasporto delle merci in transito»¹⁾. Anche se questa dichiarazione non è parte integrante dell'accordo, essa rappresenta tuttavia una dichiarazione d'intenti. Il trasferimento obbligatorio delle merci in transito alla ferrovia contraddirebbe, senza alcun dubbio, nell'ottica della CEE, lo spirito dei principi e della dichiarazione.

L'accettazione dell'iniziativa renderebbe la politica svizzera dei trasporti totalmente incompatibile con quella della CEE. Una tale situazione potrebbe ingenerare gravi conseguenze per altri settori dei trasporti e delle relazioni economiche esterne.

L'iniziativa è anche in contrasto con l'«Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea sulla facilitazione dei controlli e sullo snellimento delle formalità doganali nel traffico delle merci», del 21 novembre 1990²⁾, in quanto essa complicherebbe le formalità di frontiera, se non altro per quanto concerne i controlli da effettuare alle frontiere d'uscita.

6 Valutazione dell'iniziativa

6.1 In generale

L'iniziativa «per la protezione della regione alpina dal traffico di transito» deve essere respinta. Essa è nata in un periodo in cui diverse misure non erano prevedibili o decise. In particolare, è stata formulata quando la CEE faceva pressione sulla Svizzera per ottenere la libera circolazione degli automezzi da 40 tonnellate su tutte le strade del Paese o, almeno, lungo un corridoio di transito. Questa situazione si è nel frattempo profondamente modificata grazie ai decreti sul transito alpino ed all'accordo sul traffico di transito tra la CEE e la Svizzera. Essendo quindi le richieste dell'iniziativa in larga parte soddisfatte, siamo del parere che essa sia divenuta inutile.

L'iniziativa tocca accordi ed impegni internazionali di grande importanza. Proprio l'accordo sul traffico di transito, il più recente stipulato con la CEE, garantisce a livello internazionale che il traffico delle merci in transito attraverso la Svizzera si svilupperà, anche in futuro, sulla rotaia. Con l'accettazione dell'iniziativa, quest'accordo, molto favorevole alla Svizzera, diventerebbe caduco. Ma l'iniziativa contravviene anche a numerosi accordi, bilaterali e multilaterali, in materia di commercio e di traffico e, di fatto, all'importante principio della non-discriminazione degli stranieri. In conseguenza dell'accettazione dell'iniziativa, non potrebbe essere più rispettato quanto acquisito da lungo tempo sul piano internazionale, il che si ripercuoterebbe sulle relazioni commerciali della Svizzera con l'estero. Indubbiamente, una tale accettazione provocherebbe gravi misure di ritorsione contro il nostro Paese, sul quale verrebbe ad incombere il pericolo di un isolamento sul piano della politica commerciale e dei trasporti.

Occorre ancora rilevare che la regione alpina è, già oggi, largamente protetta. La legislazione sulla protezione dell'ambiente tiene conto in larga misura degli

¹⁾ FF 1972 II 748

²⁾ RS 0.631.242.05; RU 1991 1489

imperativi di protezione sia dell'area alpina, sia delle altre regioni del Paese. La presa in considerazione della situazione concreta di una regione garantisce che i bisogni di protezione della regione alpina siano coperti senza dovere ricorrere a misure drastiche, come quelle proposte dall'iniziativa, che potrebbero d'altronde andare a scapito di altre regioni. Altri provvedimenti, quali la protezione della natura e del paesaggio, la conservazione delle foreste, la strategia contro l'inquinamento atmosferico e fonico e la convenzione alpina completano il pacchetto delle disposizioni protettive che coprono anche le regioni alpine.

L'iniziativa tocca l'importante principio della libera scelta del mezzo di trasporto e quindi, indirettamente, anche il principio della libertà di commercio e di industria. In una economia caratterizzata sempre più dalla ripartizione del lavoro, è importante assicurare l'approvvigionamento del mercato e disporre di canali di distribuzione funzionanti liberamente. Il nostro Collegio persegue anche il fine di affidare alla rotaia, nella misura più ampia possibile, il trasporto delle merci a lunga distanza. Intendiamo raggiungere questo obiettivo non con misure coercitive, ma tramite mezzi conformi alle leggi di mercato e in armonia con le strutture legali svizzere. Tra questi fanno spicco una offerta attrattiva per il trasporto combinato su rotaia e l'applicazione progressiva della copertura dei costi secondo il principio di causalità. Queste misure fanno parte della nostra politica dei trasporti. Con l'adozione del decreto sul transito alpino, le vostre Camere hanno deciso un'offerta attrattiva per il collegamento ferroviario nord-sud. Questo decreto prevede espressamente che, mediante misure idonee, il traffico delle merci in transito attraverso le Alpi si svolga essenzialmente su rotaia. Il nostro Collegio ha, da parte sua, dato avvio alla riforma delle tasse per l'utilizzazione delle strade in modo da garantire che l'aumento della mobilità rimanga entro limiti accettabili.

L'iniziativa deve essere rifiutata anche per motivi di applicazione. Per poter soddisfare interamente le esigenze dell'iniziativa, sarebbe necessario instaurare un importante apparato di controllo, completamente sproporzionato ai risultati che si vogliono ottenere. Il traffico su strada delle merci in transito è, già oggi, molto ridotto grazie a numerose misure e limitazioni. Il traffico merci transalpino su strada rappresenta oggi solo il 7 per cento del volume globale delle merci che attraversano le Alpi.

L'iniziativa non contiene nessun riferimento al finanziamento delle misure eventualmente necessarie nel settore dei trasporti. Gli investimenti in questo settore dovrebbero essere accelerati: ne potrebbero derivare grossi problemi di finanziamento. Il rispetto del termine di 10 anni concesso per la realizzazione dell'iniziativa può sollevare problemi di capacità (settore delle costruzioni, autorità). Se l'iniziativa vuole essere una «misura integrativa» a favore della costruzione delle trasversali ferroviarie alpine, il termine di scadenza proposto è chiaramente troppo ravvicinato, anche se si considera solo la durata dei lavori prevista (specialmente per il traforo di base attraverso il San Gottardo).

Infine, al testo dell'iniziativa devono essere apportate alcune precisioni: dal concetto «traffico di transito attraverso le Alpi», di cui al capoverso 2, dovrebbero essere esclusi – interpretando le intenzioni dei promotori – il traffico aereo ed i trasporti in condotta.

62 Rinuncia a un controprogetto

Un controprogetto diretto dovrebbe almeno seguire una direttrice simile a quella dell'iniziativa. Esso dovrebbe perciò mirare alla protezione della regione alpina dalle ripercussioni negative del traffico di transito ed al decongestionamento delle strade in questa regione. Detto controprogetto potrebbe essere formulato in modo analogo alle disposizioni del progetto sulla politica coordinata dei trasporti (PCT), che prevedono: «Se l'interesse generale lo esige, la Confederazione può applicare, in via legislativa e, se del caso, in deroga alla libertà di commercio e di industria, misure volte a decongestionare la strada dal traffico merci». Questa formulazione della PCT, più aperta se confrontata a quella dell'iniziativa, e legata a diverse restrizioni, è stata rifiutata dal popolo e dai Cantoni.

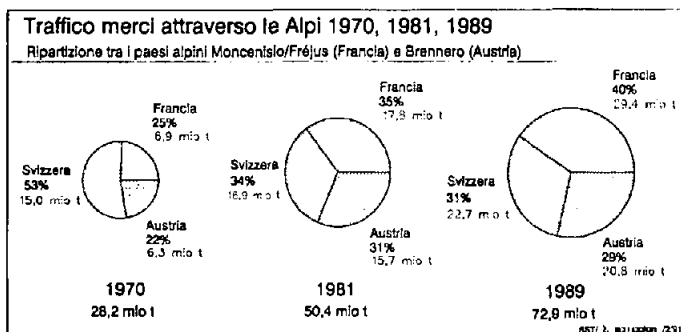
Nel precedente capitolo 3 si è dimostrato che le misure attualmente applicate o progettate sono sufficienti, a nostro avviso, per raggiungere gli obiettivi dei promotori dell'iniziativa, anche senza ricorrere a misure coercitive. Già nel messaggio sulla costruzione delle trasversali ferroviarie alpine, del 23 maggio 1990 (n. 141), avevamo accennato alla possibilità di ricorrere ad altri provvedimenti di sostegno qualora i decreti già approvati non permettessero di ottenere i risultati sperati. Il decreto del 4 ottobre 1991 sul transito alpino e l'accordo sul traffico di transito stipulato con la CEE rappresentano quasi un controprogetto indiretto.

In base a queste considerazioni, vi proponiamo di rinunciare alla presentazione di un controprogetto diretto all'iniziativa popolare «per la protezione della regione alpina dal traffico di transito».

Traffico merci transalpino dal 1970 al 1989

Traffico merci complessivo nell'arco alpino considerato

Tra il 1970 e il 1989, il traffico merci attraverso le Alpi tra il Moncenisio/Fréjus (Francia) e il Brennero (Austria)   aumentato di 44,7 milioni di tonnellate, passando cos  da 28,2 milioni di tonnellate a 72,9 milioni di tonnellate. Come lo dimostra la seguente figura, quest'evoluzione si   svolta in maniera diversa nei tre paesi alpini.

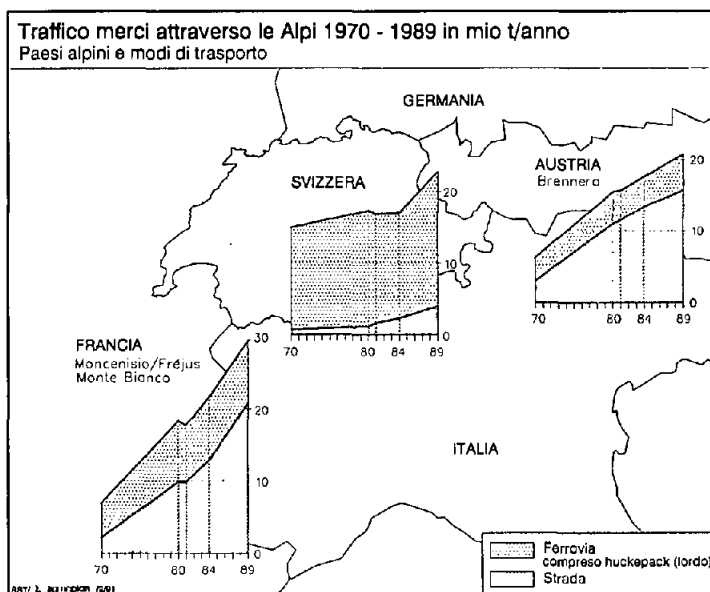


La quota della Svizzera   passata dal 53 % del 1970 al 34 % del 1981. Nel 1989   diminuita al 31 %. Tuttavia, a causa dell'intensa crescita globale, il volume trasportato attraverso le Alpi svizzere   comunque aumentato di 7,7 milioni di tonnellate passando da 15 milioni di tonnellate a 22,7 milioni di tonnellate nel 1989.

Nella seguente tabella figura il tasso di crescita annuo per il periodo precedente e seguente l'apertura della galleria stradale del San Gottardo:

Paese alpino	Periodo	Tasso di crescita annuo in %
Francia	1970 - 1981	9,0
	1981 - 1989	6,5
Svizzera	1970 - 1981	1,1
	1981 - 1989	3,8
Austria	1970 - 1981	8,7
	1981 - 1989	3,6
Tutti	1970 - 1981	5,4
	1981 - 1989	4,7

Lo stesso periodo, 1970-1989, è rappresentato nella seguente figura.



La suddivisione in funzione dei modi di trasporto (ferrovia/huckepack, strada) mostra un'altra importante differenza tra la Svizzera e i paesi confinanti. Nonostante che anche nel 1989 la ferrovia sia stata, con una quota dell'89 %, il modo di trasporto più importante, la sua importanza è diminuita in Francia al 29 % e in Austria al 24 %. Riferito all'intero arco alpino, il traffico merci stradale è aumentato passando dal 22 % del 1970 al 56 % nel 1989.

Nella zona alpina considerata, il traffico merci attraverso le Alpi

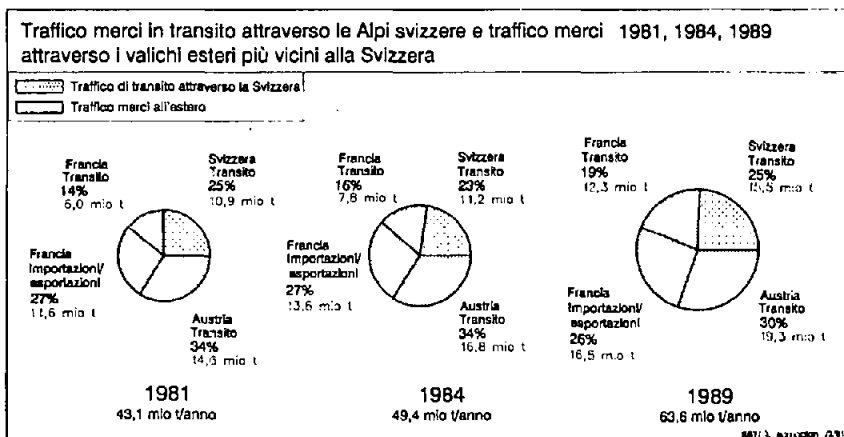
- ha continuato ad aumentare dopo il 1970, tra il 1981 e il 1989 tuttavia con tassi di crescita più modesti
- è aumentato, per quanto riguarda il traffico stradale, in maniera considerevole nei paesi vicini, mentre la corrispondente crescita in Svizzera è stata contenuta
- è aumentato, per quanto riguarda il traffico ferroviario, in maniera considerevole fino al 1980 e manifesta, dopo una battuta d'arresto nel 1984, di nuovo una forte crescita
- è caratterizzato dal 1970 da una quota svizzera in forte diminuzione, che nel periodo 1981-1989 si è stabilita a un terzo e, contrariamente a quanto avviene nei paesi vicini, si svolge prevalentemente su ferrovia.

Il traffico di transito attraverso la Svizzera e il traffico attraverso i valichi francesi e austriaci più vicini alla Svizzera

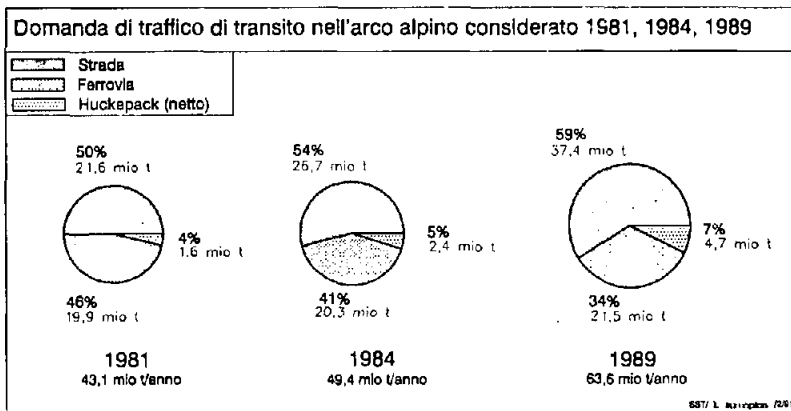
Dal punto di vista della Svizzera, per quanto riguarda il traffico attraverso i valichi alpini esteri, interessano soprattutto le correnti di traffico che potrebbero essere trasportate attraverso la Svizzera in condizioni leggermente modificate (offerta, politica dei trasporti).

Questo vale anche, oltre che per parte del traffico di transito attraverso l'Austria via il Brennero e attraverso la Francia via il Moncenisio/Fréjus o il Monte Bianco, anche per parte del traffico francese di importazione e di esportazione attraverso le Alpi, segnatamente per quello proveniente dai Dipartimenti del nord-est della Francia. Delle stime approssimative hanno dimostrato che a causa della contrazione dei tempi di percorrenza, i valichi alpini svizzeri costituiscono un'alternativa interessante per circa la metà di questo traffico.

La seguente figura con dati relativi al traffico di transito attraverso i paesi alpini come pure il traffico delle importazioni e delle esportazioni tra la Francia e l'Austria offre una panoramica della ripartizione del traffico.



A determinate condizioni, p. es. soppressione del limite di peso di 28 tonnellate per gli autocarri oppure offerte interessanti di trasporto combinato, una parte di queste grandi correnti di traffico potrebbe ricorrere agli assi di transito svizzeri. La figura seguente illustra la domanda di traffico di transito nell'arco alpino considerato (traffico di transito attraverso le Alpi svizzere, volume merci rilevante che ricorre ai valichi francesi più vicini alla Svizzera (transito+importazioni/esportazioni) e a quelli austriaci (transito)).



La quota della strada è costantemente aumentata, ma anche il traffico huckepack denota degli aumenti.

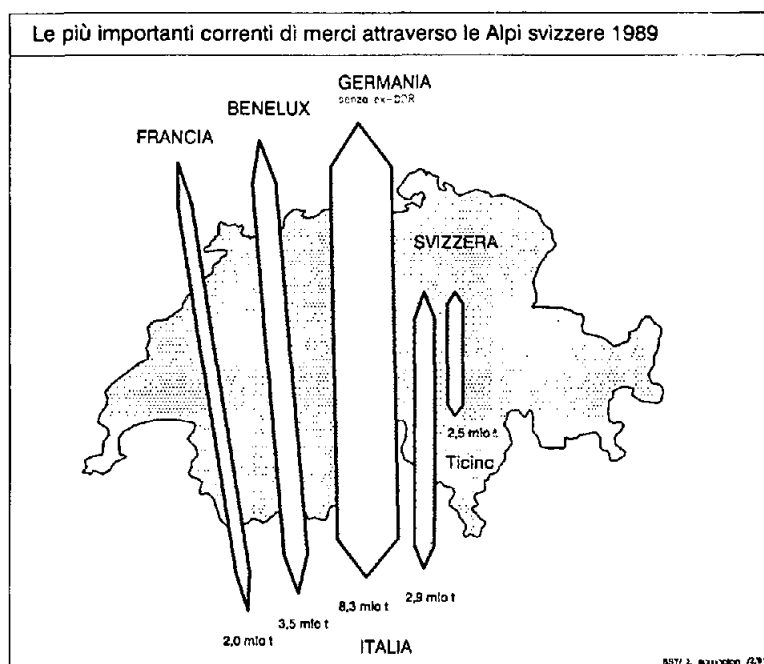
Il traffico di transito potenziale per la Svizzera

- ha continuato ad aumentare
- si è tendenzialmente allontanato dalla ferrovia avvicinandosi alla strada
- fa appello al traffico huckepack.

Traffico merci globale attraverso le Alpi svizzere (transito, importazioni/esportazioni, traffico interno)

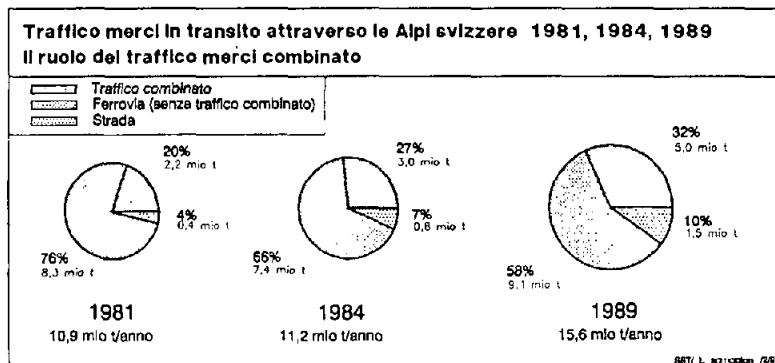
Nel periodo 1981-1989 dopo l'apertura della galleria stradale del San Gottardo, il traffico merci globale attraverso le Alpi svizzere è aumentato di 5,2 milioni di tonnellate, passando da 16,4 milioni di tonnellate a 21,6 milioni di tonnellate. Le cifre relative al traffico combinato sono intese come tonnellate al lordo, ossia senza il peso del veicolo nel traffico huckepack e senza tara per i contenitori e le casse mobili. Il tasso annuo medio di crescita dell'insieme dei modi di trasporto ammonta al 3,5 %; nel periodo più recente tra il 1984 e il 1989 questo tasso è stato del 5,3 %.

La figura seguente illustra le correnti di traffico merci attraverso le Alpi svizzere tra i più importanti paesi di partenza e di destinazione nel 1989.

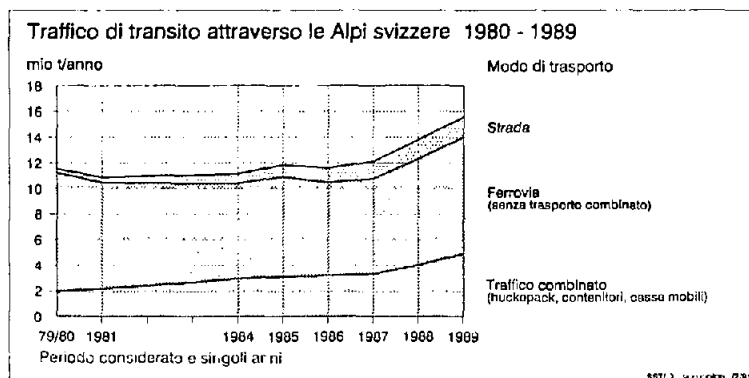


Queste correnti di merci, che rappresentano complessivamente 19,2 milioni di tonnellate, costituiscono l'89 % di tutto il traffico merci attraverso le Alpi svizzere che raggiunge 21,6 milioni di tonnellate. Nel periodo 1981-1989 dopo l'apertura della galleria stradale del San Gottardo, il traffico merci stradale ha registrato un aumento di 2,2 milioni di tonnellate con un tasso di crescita annuo pari al 10,9 %. L'aumento del traffico merci ferroviario è stato di 1,4 milioni di

tonnellate con un tasso di crescita annuo dell'1,3 % e il traffico huckepack è aumentato di 1,6 milioni di tonnellate al tasso del 12,9 % all'anno. La figura seguente illustra la crescente importanza del traffico combinato, composto da trasporto huckepack, con contenitori e casse mobili, per il traffico di transito.



Per il traffico combinato, il tasso di crescita annuo per il periodo 1981-1989 è stato del 10,8 %, passando dal 5,9 % del 1984/85 al 22,2 % nel 1988/89. Nello stesso periodo, la strada ha raggiunto un tasso medio di crescita del 18,0 %, che si è ridimensionato dal 24,1 % del 1984/85 al 4,9 % registrato nel 1988/89. Il traffico merci ferroviario senza il traffico combinato ha fatto registrare un tasso medio dell'1,2 % che ha raggiunto, nel 1988/89, un nuovo record del 9,4 %. I rilevamenti eseguiti negli anni intermedi tra il 1984 e il 1989 dimostrano che il traffico combinato è aumentato in maniera considerevole soprattutto negli anni 1988 e 1989. La figura seguente illustra in maniera chiara quest'evoluzione.



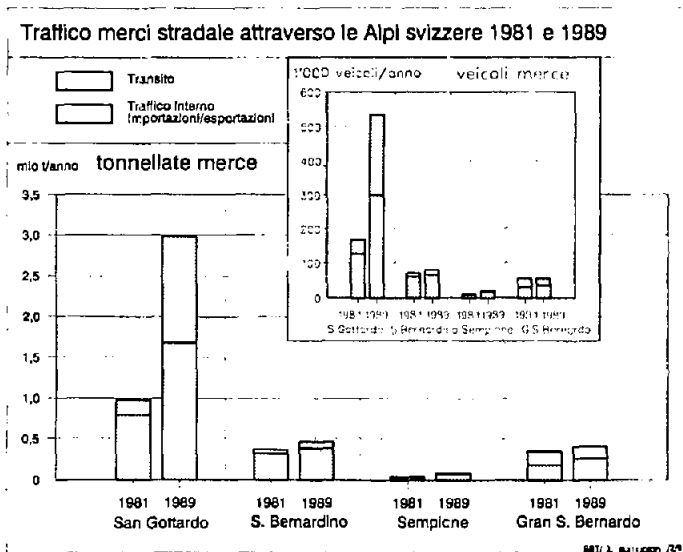
Il traffico merci attraverso le Alpi svizzere:

- consisteva, nel 1989, al 72 % di traffico di transito
- ha continuato ad aumentare sulla strada, ma con tassi di crescita in diminuzione negli ultimi anni
- è rimasto pressoché stazionario, in termini quantitativi, per il traffico ferroviario, senza traffico combinato
- è aumentato costantemente, negli ultimi anni persino in modo massiccio, per quanto riguarda il traffico combinato (huckepack+contenitori+casse mobili).

Il traffico merci stradale attraverso le Alpi svizzere

Dopo l'apertura della galleria stradale del San Gottardo, il traffico merci stradale attraverso le Alpi svizzere è aumentato, passando da 1,7 milioni di tonnellate con 312'000 veicoli nel 1981 a 2,3 milioni di tonnellate con 387'000 veicoli e a 4,0 milioni di tonnellate con 699'000 veicoli nel 1989.

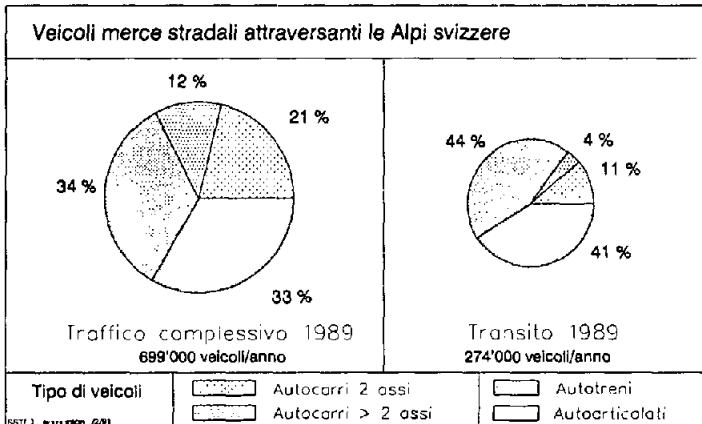
La figura seguente riproduce quest'evoluzione sia per le tonnellate merci come anche per i veicoli merce, ai valichi alpini considerati, tra il 1981 e il 1989.



Il paragone tra tonnellate e veicoli mostra che le modifiche si sono manifestate in parallelo. Nel 1989, la quota del traffico di transito è stata all'incirca del 40 % per tonnellate e per veicoli.

Il maggiore aumento, di 2,0 milioni di tonnellate con 367'000 veicoli, è stato registrato al San Gottardo, il cui tasso medio di crescita è stato del 14,9 % per le tonnellate merci, del 27,0 % per il traffico di transito e del 9,9 % per gli altri modi di trasporto.

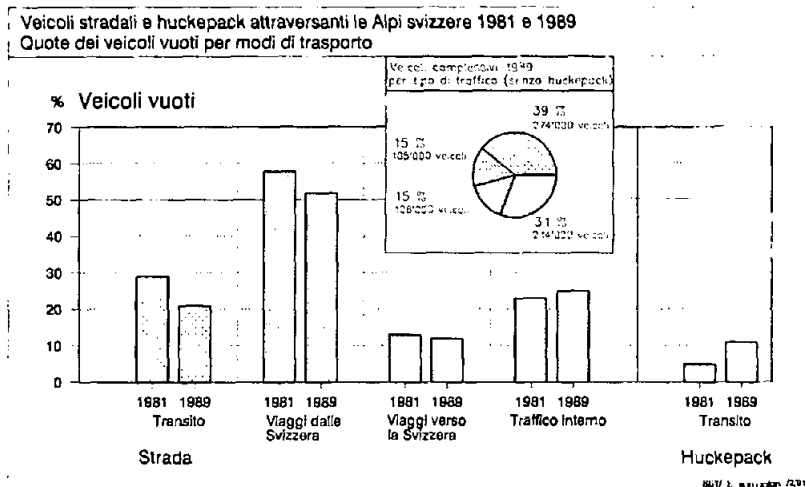
La figura seguente presenta la composizione del flusso di veicoli attraverso le Alpi svizzere nel 1989, a sinistra per il traffico globale e, per paragone, a destra soltanto il traffico di transito.



Per quanto riguarda il traffico di transito, nel 1989, gli autotreni e gli autoarticolati insieme, i "giganti" tra i veicoli pesanti, hanno avuto con l'85 % una quota nettamente maggiore rispetto al traffico merci stradale attraverso le Alpi (67 %).

La quota di questi veicoli è aumentata considerevolmente sia per il traffico globale, in cui è passata dal 52 % nel 1981 al 67 % nel 1989, sia per il traffico di transito, in cui è passata dal 72 % nel 1981 all'85 % nel 1989.

La seguente figura presenta le quote di veicoli vuoti rispetto all'insieme dei veicoli, per tipo di traffico.



Per quanto riguarda il traffico merci stradale, la quota di veicoli vuoti è diminuita complessivamente dal 29 % del 1981 al 26 % registrato nel 1989. Per i viaggi a partire dalla Svizzera (p. es. viaggi di ritorno per le importazioni), nei quali rientra il 15 % dei veicoli, la quota di veicoli vuoti è la più alta (50 %).

I paragoni con il traffico di transito dimostrano che sulla strada, i veicoli vuoti raggiungono il 21 %, mentre nel traffico huckepack sono solo l'11 %.

Il traffico merci stradale attraverso le Alpi svizzere:

- è aumentato massicciamente al Gottardo, ma solo in maniera modesta negli altri valichi
- ha registrato l'aumento maggiore per il traffico di transito
- consisteva nel 1989, sia per i veicoli sia per il volume merci, a ragione del 60 % di traffico interno, di importazione ed esportazione e a ragione del 40 % di traffico di transito
- ha registrato una quota maggiore di veicoli merce pesanti (autotreni, autoarticolati)
- ha registrato nel 1989 una quota del 26 % di veicoli merce vuoti.

Traffico merci attraverso le Alpi dal 1979 al 1990; cifre dettagliate

Le cifre abbracciano: traffico di esportazione/importazione, di transito ed interno strada e huckepack: veicoli indigeni ed esteri

Modo di trasporto, asse di traffico	1979	1981	1984	1986	1987 calc ¹⁾	1987 eff ¹⁾	1988	1989 ⁴⁾	1990
1. Strada									
Svizzera: S. Bernardino t (mio)	0.72	0.37	0.40	0.4	0.5	0.8	0.5	0.5	0.6
auto (1000)	149	73	72	80	86	146	84	82	94
S. Gottardo t (mio)	0.12	0.98	1.62	2.3	2.5	2.2	2.8	3.0	3.1
auto (1000)	21	171	298	419	468	400	507	538	547
Sempione t (mio)	0.04	0.04	0.06	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
auto (1000)	11	11	13	16	20	22	20	21	27
G. S. Bernardo t (mio)	0.39	0.35	0.31	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4
auto (1000)	63	57	48	50	49	55	57	58	64
Svizzera: tutti i valichi t (mio)	1.27	1.74	2.39	3.1	3.5	3.5	3.8	4.0	4.2
auto (1000)	244	312	431	565	623	623	668	699	732
Austria: Brennero t (mio)	11.1	11.6	13.5	15.2	16.0	16.5 ²⁾	15.8	15.8	14.4
auto (1000)	765	794	852	955	1012	1044	991	991	901
Francia: Monte Bianco t (mio)	9.9	9.9	12.9	14.6	16.3	16.3	18.6	20.8	22.9
Fréjus/Mon-cenisio auto (1000)	597	618	727	825	921	921	1050	1173	1289
Tre Paesi: Arco alpino t (mio)	22.3	23.2	28.8	32.9	35.8	35.8	38.9	40.6	41.5
auto (1000)	1606	1724	2010	2345	2556	2556	2762	2863	2922
2. Huckepack									
S. Gottardo lordo t (mio)	1.3	1.4	2.0	2.4	2.5	2.5	3.2	3.8	4.4
spedizioni (1000)	44	52	71	83	86	86	106	124	150
3. Ferrovia									
Svizzera: S. Gottardo ³⁾ t (mio)	12.7	12.3	11.7	11.8	12.0	12.0	13.5	15.3	15.2
Sempione t (mio)	3.4	2.9	3.0	2.6	2.6	2.6	3.1	3.5	4.4
Svizzera: Ambedue i valichi t (mio)	16.1	15.2	14.7	14.3	14.5	14.5	16.7	18.8	19.6
Austria: Brennero t (mio)	4.3	4.1	4.4	4.3	4.4	4.4	4.6	5.0	6.3
Francia: Modane t (mio)	7.7	7.3	8.3	7.0	7.0	7.0	7.7	8.5	7.2
Tre Paesi: Arco alpino t (mio)	28.1	26.6	27.4	25.7	25.9	25.9	29.0	32.3	33.1
4. Ambedue i modi di trasporto									
Svizzera: t (mio)	17.4	16.9	17.1	17.4	18.0	18.0	20.5	22.8	23.8
Austria: t (mio)	15.4	15.7	17.9	19.5	20.4	20.4	21.2	20.8	20.7
Francia: t (mio)	17.6	17.2	21.2	21.6	23.3	23.3	26.3	29.3	30.1
Tre Paesi: Arco alpino t (mio)	50.4	49.8	56.2	58.5	61.7	61.7	67.9	72.9	74.6

Note dell'allegato 2

- ¹⁾ «calc» = valore teorico **senza** le ripercussioni delle alluvioni URI/TICINO
«eff» = cifre effettive **con** interruzione dell'asse del San Gottardo in seguito alle alluvioni.
- ²⁾ Stima delle OeBB: 15,8 mio tonnellate.
- ³⁾ Ferrovia San Gottardo: huckepack compreso (accompagnato/non accompagnato).
- ⁴⁾ Cifre del rapporto 2/91 SMST: «Traffico merci attraverso le Alpi 1989».

Fonti: rilevamenti/stime SM/studio traffico attraverso le Alpi:

1979, 81, 84, 89: rilevamento veicoli e tonnellate

altri anni: - ferrovia: rilevamento annuo

- strada: veicoli = rilevamento annuo; tonnellate = stima di base numero veicoli

Correnti di traffico sulle strade alpine e dell'Altipiano nel 1990

Assi stradali	Traffico medio giornaliero 1990				
	Auto- vetture	Torpe- doni	Automezzi pesanti	di cui in transito transalpino	Totale auto- mezzi
<i>Assi alpini:</i>					
- San Bernardino	4 682	90	312	52	5 148
- San Gottardo: traforo N 2	13 165	180	2 038	891	15 616
- Sempione (Gondo)	2 576	76	79	10	2 950
- Gran San Bernardo	1 563	26	220	82	1 812
= Ø 4 assi	5 497	93	662	259	6 382
<i>Assi dell'Altipiano:</i>					
- Hagnau N 2	72 521	420	10 180	864	85 851
- Galleria del Belchen N 2	30 294	309	6 103	864	37 424
- Schönbühl N 1	45 483	264	5 675	75	52 504
- Winterthur-Töss N 1	48 566	208	5 190	99	56 487
= Ø 4 assi	49 216	300	6 787	476	58 067

Autovetture/torpedoni/totale: 1990, traffico su 24 ore nelle due direzioni, media giornaliera.

Automezzi pesanti/in transito transalpino: 1990, traffico su 17 ore (= autorizzato durante 24 ore), nelle due direzioni, media giorno feriale.

Fonti: BFS/ASB: censimento traffico stradale 1990 (censimento automatico ONU)
SG/DFTCE - servizio studio trasporti/SigmaPlan: «Traffico merci attraverso le Alpi. Ruolo del traforo stradale del San Gottardo nel traffico merci», Volume VIII rapporto conclusivo sull'evoluzione 1980-1989, pag. 82.

Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «per la protezione della regione alpina dal traffico di transito»

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

esaminata l'iniziativa popolare «per la protezione della regione alpina dal traffico di transito», depositata l'11 maggio 1990¹⁾;
visto il messaggio del Consiglio federale del 12 febbraio 1992²⁾,

decreta:

Art. 1

¹ L'iniziativa popolare dell'11 maggio 1990 «per la protezione della regione alpina dal traffico di transito» è sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni.

² L'iniziativa popolare ha il tenore seguente:

La Costituzione federale è completata come segue:

Art. 36^{quater} (nuovo)

¹ La Confederazione protegge la regione alpina dalle ripercussioni negative del traffico di transito. Limita il carico inquinante del traffico di transito ad una misura inoffensiva per l'uomo, la fauna, la flora e i loro spazi vitali.

² Il traffico di transito delle merci attraverso le Alpi da confine a confine avviene per ferrovia. Il Consiglio federale disciplina per ordinanza le misure necessarie. Sono ammesse eccezioni soltanto se indispensabili. Esse saranno precisate dalla legge.

³ La capacità delle strade di transito nella regione alpina non può essere aumentata. Sono eccettuate le strade di circonvallazione che sgravano gli abitati dal traffico di transito.

Disposizioni transitorie art. 20 (nuovo)

Il trasferimento del traffico di transito delle merci dalla strada alla ferrovia dev'essere concluso entro dieci anni dall'accettazione dell'articolo 36^{quater} capoverso 2.

Art. 2

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

4849

¹⁾ FF 1990 II 959

²⁾ FF 1992 II 741