

98.061

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare «Via gli idrovolanti
dai laghi svizzeri»**

del 21 settembre 1998

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi preghiamo di sottoporre al voto del popolo e dei Cantoni l'iniziativa popolare «Via gli idrovolanti dai laghi svizzeri» con raccomandazione di respingerla.

Il disegno di decreto federale corrispondente si trova in allegato.

Contemporaneamente, ricevete, a titolo di controprogetto, la proposta di modifica dell'articolo 36 della legge sulla navigazione aerea.

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

21 settembre 1998

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Cotti

Il cancelliere della Confederazione, Couchepin

Compendio

L'iniziativa popolare intitolata «Via gli idrovolanti dai laghi svizzeri» è stata depositata da un comitato che rappresenta le fondazioni Helvetia nostra e Franz Weber. Facendo valere segnatamente motivi ecologistici, ha per obiettivo di vietare questo genere di aeromobili su tutte le acque pubbliche del Paese.

Precisiamo anzitutto che il servizio aereo con idrovolanti in Svizzera è molto limitato; soltanto tre apparecchi sono immatricolati. Vi è da decenni un solo idroscalo; si trova sul lago di Zurigo al largo di Lachen. Il suo esercizio non ha mai provocato un qualsiasi reclamo. I decolli e gli ammaraggi sulle acque pubbliche al di fuori degli idroscali sono d'altronde sottoposti ad autorizzazione. Negli anni scorsi, è stata rilasciata una sola autorizzazione in media per singoli ammaraggi fuori zona oltre all'autorizzazione annua generale per l'esercente dell'idroscalo di Wangen-Lachen.

Per quanto concerne l'autorizzazione sia degli idroscali sia degli ammaraggi fuori zona sulle acque pubbliche, il diritto vigente garantisce una procedura che prende ampiamente in considerazione aspetti ecologistici. Gli ammaraggi fuori zona sulle acque pubbliche possono essere inoltre autorizzati soltanto con l'approvazione del Cantone interessato, che ha così la possibilità di vietare gli idrovolanti sui suoi laghi.

Un divieto generale sarebbe sproporzionato vista la situazione attuale e la legislazione in vigore. Il Consiglio federale raccomanda quindi di respingere l'iniziativa.

A titolo di controprogetto indiretto, il presente messaggio sottopone all'Assemblea federale, per approvazione, una modifica dell'articolo 36 della legge sulla navigazione aerea. Essa vieta la costruzione di nuovi idroscali. Il solo idroscalo attuale - quello di Wangen-Lachen - potrebbe tuttavia continuare ad essere esercitato.

Messaggio

1 Aspetti formali

11 Testo dell'iniziativa

Il 15 ottobre 1996, l'iniziativa popolare «Via gli idrovolanti dai laghi svizzeri» è stata depositata da un comitato che rappresenta le fondazioni Helvetia nostra e Franz Weber. Ha il tenore seguente:

La Costituzione federale è completata come segue:

Articolo 37^{quater} (nuovo)

L'utilizzazione delle acque pubbliche mediante idrovolanti è vietata, tranne in casi d'emergenza.

12 Riuscita

Con decisione del 26 marzo 1997, la Cancelleria federale ha constatato che l'iniziativa popolare «Via gli idrovolanti dai laghi svizzeri», depositata il 15 ottobre 1996 era formalmente riuscita con 108 060 firme valide (FF 1997 II 615).

13 Termine per la trattazione

Secondo l'articolo 29 capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11), in rapporto con l'articolo 2 capoverso 2 dell'ordinanza del 26 febbraio 1997 sull'entrata in vigore della modifica della legge federale sui diritti politici, il nostro messaggio deve essere sottoposto alla vostra Assemblea entro un termine di due anni a decorrere dal deposito dell'iniziativa, vale a dire entro il 15 ottobre 1998. Entro quattro anni a contare da questo deposito, vale a dire entro il 15 ottobre 2000, la vostra Assemblea deve dichiarare se essa approva o no l'iniziativa (art. 27 cpv. 1 LRC, in rapporto con l'art. 2 cpv.2 dell'ordinanza surriferita).

14 Validità

141 Unità della forma

Secondo il principio dell'unità della forma (art. 121 cpv. 4 Cost.), un'iniziativa può rivestire la forma di proposta generale o di progetto già elaborato. Le forme miste non sono ammesse.

La presente iniziativa «Via gli idrovolanti dai laghi svizzeri» riveste la forma di un progetto già elaborato. Adempie quindi il principio dell'unità della forma.

142 Unità della materia

Il principio dell'unità della materia (art. 121 cpv. 3 Cost.) ha per scopo di fare in modo che un'iniziativa non serva a sottoporre al voto parecchie disposizioni senza alcun legame tra loro per non rendere impossibile l'espressione libera e autentica di una volontà democratica.

L'iniziativa persegue un obiettivo preciso poiché tende a vietare in modo generale l'utilizzazione delle acque pubbliche mediante idrovolanti. Siccome quindi l'elettore può esprimere facilmente la sua opinione, l'unità della materia è assicurata.

143 Compatibilità con il diritto internazionale pubblico

Oltre alle condizioni di validità concernenti l'unità della forma e della materia previste nella nostra legge fondamentale, vengono riconosciuti come limiti della revisione della Costituzione unicamente le disposizioni cogenti del diritto internazionale (*ius cogens*) (FF 1997 I 362, 420 s.). La presente iniziativa non riguarda queste ultime.

La Svizzera non ha firmato alcun accordo internazionale che l'impegni ad autorizzare l'utilizzazione delle sue acque da parte di aeromobili esteri. Per conseguenza, l'iniziativa è anche conforme al diritto internazionale pubblico.

144 Attuabilità

Ove l'iniziativa fosse accettata, la sua applicazione non porrebbe alcun problema insormontabile. L'iniziativa può dunque essere considerata valida anche da questo punto di vista.

2 Genesi e scopo dell'iniziativa

Il 31 gennaio 1992, l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) ha autorizzato la creazione di due idroscali sul lago Lemano, l'uno presso Losanna, l'altro al largo di Montreux. Segnatamente la fondazione Helvetia nostra ha ricorso contro questa decisione. Il 23 dicembre 1994, il Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie (DFTCE, secondo il suo vecchio nome) l'ha parzialmente ammesso, ma la fondazione ha ricorso una seconda volta poiché non era riuscita a far valere pienamente le proprie esigenze. Simultaneamente ha lanciato la presente iniziativa perché temeva che noi adottassimo la decisione del DFTCE. Nel mese di agosto 1997, d'intesa con il DFTCE, abbiamo rinviato il ricorso respinto al Dipartimento affinché quest'ultimo si pronunciasse ancora una volta, tenendo conto degli studi approfonditi sugli effetti che idroscali potrebbero avere sul mondo degli uccelli, segnatamente sugli uccelli acquatici e migratori della riserva "Les Grangettes". Tali studi si occuperanno pure della questione delle immissioni foniche e degli effetti sulla sicurezza degli altri utenti del lago.

Scopo dell'iniziativa è anzitutto impedire i due idroscali progettati sul lago Lemano. Il principale argomento contro gli idrovolanti è il rumore che, secondo gli autori dell'iniziativa, disturberebbe considerevolmente gli uccelli acquatici. Inoltre, ritengono che la sicurezza degli altri utenti del lago sia minacciata.

3 Idrovolanti in Svizzera

In Svizzera sono immatricolati soltanto due idrovolanti e due altri sono stazionati sull'unico idroscalo del Paese, funzionante da più di 40 anni, al largo di Lachen, sul lago di Zurigo. Vi si registrano circa 230 movimenti non commerciali all'anno (un movimento = un ammaraggio o un decollo). L'esercizio si è sempre svolto senza un qualsiasi reclamo. Il terzo apparecchio è un idrovolante a scafo, stazionato su un aerodromo poiché può utilizzare anche le piste normali.

L'escrcente dell'idroscalo di Lachen è inoltre, da decenni, il solo titolare di un'autorizzazione generale, valida per un anno, per ammaraggi fuori zona sulle acque pubbliche, in caso di voli non commerciali. Detta autorizzazione gli permette di effettuare decolli e ammaraggi sui laghi dei Quattro Cantoni, di Zugo, d'Aegeri e di Zurigo, conformemente agli obblighi che gli impone.

Negli ultimi cinque anni sono state accordate cinque autorizzazioni per singoli voli con ammaraggi fuori zona.

4 Legislazione svizzera

Secondo l'articolo 36 della legge sulla navigazione aerea (LNA; RS 748.0), emaniamo le prescrizioni di dettaglio sulla costruzione e l'esercizio di aerodromi e idroscali. Un'autorizzazione dell'UFAC è necessaria per la costruzione e l'esercizio di un idroscalo (art. 37 cpv. 2 LNA). Nel quadro della procedura intesa ad accordare le autorizzazioni di costruire e di esercitare, occorre applicare l'articolo 21 dell'ordinanza del 23 novembre 1994 sull'infrastruttura aeronautica (OSIA; RS 748.131.1), vale a dire esaminare segnatamente se il progetto risponde alle principali esigenze inerenti alla sicurezza di volo, alla pianificazione del territorio, nonché alla protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio.

Conformemente all'articolo 8 capoverso 2 LNA, gli atterramenti d'aeromobili a motore fuori di aerodromi autorizzati richiedono un'autorizzazione speciale, concessa caso per caso o a tempo determinato. Questa disposizione si applica anche agli ammaraggi fuori zona sulle acque pubbliche. Secondo l'articolo 50, capoverso 1 OSIA, la concessione di una tale autorizzazione incombe pure all'UFAC. Quest'ultimo può tuttavia accordare un'autorizzazione soltanto se l'autorità cantonale competente non solleva alcuna obiezione (art. 51 OSIA).

In stretta collaborazione con i Cantoni, la Confederazione elabora attualmente un piano settoriale relativo alle infrastrutture aeronautiche (PSIA). Si tratta di uno strumento di pianificazione e di coordinamento per l'insieme delle infrastrutture aeronautiche civili. Dovrebbe permettere di definire come queste ultime possano essere salvaguardate e sviluppate, tenuto conto delle esigenze della pianificazione a livello nazionale, regionale e locale. L'attuale progetto del PSIA, che approveremo probabilmente alla fine del 1999, prevede unicamente l'idroscalo di Wangen-Lachen.

5 Effetti dell'iniziativa

Se l'iniziativa fosse accettata, nessun idrovolante potrebbe più decollare o posarsi sui laghi svizzeri, salvo in situazioni di emergenza. Occorrerebbe annullare le autorizzazioni ancora valide per gli ammaraggi fuori zona sulle acque pubbliche e non se ne potrebbero più rilasciare di nuove. L'idroscalo di Lachen dovrebbe essere soppresso; altri idroscali non potrebbero più essere autorizzati.

6 Relazione con il diritto europeo

Il diritto europeo non contiene alcun disciplinamento particolare sugli idrovolanti né obblighi di creare infrastrutture per questo tipo di aeromobili. La Germania, l'Austria, la Francia e l'Italia applicano agli idrovolanti un disciplinamento simile al nostro. Fanno pure una distinzione tra gli idroscali sottoposti ad autorizzazione e gli

ammaraggi fuori zona sulle acque pubbliche. Tuttavia, nessun Paese limitrofo ha pronunciato un divieto generale.

7 Conclusioni e proposta

Da decenni, il servizio aereo assicurato dagli idrovolanti è estremamente modesto in Svizzera. L'unico idroscalo del nostro Paese, autorizzato già nel 1954, non ha mai provocato danni nel senso dei timori degli autori dell'iniziativa. Inoltre, vi è attualmente una sola autorizzazione generale valida per gli ammaraggi fuori zona sulle acque pubbliche; rilasciata parecchio tempo fa, deve essere rinnovata ogni anno e permette di ammarare su una parte dei laghi della Svizzera centrale e orientale. Per quanto concerne gli altri ammaraggi fuori zona sulle acque pubbliche, un esame retrospettivo mostra che in media è stata rilasciata una sola autorizzazione all'anno.

Il diritto aereo vigente contiene già numerose opportune disposizioni che, per quanto concerne sia gli idroscali sia le autorizzazioni per ammaraggi fuori zona, garantiscono una procedura nella quale gli aspetti ambientali sono presi ampiamente in considerazione. Secondo la legislazione attuale, gli ammaraggi fuori zona sulle acque pubbliche possono essere autorizzati soltanto con l'approvazione del Cantone interessato. Quest'ultimo può in effetti vietarli sui suoi laghi.

Il PSIA offre inoltre alla Confederazione lo strumento opportuno per orientare come voluto la politica portata avanti, con un carattere obbligatorio per gli uffici federali, tenendo conto di tutti gli interessi. Il progetto di piano settoriale mostra che la Confederazione prende sul serio gli argomenti degli autori dell'iniziativa per quanto concerne l'ambiente e la pianificazione del territorio.

D'altronde, siccome i Paesi vicini applicano disciplinamenti paragonabili ai nostri, un divieto generale degli idrovolanti in Svizzera non potrebbe impedire l'esercizio di questi ultimi sulla superficie estera dei laghi frontalieri.

Data la situazione e la legislazione attuali, un divieto generale sarebbe sproporzionato. Riteniamo quindi che l'iniziativa «Via gli idrovolanti dai laghi svizzeri» debba essere respinta.

8 Modifica della legge sulla navigazione aerea

81 Controprogetto indiretto

Secondo l'articolo 121 capoverso 6 Cost., la vostra Assemblea può elaborare un proprio progetto e sottoporlo alla votazione con l'iniziativa popolare. Esso deve tuttavia vertere sulla stessa materia costituzionale (art. 27 cpv. 3 LRP). Quando le vostre Camere rinunciano a elaborarlo decidendo di modificare o di promulgare una legge federale, si parla di controprogetto indiretto.

82 Nuovo articolo 36 capoverso 2 LNA (controprogetto)

L'iniziativa ha per scopo di vietare agli idrovolanti di posarsi sulle acque pubbliche del Paese, salvo in caso di emergenza. Se essa fosse accettata, sarebbero vietati sia idroscali, sia ammaraggi fuori zona sulle acque pubbliche. Il nuovo articolo 36 capoverso 2 LNA risponde parzialmente a una tale esigenza poiché limita il numero degli idroscali a uno solo (quello di Wangen-Lachen). Se quest'ultimo dovesse esse-

re soppresso, non vi sarebbe più alcun impianto di questo genere in Svizzera. La modifica della legge non concerne la procedura applicabile agli ammaraggi fuori zona sulle acque pubbliche. Questi ultimi resterebbero quindi possibili con un'autorizzazione dell'UFAC e il consenso del Cantone interessato. La modifica proposta è armonizzata con il messaggio concernente la legge federale sul coordinamento e la semplificazione della procedura d'approvazione dei piani (cfr. FF 1998 2039).

Presumiamo che gli autori dell'iniziativa la ritireranno, visto il controprogetto.

83 Consultazione

La modifica legale proposta non è stata oggetto di una procedura di consultazione poiché non ha una portata considerevole.

84 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

La modifica proposta della legge non ha alcuna conseguenza finanziaria e alcuna ripercussione sull'effettivo del personale.

85 Programma di legislatura

La modifica della legge sulla navigazione aerea non è stata annunciata nel rapporto sul programma di legislatura poiché si tratta di un controprogetto indiretto a un'iniziativa popolare.

86 Relazione con il diritto europeo

Come abbiamo già sottolineato nel numero 6, il diritto comunitario non contiene particolari disciplinamenti sugli idrovolanti né obblighi di creare infrastrutture per questo tipo di aeromobili.

87 Costituzionalità

Il progetto si basa, come la legge sulla navigazione aerea, sugli articoli 36 e 37^{ter} Cost.

Decreto federale concernente l'iniziativa popolare "Via gli idrovolanti dai laghi svizzeri"

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

esaminata l'iniziativa popolare federale "Via gli idrovolanti dai laghi svizzeri"¹, depositata il 15 agosto 1996;

visto il messaggio del Consiglio federale del 21 settembre 1998²,

decreta:

Art. 1

¹ L'iniziativa popolare "Via gli idrovolanti dai laghi svizzeri" è valida ed è sottoposta al voto del Popolo e dei Cantoni.

² Essa ha il tenore seguente:

La Costituzione federale è completata come segue:

Art. 37^{quater} (nuovo)

L'utilizzazione delle acque pubbliche mediante idrovolanti è vietata, tranne in casi di emergenza.

Art. 2

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

0921

¹ FF 1997 II 615

² FF 1998 4434

Legge federale sulla navigazione aerea (LNA)

Modifica del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 21 settembre 1998¹,
decreta:

I

La legge federale del 21 dicembre 1948² sulla navigazione aerea è modificata come segue:

Art. 36

Aerodromi e
idroscali
1. Competenza

¹ Il Consiglio federale emana le prescrizioni particolareggiate sulla costruzione e l'esercizio degli aerodromi.

² È vietato costruire nuovi idroscali.

II

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

0922

¹ FF 1998 4434

² RS 748.0

Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Via gli idrovolanti dai laghi svizzeri» del 21 settembre 1998

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	98.061
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.12.1998
Date	
Data	
Seite	4434-4442
Page	
Pagina	
Ref. No	10 119 497

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.