



17.051

Messaggio

concernente l'iniziativa popolare «Per la promozione delle vie ciclabili e dei sentieri e percorsi pedonali (Iniziativa per la bici)» e il controprogetto diretto (Decreto federale concernente le vie ciclabili, i sentieri e i percorsi pedonali)

del 23 agosto 2017

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «Per la promozione delle vie ciclabili e dei sentieri e percorsi pedonali (Iniziativa per la bici)» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla. Nel contempo vi sottoponiamo, per approvazione, un controprogetto diretto all'iniziativa (decreto federale concernente le vie ciclabili, i sentieri e i percorsi pedonali) che vi proponiamo di sottoporre simultaneamente al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di accettarlo.

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

23 agosto 2017

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

L'iniziativa popolare «Per la promozione delle vie ciclabili e dei sentieri e percorsi pedonali (Iniziativa per la bici)» depositata il 1° marzo 2016 chiede che l'attuale articolo costituzionale sui sentieri e percorsi pedonali (art. 88 Cost.) sia integrato con disposizioni riguardanti le vie ciclabili. Pur sostenendo la richiesta di attribuire alla Confederazione le stesse competenze di cui dispone in materia di mobilità pedonale ed escursionistica, il Consiglio federale rifiuta gli elementi dell'iniziativa che ritiene eccessivi. Propone pertanto di respingere l'Iniziativa per la bici contrapponendole un controprogetto diretto.

Contenuto dell'iniziativa

L'Iniziativa per la bici chiede che l'attuale articolo costituzionale sui sentieri e sui percorsi pedonali (art. 88 Cost.) sia integrato con disposizioni riguardanti le vie ciclabili.

Pregi e difetti dell'iniziativa

La mobilità ciclistica può contribuire a ridurre il traffico motorizzato privato e pubblico nelle ore di punta e i problemi di capacità, a diminuire i consumi energetici e le emissioni di CO₂ in Svizzera, nonché a promuovere la salute. Il Consiglio federale ritiene pertanto opportuno e appropriato un maggiore impegno a favore delle vie ciclabili. Essendo queste tuttavia principalmente di competenza di Cantoni e Comuni e visti i limiti finanziari e di organico della Confederazione da considerare nell'assunzione di nuovi compiti, il Consiglio federale rifiuta tutti quegli elementi dell'iniziativa che vanno al di là della semplice integrazione delle vie ciclabili nell'articolo 88.

Proposte del Consiglio federale

Il Consiglio federale chiede pertanto alle Camere federali di raccomandare a Popolo e Cantoni il rifiuto dell'iniziativa.

Propone inoltre di contrapporre all'iniziativa popolare un controprogetto diretto circoscritto essenzialmente alla nuova competenza federale nell'ambito delle vie ciclabili. Come per i sentieri e i percorsi pedonali, la Confederazione dovrà limitarsi alla semplice emanazione di norme di principio e assumere compiti sussidiari di sostegno sul piano dell'attuazione, di coordinamento e d'informazione.

Con il controprogetto diretto il Consiglio federale dichiara di:

- ritenere opportuna e appropriata dal profilo della politica dei trasporti l'equiparazione della mobilità ciclistica a quella pedonale ed escursionistica;*
- non mettere in discussione la competenza di Cantoni e Comuni in materia di pianificazione, costruzione, manutenzione e gestione delle reti ciclabili e di essere disposto a svolgere un ruolo di coordinamento e di sostegno attuativo anche per queste infrastrutture;*

-
- *limitare il controprogetto all'essenziale aderendo strettamente alla disposizione costituzionale vigente.*

Per questi motivi il Consiglio federale propone alle Camere federali di approvare il controprogetto e di sottoporlo al voto del Popolo e dei Cantoni simultaneamente all'iniziativa con la raccomandazione di accettare il controprogetto.

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Per la promozione delle vie ciclabili e dei sentieri e percorsi pedonali (Iniziativa per la bici)» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 88 Sentieri e percorsi pedonali e vie ciclabili

¹ La Confederazione emana principi sulle reti di sentieri e percorsi pedonali, nonché sulle reti di vie ciclabili destinate al traffico quotidiano e del tempo libero.

² Promuove e coordina, nel rispetto delle competenze dei Cantoni, i provvedimenti dei Cantoni e di terzi per la realizzazione e la manutenzione di reti sicure e attrattive nonché per informare sulle medesime.

³ Nell'adempimento dei suoi compiti, prende in considerazione tali reti. Se deve sopprimere da tali reti sentieri e percorsi pedonali o vie ciclabili, li sostituisce.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

Depositata il 1° marzo 2016 con le firme necessarie, l'iniziativa popolare «Per la promozione delle vie ciclabili e dei sentieri e percorsi pedonali (Iniziativa per la bici)» è stata sottoposta a esame preliminare² dalla Cancelleria federale il 17 febbraio 2015.

Con decisione del 15 marzo 2016, la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 105 234 firme valide³.

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. Il nostro Consiglio presenta un controprogetto diretto. Ai sensi dell'articolo 97 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002⁴ sul Parlamento (LParl) il Consiglio federale deve quindi presentare un disegno di decreto e il relativo messaggio entro il 1° settembre 2017. Ai sensi dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide in merito all'iniziativa popolare entro il 1° settembre 2018. L'Assemblea federale può prorogare questo termine di un anno, fino al 1° settembre 2019, qualora una Camera si pronunci per un controprogetto diretto o indiretto (art. 105 LParl).

1 RS 101

2 FF 2015 1551

3 FF 2016 1493

4 RS 171.10

1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.):

- a. è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b. tra i singoli elementi dell'iniziativa sussiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia;
- c. l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale.

2 Genesi dell'iniziativa

I promotori si sono ispirati all'attuale articolo costituzionale sulla promozione dei sentieri e percorsi pedonali (art. 88 Cost.), ritenendo che quanto si è rivelato efficace per escursionisti e pedoni possa contribuire anche all'affermazione della mobilità ciclistica quotidiana e nel tempo libero. Analogamente a quanto fatto per sentieri e percorsi pedonali, la Confederazione dovrà creare nel diritto federale le condizioni quadro per le reti ciclistiche affinché in futuro tutta la Svizzera disponga di infrastrutture ciclabili interessanti e sicure.

Equiparando le reti ciclabili a quelle pedonali ed escursionistiche gli autori dell'iniziativa intendono conferire alla Svizzera una solida cultura della bicicletta, convinti che in tal modo un numero maggiore di persone utilizzerà più spesso la bici⁵. A loro avviso ciò andrebbe a vantaggio di tutti, dal momento che la bicicletta occupa poco spazio, è sana ed ecologica. La Svizzera con le sue distanze per lo più limitate sarebbe predestinata a questa forma di trasporto.

Il comitato promotore dell'iniziativa è costituito da 26 partiti e associazioni⁶, fra cui figurano, oltre a quelle di categoria, organizzazioni dei settori sanitario, energetico e ambientale, che si adoperano per migliorare l'offerta di trasporto a favore di forme di mobilità a basso consumo energetico, ecocompatibili e salutari.

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

3.1 Scopi dell'iniziativa

L'Iniziativa per la bici intende rafforzare la mobilità ciclabile in Svizzera. L'obiettivo principale consiste nell'equiparare a livello di politica dei trasporti le vie ciclabili ai percorsi pedonali ed escursionistici, attribuendo alla Confederazione competenze analoghe in tutti e tre i settori. Si chiede pertanto di integrare l'attuale

⁵ Comunicato stampa del 1° marzo 2016 dell'associazione promotrice dell'Iniziativa per la bici disponibile in tedesco all'indirizzo www.iniziativa-bici.ch > Media > Comunicati stampa.

⁶ Cfr. www.iniziativa-bici.ch > Comitato > Associazione promotrice.

articolo costituzionale sui sentieri e sui percorsi pedonali (art. 88 Cost.) con disposizioni riguardanti le ciclovie.

I Cantoni e i Comuni dovranno, come già per i sentieri e i percorsi pedonali, pianificare, realizzare e gestire una rete ciclabile interessante e sicura. Dal canto suo la Confederazione dovrà, nel rispetto delle competenze cantonali, fornire a Cantoni e Comuni nonché a soggetti terzi supporto tecnico, coordinativo e finanziario. Essa dovrà stabilire principi non soltanto sulle reti di sentieri e percorsi pedonali, ma anche sulle vie ciclabili destinate alla mobilità quotidiana e del tempo libero. Dovrà inoltre promuovere, coordinare e adottare provvedimenti in materia di comunicazione a favore di queste forme di mobilità. Infine, nell'adempimento dei suoi compiti, la Confederazione avrà l'obbligo di tenere in considerazione, le infrastrutture cantonali e comunali destinate alla bici e sostituire le reti ciclabili che deve sopprimere, al pari di quanto previsto per i sentieri e i percorsi pedonali.

3.2 Tenore della normativa proposta

Il modo più semplice per illustrare le modifiche proposte dell'articolo 88 Cost. è quello di mettere a confronto in una tabella l'articolo costituzionale vigente (a sinistra) e il testo dell'iniziativa (a destra).

Art. 88 Sentieri e percorsi pedonali (⇒ articolo costituzionale attuale)	Art. 88 Sentieri e percorsi pedonali e vie ciclabili (⇒ testo dell'iniziativa)
¹ La Confederazione emana principi sulle reti di sentieri e percorsi pedonali.	¹ La Confederazione emana principi sulle reti di sentieri e percorsi pedonali, <u>nonché sulle reti di vie ciclabili destinate al traffico quotidiano e del tempo libero.</u>
² Può sostenere e coordinare i provvedimenti dei Cantoni per la realizzazione e la manutenzione di queste reti.	² <u>Promuove e coordina, nel rispetto delle competenze dei Cantoni,</u> i provvedimenti dei Cantoni <u>e di terzi</u> per la realizzazione e la manutenzione <u>di reti sicure e attrattive nonché per informare sulle medesime.</u>
³ Nell'adempimento dei suoi compiti, considera le reti dei sentieri e percorsi pedonali e sostituisce i percorsi e sentieri che deve sopprimere.	³ Nell'adempimento dei suoi compiti, prende in considerazione <u>tali reti.</u> Se deve sopprimere <u>da tali reti sentieri e percorsi pedonali o vie ciclabili,</u> li sostituisce.

3.3 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa

Art. 88 cpv. 1 Cost.

L'attuale competenza della Confederazione di emanare norme di principio sulle reti di percorsi pedonali (mobilità quotidiana) e di sentieri escursionistici (tempo libero) è estesa alle reti ciclabili destinate alla mobilità quotidiana e del tempo libero.

Tale competenza autorizza la Confederazione a disciplinare nei loro aspetti salienti fattispecie di interesse nazionale garantendo un minimo di armonizzazione e coordinamento e quindi la tutela degli interessi nazionali nonostante le differenze cantonali⁷. La concretizzazione rimane prerogativa dei Cantoni.

Art. 88 cpv. 2 Cost.

L'attuale formulazione potestativa della norma (facoltà di sostenere) è sostituita nel testo dell'iniziativa con una formulazione imperativa (obbligo di promuovere). Oltre alle misure cantonali, devono essere promosse e coordinate anche «misure di terzi», intendendo in primo luogo attività di organizzazioni private specializzate d'importanza nazionale, incaricate dalla Confederazione di svolgere determinati compiti federali o di collaborarvi. Il testo dell'iniziativa sancisce altresì due obiettivi qualitativi centrali per le reti della mobilità lenta («sicure e attrattive»).

Con il termine «comunicazione»⁸ il capoverso 2 introduce un nuovo ambito d'intervento riguardante tutte le reti della mobilità lenta. Stando ai promotori dell'iniziativa, oltre alla mera diffusione di informazioni tecniche, si tratterebbe anche di condurre campagne di sensibilizzazione e incentivazione volte a modificare il comportamento della popolazione, inducendola a spostarsi maggiormente a piedi o in bicicletta⁹.

Inserendo la riserva della competenza cantonale («nel rispetto delle competenze dei Cantoni»), il testo dell'iniziativa sostiene l'attuale ripartizione federalista dei compiti di pianificazione, costruzione, gestione e manutenzione delle reti di mobilità lenta.

Art. 88 cpv. 3 Cost.

Con l'integrazione in oggetto si intende obbligare la Confederazione a tenere in considerazione, nell'adempimento dei propri compiti, le reti ciclabili cantonali e comunali, sostituendo quelle che deve sopprimere, al pari di quanto previsto per i sentieri e i percorsi pedonali.

⁷ Keller, Helen/Hauser, Matthias (2006): Verfassungsgrundlagen des Langsamverkehrs, prima parte, n. 20–24, ed. Ufficio federale delle strade (USTRA), documentazione sulla mobilità lenta n. 111, Berna, disponibile all'indirizzo www.ustr.admin.ch > Temi > Mobilità lenta > Basi di rilevanza strategica.

⁸ Concerne soltanto le versioni tedesca e francese.

⁹ Comunicato stampa dell'8 nov. 2014 sul lancio dell'Iniziativa per la bici, Pro Velo Svizzera, disponibile in francese all'indirizzo www.pro-velo.ch > Médias > Communiqués de presse > Archives.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Pregi e difetti dell'iniziativa

4.1.1 Pregi dell'iniziativa

Conformità con gli obiettivi del Consiglio federale in materia di politica dei trasporti

Lo scopo centrale dell'iniziativa popolare è in linea con gli obiettivi di politica dei trasporti del nostro Consiglio, il quale attribuisce alla mobilità lenta un ruolo importante nel decongestionamento del traffico motorizzato pubblico e privato nelle ore di punta¹⁰. Poiché quasi il 50 per cento dei tragitti in automobile e pressoché l'80 per cento di tutti quelli in autobus o in tram sono inferiori a cinque chilometri, la mobilità lenta, i cui punti di forza risiedono «nel corto raggio fino a circa 15 minuti di percorrenza (fino a un chilometro a piedi, fino a circa cinque chilometri in bicicletta e fino a circa sette chilometri in bicicletta elettrica)»¹¹, può contribuire ad alleggerire il traffico soprattutto da questo punto di vista.

L'impostazione dell'iniziativa coincide anche con le misure adottate dal Consiglio federale per aumentare la sicurezza stradale, in particolare quella dei ciclisti. Reti ciclistiche progettate e realizzate scrupolosamente possono fornire un valido contributo alla riduzione e all'eliminazione di punti pericolosi e a rischio d'incidente.

L'importante ruolo ricoperto dalla bicicletta all'interno del sistema dei trasporti si riflette anche nei numerosi sforzi e provvedimenti intrapresi da quasi tutte le città, tutti gli agglomerati e i Cantoni nel quadro dei programmi di agglomerato per accrescere l'attrattiva e la sicurezza della mobilità ciclabile. Secondo i dati dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)¹², circa il 15 per cento dei contributi federali a sostegno del sistema dei trasporti negli agglomerati sono finora confluiti, in virtù dell'articolo 7 capoverso 5 della legge del 6 ottobre 2006¹³ sul fondo infrastrutturale, in progetti infrastrutturali volti a migliorare la mobilità lenta.

Anche a livello internazionale la bicicletta va acquistando sempre maggiore importanza come mezzo di trasporto quotidiano e del tempo libero: a testimoniarlo, ad esempio, la Dichiarazione sulla mobilità ciclistica come modalità di trasporto rispettosa dell'ambiente, approvata nella riunione informale dei ministri dei trasporti dell'UE del 7 ottobre 2015¹⁴, e l'adozione in alcuni Paesi europei di piani nazionali

¹⁰ Consiglio federale svizzero, Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016–2019 del 27 gen. 2016, pag. 21, obiettivo 2.7, disponibile all'indirizzo www.are.admin.ch > Sviluppo sostenibile > Strategia per uno sviluppo sostenibile.

¹¹ Estratto dalla risposta del Consiglio federale all'interpellanza Fischer 13.4213 «La promozione del traffico lento fa parte della strategia energetica 2050?».

¹² Factsheet «Incentivo al traffico d'agglomerato» del 12 dic. 2016 sul Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA), tab. pag. 3, disponibile all'indirizzo www.astra.admin.ch > Temi > Finanziamento delle strade > Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA) > Schede informative.

¹³ RS 725.13

¹⁴ Declaration on Cycling as a climate friendly Transport Mode, riunione informale dei Ministri dei trasporti dell'UE, Lussemburgo, 7 ott. 2015, disponibile all'indirizzo www.ec.europa.eu > italiano > Politiche, informazioni e servizi > Strategia > Trasporti > Tematiche riguardanti i trasporti > Cycling.

in materia di traffico ciclistico (p. es. Germania: Nationaler Radverkehrsplan 2020¹⁵; Austria: Masterplan Radfahren 2015–2025¹⁶).

Contributo al raggiungimento di altri importanti obiettivi federali

La valorizzazione della mobilità ciclistica, oltre a contribuire a decongestionare le infrastrutture del traffico motorizzato privato e pubblico, favorisce significativamente il raggiungimento di altri obiettivi del Consiglio federale quali:

– Riduzione del consumo energetico interno e delle emissioni di CO₂

Nel 2015 il settore dei trasporti era responsabile del 36,4 per cento del consumo energetico svizzero¹⁷ e del 32,1 per cento delle emissioni di gas serra del Paese¹⁸. Al traffico motorizzato privato su strada è imputabile circa il 70 per cento del consumo energetico del settore dei trasporti¹⁹. L'utilizzo della bicicletta, invece dell'automobile per spostamenti brevi, comporterebbe una riduzione del traffico motorizzato privato che varia, a seconda del contesto sociale e di politica dei trasporti, tra l'1 e il 3 per cento a favore della mobilità lenta²⁰, con conseguenti risparmi energetici e minori emissioni di CO₂ in Svizzera.

– Potenziamento dell'offerta di attività turistiche e del tempo libero sostenibili

Andare in bicicletta è oggi tra le attività del tempo libero più amate in Svizzera: le escursioni in bicicletta della popolazione svizzera generano un fatturato annuo di 2,7 miliardi di franchi e rappresentano una componente significativa del turismo estivo; la quota realizzata dalla presenza di turisti stranieri è stimata a 67 milioni di franchi l'anno²¹.

– Promozione della salute attraverso un incremento dell'attività fisica quotidiana

Spostarsi a piedi e in bicicletta permette di combinare parte dei tragitti quotidiani con una salutare dose di attività fisica. Un aspetto questo considerato importante fra

¹⁵ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012): Nationaler Radverkehrsplan 2020, Berlino.

¹⁶ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft (2015): Masterplan Radfahren 2015–2025, Vienna.

¹⁷ Ufficio federale dell'energia: Statistica globale svizzera dell'energia 2015, pag. 4, fig. 3, disponibile all'indirizzo www.ufe.admin.ch > Temi > Statistiche energetiche > Statistica globale dell'energia.

¹⁸ Ufficio federale dell'ambiente, Émissions de gaz à effet de serre visées par la loi sur le CO₂ révisée et par le Protocole de Kyoto, 2^e période d'engagement (2013–2020), versione luglio 2017, fig. 7, pag. 18, disponibile all'indirizzo www.ufam.admin.ch > Temi > Clima > Dati, indicatori e carte > Dati > Inventario dei gas serra (soltanto in franc. e ted.).

¹⁹ Ufficio federale dell'energia (2016): Analyse des schweizerischen Energieverbrauchs 2000–2014 nach Verwendungszwecken, 2015, pag. 73, fig. 4–12, disponibile all'indirizzo www.ufe.admin.ch > Temi > Statistiche energetiche > Consumo di energia per categorie di utilizzazione (in ted.).

²⁰ USTRA/Infras (2005): CO₂-Potenzial des Langsamverkehrs. Verlagerung von kurzen MIV-Fahrten, Berna, disponibile all'indirizzo www.ustra.admin.ch > Temi > Mobilità lenta > Basi di rilevanza strategica (in ted.).

²¹ USTRA, SvizzeraMobile (2015): Velofahren in der Schweiz 2014, Berna, pag. 73, disponibile all'indirizzo www.ustra.admin.ch > Temi > Mobilità lenta > Documentazione (in ted.).

le misure della Strategia nazionale sulla prevenzione delle malattie non trasmissibili (Strategia MNT) adottata il 6 aprile 2016 dal Consiglio federale e dalla Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS)²²: la disponibilità capillare di reti ciclopedonali fruibili e sicure è essenziale per l'esito positivo di tale componente strategica.

Rispetto dell'attuale ripartizione dei compiti

Con la clausola della riserva della competenza cantonale sancita nel capoverso 2 si esprime la volontà di tutelare e mantenere l'attuale ripartizione federalista dei compiti di pianificazione, costruzione, manutenzione e gestione delle reti viarie per la mobilità lenta. L'iniziativa chiede unicamente che, nel rispetto del principio di sussidiarietà²³ sancito nella Costituzione federale dall'entrata in vigore della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), la Confederazione definisca i principi relativi alle reti ciclabili analogamente ai sentieri e ai percorsi pedonali, fornendo ai Cantoni supporto tecnico, coordinativo e all'occorrenza finanziario ai fini dell'attuazione.

Considerazione di precedenti tentativi politici

L'Iniziativa per la bici chiede sostanzialmente quanto già proposto nel 1977 nel controprogetto all'iniziativa popolare «Per l'incremento di sentieri e viottoli»: già allora il Consiglio nazionale intendeva fissare le vie ciclabili nella Costituzione, ma non era riuscito a giungere a un'intesa con il Consiglio degli Stati durante la procedura di appianamento delle divergenze²⁴. Il 18 febbraio 1979 l'articolo costituzionale sui percorsi pedonali e i sentieri (senza vie ciclabili) fu accolto dal Popolo, con circa il 78 per cento di voti favorevoli, e da tutti i Cantoni ad eccezione del Vallese²⁵.

Oggi, 40 anni più tardi, la mobilità ciclistica ha acquisito, in Svizzera come all'estero, un'importanza ancora maggiore, in particolare nel quadro della gestione dei problemi di traffico viepiù sensibili in città e negli agglomerati.

4.1.2 Difetti dell'iniziativa

Aspetti meno convincenti dell'iniziativa sono le richieste normative che vanno oltre la semplice integrazione delle attuali disposizioni sui sentieri e percorsi pedonali.

Obbligo della Confederazione di sostenere e coordinare misure dei Cantoni e di terzi

Il testo dell'iniziativa sostituisce l'attuale formulazione potestativa (facoltà di sostenere) dell'articolo 88 capoverso 2 Cost. con una formulazione imperativa per la

²² Ufficio federale della sanità pubblica/CDS (2016): Strategia nazionale sulla prevenzione delle malattie non trasmissibili (Strategia MNT) 2017–2024, 2016, pag. 27 e 47, disponibile all'indirizzo www.ufsp.admin.ch > Temi > Strategie & politica > Strategie nazionali della sanità > Strategia MNT.

²³ Art. 5a e 43a cpv. 1 Cost.

²⁴ Cfr. Bollettino ufficiale 1978 IV 816

²⁵ FF 1979 II 8

Confederazione (obbligo di promuovere). Questa modifica, che si applicherebbe non solo alle ciclovie ma anche ai sentieri escursionistici e pedonali, priva il legislatore dell'attuale margine discrezionale nella definizione delle disposizioni attuative e non è auspicabile per motivi di politica finanziaria.

Competenza sui provvedimenti in materia di comunicazione²⁶

Va oltre la normativa vigente sui sentieri e percorsi pedonali anche la richiesta di provvedimenti in materia di comunicazione volti a influenzare il comportamento (cfr. punto 3.3), che secondo il testo dell'iniziativa si applicherebbero non solo alle piste ciclabili ma anche ai sentieri e ai percorsi pedonali. Le disposizioni federali in altri settori si limitano di norma all'acquisizione e diffusione di informazioni tecniche.

Obiettivi qualitativi di sicurezza e attrattività

Gli obiettivi qualitativi «sicure e attrattive» sono fissati non soltanto per le reti ciclabili, ma anche per quelle dei sentieri e percorsi pedonali. Considerando che simili criteri qualitativi non sono sanciti in nessun'altra disposizione costituzionale su modi e infrastrutture di trasporto (cfr. art. 82–87 Cost.), questa richiesta dell'iniziativa è eccessiva.

4.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'iniziativa non genera incompatibilità con il diritto internazionale in generale, né con l'Accordo sui trasporti terrestri²⁷ o con altre convenzioni internazionali nel settore dei trasporti o delle relative infrastrutture.

5 Conclusioni

Le argomentazioni suesposte dimostrano che lo scopo perseguito dall'iniziativa popolare, ovvero l'integrazione della mobilità ciclabile a livello costituzionale, è in linea con i principi della Confederazione in materia di politica dei trasporti e contribuisce positivamente al raggiungimento di altri obiettivi del Consiglio federale. Si ritiene pertanto opportuno e appropriato un maggior impegno in termini di coordinamento e supporto attuativo da parte della Confederazione nell'ambito delle reti ciclabili.

Al tempo stesso, tuttavia, la Confederazione deve provvedere a proporzionare gli impegni entro i limiti delle sue risorse finanziarie e di personale: principio questo incompatibile con gli elementi dell'iniziativa che vanno oltre la semplice integrazione delle vie ciclabili nell'attuale articolo costituzionale, ossia la competenza e l'obbligo di adottare provvedimenti di comunicazione volti a influenzare il compor-

²⁶ Concerne soltanto le versioni tedesca e francese.

²⁷ Accordo del 21 giugno 1999 fra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia, RS **0.740.72**.

tamento, la trasformazione della formulazione «potestativa» in «imperativa» nonché l'integrazione dei requisiti della rete con gli obiettivi qualitativi «sicure e attrattive».

Alla luce di quanto esposto, il Consiglio federale raccomanda di respingere l'Iniziativa per la bici e le contrappone un controprogetto diretto che si limita essenzialmente a equiparare, a livello di politica dei trasporti, la mobilità ciclistica a quella pedonale ed escursionistica.

Nella fattispecie, un controprogetto indiretto (disegno di legge) non consentirebbe di raggiungere l'obiettivo principale dell'iniziativa, ovvero l'equiparazione a livello di politica dei trasporti delle infrastrutture ciclabili a quelle pedonali ed escursionistiche. Un tale disegno di legge, potendo essenzialmente basarsi soltanto sulle attuali norme costituzionali in materia di circolazione stradale (art. 82 Cost.), strade nazionali (art. 83 Cost.) o pianificazione del territorio (art. 75 Cost.), rimarrebbe inevitabilmente un'opera incompiuta. Una normativa federale relativa a mezzi e infrastrutture ciclabili equivalente alla legge federale del 4 ottobre 1985²⁸ sui percorsi pedonali ed i sentieri (LPS) è possibile solo mediante il completamento dell'articolo 88 Cost.

6 Controprogetto diretto

6.1 Punti essenziali del controprogetto diretto

6.1.1 La normativa proposta

Elemento centrale del controprogetto all'iniziativa popolare è l'equiparazione nell'articolo 88 della Costituzione federale delle ciclovie ai sentieri e percorsi pedonali ai fini della politica dei trasporti.

A tale scopo il titolo dell'articolo è adeguato al nuovo contenuto normativo e il campo d'applicazione dei tre capoversi dell'articolo 88 Cost. viene esteso integrando nel testo costituzionale le vie ciclabili e relative reti. Il controprogetto sancisce inoltre la possibilità per la Confederazione di sostenere e coordinare provvedimenti di terzi nonché quelli volti a informare sulle reti (vedi dettagli nel punto 6.2), e l'obbligo di tutelare la competenza cantonale in relazione a tutti i provvedimenti.

Il controprogetto resta infine il più aderente possibile all'attuale norma costituzionale sui sentieri e percorsi pedonali: nel capoverso 1 si rinuncia alla distinzione sancita nel testo dell'iniziativa tra reti ciclabili per la mobilità quotidiana e quelle destinate al tempo libero; nel capoverso 2 si mantiene la formulazione vigente potestativa tralasciando l'integrazione degli obiettivi qualitativi proposti dall'iniziativa «sicure e attrattive».

La tabella seguente riporta le modifiche all'articolo 88 Cost. proposte nel controprogetto (colonna di destra) e il testo vigente della Costituzione federale (colonna di sinistra). Le modifiche rispetto al testo attuale sono sottolineate.

²⁸ RS 704

Art. 88 Sentieri e percorsi pedonali (⇒ articolo costituzionale attuale)	Art. 88 Sentieri, percorsi pedonali e <u>vie ciclabili</u> (⇒ controprogetto diretto del Consiglio federale)
1 La Confederazione emana principi sulle reti di sentieri e percorsi pedonali.	1 La Confederazione emana principi sulle reti di sentieri, percorsi pedonali <u>e vie ciclabili</u> .
2 Può sostenere e coordinare i provvedimenti dei Cantoni per la realizzazione e la manutenzione di queste reti.	2 Può sostenere e coordinare i provvedimenti dei Cantoni <u>e di terzi</u> per la realizzazione e la manutenzione di <u>tali reti nonché per informare sulle medesime. In tale contesto rispetta le competenze dei Cantoni.</u>
3 Nell'adempimento dei suoi compiti, considera le reti dei sentieri e percorsi pedonali e sostituisce i percorsi e sentieri che deve sopprimere.	3 Nell'adempimento dei suoi compiti, <u>prende in considerazione tali reti</u> . Sostituisce i <u>sentieri, i percorsi pedonali o le vie ciclabili</u> che deve sopprimere.

Il disegno di legge che concretizza la disposizione costituzionale sarà elaborato dopo la votazione popolare, ricorrendo a una delle seguenti possibilità: revisione totale dell'attuale LPS con integrazione delle questioni legate alla mobilità ciclistica o stesura di una nuova legge federale sulle vie ciclabili. Dal punto di vista contenutistico, la legislazione esecutiva in materia di vie ciclabili e relative reti dovrebbe basarsi in entrambi i casi sulla normativa concernente i percorsi pedonali e i sentieri.

6.1.2 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Nel 2016 è stato posto in consultazione un avamprogetto del controprogetto. Nell'ambito della procedura sono pervenuti 74 pareri²⁹. Vi hanno partecipato tutti i 26 Cantoni, la Conferenza dei direttori cantonali delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente e otto partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale. Si sono inoltre espresse le tre associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, tre associazioni mantello nazionali dell'economia e 29 organizzazioni, principalmente dei settori dei trasporti, della salute pubblica, del turismo, dell'energia e dell'ambiente, oltre a due commissioni federali e un privato.

I riscontri ricevuti mostrano che l'impostazione e gli indirizzi di massima del controprogetto in discussione godono nel complesso di ampio sostegno.

Va sottolineata in particolare la quasi totale approvazione della valorizzazione del ruolo della mobilità ciclistica nell'intero sistema dei trasporti. I risultati della consultazione mostrano tuttavia anche l'esigenza di semplificare ulteriormente il testo

²⁹ I singoli pareri e il rapporto riassuntivo sui risultati della consultazione sono disponibili al seguente indirizzo: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2016 > DATEC.

costituzionale dal punto di vista redazionale, restando più fedeli all'attuale articolo 88 Cost. sui sentieri e percorsi pedonali. Quasi tutti i Cantoni e le associazioni mantello dei Comuni e delle città appoggiano l'impostazione del controprogetto, che riscuote l'approvazione della grande maggioranza delle organizzazioni, mentre tra i partiti politici e le associazioni mantello dell'economia i pareri favorevoli e contrari sono bilanciati.

Poiché l'equiparazione della mobilità ciclistica a quella pedonale ed escursionistica sul piano della politica dei trasporti e il conseguente spostamento di competenze interesserebbero soprattutto Cantoni, città e Comuni, al loro appoggio quasi unanime deve essere attribuita la debita importanza. Questi livelli dello Stato apprezzano esplicitamente il fatto che in futuro la Confederazione metterà a disposizione anche per le ciclovie fondamentali validi per l'intero territorio nazionale e assumerà una funzione sussidiaria di coordinamento e, se necessario, di assistenza. In tale contesto il Consiglio federale considera meno rilevanti singole preoccupazioni di politica federalista contrarie all'idea di disciplinare le ciclovie nella Costituzione federale.

Dopo la consultazione il nostro Collegio ha rivisto il controprogetto diretto tenendo conto dei relativi risultati, che si riflettono nel testo costituzionale attualmente proposto, in particolare per quanto riguarda:

- la competenza federale di emanare principi per le reti ciclabili (cpv. 1);
- il mantenimento della formulazione potestativa (cpv. 2);
- la rinuncia agli obiettivi qualitativi «sicure e attrattive» (cpv. 2);
- la possibilità per la Confederazione di informare nonché sostenere e coordinare provvedimenti dei Cantoni e di terzi (cpv. 2);
- l'introduzione di un'esplicita clausola di competenza cantonale (cpv. 2);
- l'obbligo per la Confederazione di tenere conto delle reti ciclabili cantonali e comunali, incluso l'obbligo di sostituzione (cpv. 3).

6.2 Commenti alle singole disposizioni del controprogetto diretto

Rubrica dell'art. 88 Cost.

L'integrazione delle vie ciclabili e relative reti nel controprogetto richiede il conseguente adeguamento dell'attuale rubrica dell'articolo 88 Cost.

Art. 88 cpv. 1 Cost.

Nel controprogetto l'attuale competenza della Confederazione di emanare norme di principio sulle reti di sentieri e percorsi pedonali è estesa alle reti ciclabili.

Nel quadro della sua competenza di emanare norme di principio e al fine di garantire un livello minimo di armonizzazione e coordinamento, la Confederazione è autorizzata a disciplinare nei loro aspetti salienti fattispecie d'interesse nazionale. La regolamentazione dettagliata e la relativa esecuzione rimangono di competenza dei

Cantoni. Analogamente alla legislazione sui sentieri e percorsi pedonali, anche nella legislazione esecutiva sulle ciclovie la Confederazione formulerà soltanto requisiti e standard minimi, che potranno essere integrati da Cantoni e Comuni in base alle proprie necessità.

Diversamente dall'iniziativa e dal progetto posto in consultazione, il testo costituzionale del controprogetto non distingue più tra reti per la mobilità quotidiana e reti di ciclovie destinate al tempo libero. Conformemente a quanto emerso dalla consultazione, la classificazione e la precisazione delle categorie di reti nonché di altri elementi dell'infrastruttura ciclistica saranno effettuate, come per altri concetti della Costituzione, soltanto nel quadro della legislazione esecutiva.

Art. 88 cpv. 2 Cost.

Il controprogetto del nostro Consiglio rigetta la formulazione imperativa del testo dell'iniziativa che impone alla Confederazione di promuovere e coordinare provvedimenti e mantiene l'attuale formulazione potestativa, che le assicura invece i necessari margini di manovra in termini di legislazione esecutiva e di bilancio. Sulla base dell'attuale legislazione in materia di percorsi pedonali e sentieri si presume che, a prescindere da un'analogha estensione all'ambito della mobilità ciclabile, il legislatore farà un uso moderato di tale competenza costituzionale.

Il controprogetto consente alla Confederazione di coordinare e sostenere provvedimenti di terzi a titolo integrativo. Questa competenza recepita dall'iniziativa si riferisce a una norma sancita nell'articolo 37^{quater} capoverso 4 della vecchia Costituzione prima della sua revisione totale, ma tralasciata per motivi redazionali al fine di snellire il testo costituzionale³⁰. Per provvedimenti di terzi si intendono in primo luogo le attività di organizzazioni private specializzate, incaricate da enti pubblici di svolgere determinati compiti o di collaborarvi. Nel settore dei sentieri e percorsi pedonali esiste una simile regolamentazione per organizzazioni private, quali le associazioni Sentieri Svizzeri e Mobilità pedonale Svizzera o la fondazione SvizzeraMobile, negli articoli 8 e 12 LPS. Tra i compiti svolti rientrano l'elaborazione e la predisposizione di strumenti di lavoro e guide attuative o di altri strumenti esecutivi come applicazioni basate su geodati per la pianificazione e gestione delle diverse reti, nonché lo svolgimento di attività in materia di informazione, formazione tecnica, monitoraggio e valutazione. Questa forma di collaborazione tra settore pubblico e privato si è dimostrata efficace nell'ambito dei percorsi pedonali e sentieri ai fini di un'espletamento delle mansioni efficienti, economico e di alta qualità.

Il controprogetto del Consiglio federale sostituisce il concetto di «comunicazione»³¹, introdotto dall'iniziativa, con il termine «informazione» di significato meno ampio, limitando in tal modo la competenza federale di sostegno e coordinamento in questo ambito alla raccolta, messa a disposizione e diffusione di informazioni tecniche di carattere generale sulle reti viarie per la mobilità lenta. Questa competenza in materia di informazione si spinge tuttavia oltre il generale incarico di informare della Confederazione, sancito nell'articolo 180 capoverso 2 Cost., secondo cui Consiglio e Amministrazione federali sono tenuti soltanto a informare sulle proprie attività. Non

³⁰ FF 1997 I 1

³¹ Concerne soltanto le versioni tedesca e francese.

sono interessate da questa limitazione le attività di informazione e comunicazione previste da altre basi giuridiche, ad esempio, dalle normative concernenti l'energia, l'ambiente, la salute o la promozione del turismo.

Alla luce dei risultati della consultazione, si introduce nel testo costituzionale (secondo periodo) una clausola di competenza cantonale che, nonostante nel presente contesto abbia una valenza unicamente dichiaratoria, ha l'effetto di tutelare e confermare l'attuale ripartizione federalista dei compiti di pianificazione, costruzione e manutenzione delle reti viarie per la mobilità lenta.

Art. 88 cpv. 3 Cost.

In virtù delle modifiche apportate a questo capoverso, la Confederazione sarà tenuta, nell'adempimento dei suoi compiti (p. es. progettazione e pianificazione di infrastrutture federali), a tenere in debita considerazione le reti ciclabili cantonali e comunali, sostituendo i tracciati che devono essere soppressi. Un obbligo analogo esiste già oggi per i sentieri e i percorsi pedonali.

I Cantoni e i Comuni hanno in tal modo la certezza che, nello svolgimento dei suoi compiti (di interesse nazionale), la Confederazione tenga conto, anche in riferimento alle ciclovie, delle richieste ed esigenze legate alle reti cantonali e comunali della mobilità lenta e, se necessario, realizzi o finanzi una soluzione sostitutiva equivalente.

6.3 Ripercussioni del controprogetto diretto

6.3.1 Ripercussioni sull'effettivo del personale e sulle finanze della Confederazione

Come ogni nuovo compito della Confederazione, l'integrazione delle vie ciclabili nell'articolo 88 Cost. ha ripercussioni sul bilancio federale, sia a livello finanziario sia di organico. Un elenco esaustivo in proposito può tuttavia essere compilato soltanto in presenza della normativa esecutiva, nella quale saranno stabiliti in dettaglio i compiti concreti da affidare a Confederazione e Cantoni nel settore delle ciclovie e quantificate le risorse finanziarie e di personale necessarie per il loro adempimento.

Considerando l'equiparazione fra le esigenze nel settore delle ciclovie e in quello dei sentieri e percorsi pedonali sancita nel controprogetto, si può comunque già effettuare una stima plausibile dei costi. Per assolvere i suoi compiti riguardanti il coordinamento, il sostegno attuativo e l'emanazione di norme di principio nel settore dei sentieri e percorsi pedonali sancito nella Costituzione federale da quasi quarant'anni, la Confederazione spende circa 1,8 milioni di franchi l'anno occupando 2,5 unità di personale a tempo pieno. Analogamente, in caso di attuazione delle nuove disposizioni sulla mobilità ciclistica, l'onere da sostenere in termini finanziari e di organico dovrebbe essere sostanzialmente simile. Dato che l'Ufficio federale delle strade (USTRA), nell'ambito delle sue attuali competenze di entità decisamente inferiore, già svolge e sostiene attività a favore della mobilità ciclistica con un posto a tempo pieno e circa 700 000 franchi l'anno, l'onere netto aggiuntivo sarebbe pari a circa 1,1 milioni di franchi l'anno e 1,5 unità di personale a tempo pieno. Le necessarie

risorse finanziarie e di personale dovranno essere compensate all'interno del budget dell'USTRA. Al momento le ripercussioni non possono essere precisate. La legislazione esecutiva potrà entrare in vigore soltanto quando si disporrà delle necessarie risorse finanziarie e di personale.

6.3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Le attività di progettazione, realizzazione, manutenzione e gestione delle reti di vie ciclabili e di altre infrastrutture ciclistiche rimarranno, anche in seguito all'approvazione della modifica costituzionale, in linea di principio di competenza dei Cantoni e Comuni, cui la legislazione esecutiva non affiderà pertanto nuovi compiti. La regolamentazione giuridica dovrebbe limitarsi, in considerazione del principio di sussidiarietà (n. 6.4.5) e analogamente alla legislazione sui sentieri e percorsi pedonali, a pochi principi di validità nazionale, sgravando al tempo stesso Cantoni e Comuni nelle loro attività attraverso sostegno tecnico e a livello di coordinamento.

Le ripercussioni concrete dal profilo della pianificazione, dell'organizzazione e delle finanze di Cantoni e Comuni possono essere attualmente stimate soltanto sulla base delle conseguenze derivate dall'attuazione della legge sui percorsi pedonali ed i sentieri (LPS). Questa legge sancisce in particolare l'obbligo per i Cantoni di riportare i percorsi pedonali e i sentieri in appositi piani e di designare un ente specializzato nel settore.

Si presume che, nel caso di un'integrazione delle ciclovie nell'articolo 88 Cost., la legislazione esecutiva contemplerebbe obblighi analoghi al riguardo. Già oggi tutti i Cantoni, tranne uno, dispongono di piani delle reti ciclabili e 23 su 26 hanno designato anche enti specializzati per la mobilità ciclabile, spesso combinati con quelli per la mobilità pedonale.

Quindi, anche dopo l'emanazione di norme di principio sulle vie ciclabili (v. n. 6.1.1), per la maggior parte dei Cantoni non risulterebbero nuovi compiti né oneri finanziari, anzi, essi avrebbero diritto al supporto subsidiario della Confederazione nelle attività di attuazione, coordinamento e informazione.

6.3.3 Ripercussioni per l'economia, l'ambiente e la società

La valorizzazione della mobilità ciclabile all'interno del sistema dei trasporti coincide con gli obiettivi del nostro Consiglio per il settore e contribuisce al raggiungimento di altri importanti obiettivi federali (n. 4.1.1). La mobilità lenta produce emissioni bassissime di CO₂ e di altro tipo, è sopportabile per i centri abitati, parsimoniosa nell'uso delle risorse, efficiente in termini di energia, economica, salutare e sempre a disposizione di tutti senza grandi impedimenti. Le sue ripercussioni economiche, ambientali e sociali sono nel complesso sostenibili. Gli investimenti nelle

reti viarie e in altre infrastrutture della mobilità lenta presentano peraltro un buon rapporto costi-benefici anche per il settore pubblico³².

6.4 Aspetti giuridici

6.4.1 Costituzionalità

In virtù dell'articolo 139 capoverso 5 Cost. l'Assemblea federale può contrapporre a un'iniziativa popolare un controprogetto.

Il nostro Collegio sottopone all'Assemblea federale un controprogetto diretto all'iniziativa popolare «Per la promozione delle vie ciclabili e dei sentieri e percorsi pedonali (Iniziativa per la bici)» proponendo di approvarlo e di sottoporlo al Popolo e ai Cantoni contemporaneamente all'iniziativa con la raccomandazione di approvare il controprogetto. Se non è ritirata, l'iniziativa popolare è sottoposta al voto del Popolo e dei Cantoni unitamente al controprogetto, secondo la procedura di cui all'articolo 139b Cost.

6.4.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il controprogetto non genera incompatibilità con il diritto internazionale in generale, né con l'Accordo sui trasporti terrestri o con altre convenzioni internazionali nel settore dei trasporti o delle relative infrastrutture.

6.4.3 Forma dell'atto

Il nostro Consiglio sottopone all'Assemblea federale il controprogetto all'iniziativa popolare secondo l'articolo 163 capoverso 2 Cost. e gli articoli 97 capoverso 1 lettera a e 101 LParl sotto forma di decreto federale.

6.4.4 Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. le disposizioni che comportano una spesa unica di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi necessitano del consenso della maggioranza dei membri di entrambe le Camere. In base alle informazioni attuali, nessuna delle disposizioni del presente progetto di modifica della Costituzione comporta spese superiori a questi limiti (n. 6.3.1).

³² INFRAS/USTRA (2003): Effizienz von öffentlichen Investitionen in den Langsamverkehr, Berna, disponibile all'indirizzo www.ustr.admin.ch > Temi > Mobilità lenta > Basi di rilevanza strategica (in ted. con riassunto in franc. e ingl.).

6.4.5 Rispetto del principio di sussidiarietà

Con la riserva di competenza cantonale sancita nell'articolo 88 capoverso 2 Cost. il controprogetto conferma la sperimentata ripartizione federalista dei compiti di pianificazione, realizzazione e manutenzione delle reti viarie per tutte le forme di mobilità lenta. Nel rispetto del principio di sussidiarietà sancito nella Costituzione federale (art. 5a e 43a Cost.), alla Confederazione è conferita pertanto unicamente la competenza di emanare principi sulle vie ciclabili, analogamente alle disposizioni riguardanti i sentieri e i percorsi pedonali, e di sostenere i Cantoni e terzi nell'esecuzione dal punto di vista tecnico, del coordinamento e all'occorrenza finanziario.

