



00.000

Decreto federale concernente le vie ciclabili i sentieri e i percorsi pedonali

Controprogetto diretto del Consiglio federale all'iniziativa popolare federale «Per la promozione delle vie ciclabili e dei sentieri e percorsi pedonali (Iniziativa per la bici)»

Rapporto esplicativo per la procedura di consultazione

del 17 agosto 2016

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 con 105 234 firme valide, chiede che l'attuale articolo costituzionale sui sentieri e i percorsi pedonali (art. 88 Cost.) sia integrato con disposizioni riguardanti le vie ciclabili. Il Consiglio federale, pur essendo favorevole all'equiparazione della mobilità ciclistica a quella pedonale ed escursionistica a livello di politica dei trasporti, respinge qualsiasi ulteriore richiesta dell'iniziativa, motivo per cui ha elaborato un controprogetto diretto e avviato una consultazione in merito.

Depositata il 1° marzo 2016 con 105 234 firme valide, l'Iniziativa per la bici chiede di integrare l'attuale articolo costituzionale sui sentieri e i percorsi pedonali (art. 88 Cost.) con disposizioni riguardanti le vie ciclabili.

Il Consiglio federale, convinto che l'uso della bicicletta possa aiutare a snellire il traffico nelle ore di punta, contribuendo altresì a ridurre i consumi energetici e le emissioni di CO2 sul territorio nazionale nonché a promuovere la salute, ritiene sostanzialmente opportuno e appropriato un maggiore impegno a favore delle vie ciclabili (emanazione di norme di principio, coordinamento e sostegno). Essendo queste tuttavia di competenza di Cantoni e Comuni e dovendo la Confederazione, nell'assunzione di nuovi compiti, fare i conti con precisi limiti finanziari e di organico, il Consiglio federale esclude tutti quegli elementi dell'iniziativa che si estendono oltre la semplice integrazione dell'attuale articolo costituzionale, motivo per cui ha incaricato il DATEC di elaborare un controprogetto diretto avviando una consultazione in merito. La stesura dell'eventuale disegno di legge avverrà in una seconda fase, successiva alla votazione popolare sulla modifica costituzionale.

Procedendo in questo modo il Consiglio federale dichiara di:

- condividere fondamentalmente l'equiparazione delle ciclovie ai sentieri e ai percorsi pedonali a livello di politica dei trasporti;*
- non mettere in discussione la competenza di Cantoni e Comuni in materia di pianificazione, costruzione, gestione e manutenzione delle reti ciclabili e di essere disposto, come nel caso dei sentieri e percorsi pedonali, a svolgere un ruolo di coordinamento e di sostegno anche per queste infrastrutture;*
- voler assicurare a sé e al Parlamento i margini d'intervento necessari per una concretizzazione accurata e ampiamente condivisa dell'articolo costituzionale a livello di legge.*

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	4
2 Scopi e contenuto dell'iniziativa	4
2.1 Aspetti formali dell'iniziativa	4
2.2 Scopi e contenuto dell'iniziativa	5
2.2.1 Scopi dell'iniziativa	5
2.2.2 Promotori dell'iniziativa	6
2.3 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa	6
3 Valutazione dell'iniziativa	8
3.1 Pregi dell'iniziativa	8
3.1.1 La valorizzazione della bicicletta all'interno del sistema dei trasporti coincide con gli obiettivi del Consiglio federale per il settore	8
3.1.2 La valorizzazione della bicicletta all'interno del sistema dei trasporti favorisce il raggiungimento di altri importanti obiettivi federali	9
3.1.3 Considerazione di precedenti sforzi politici	10
3.1.4 Equiparazione delle vie ciclabili ai sentieri e ai percorsi pedonali	10
3.2 Difetti dell'iniziativa	10
3.2.1 Estensione di norme già collaudate	10
3.2.2 Riserva di competenza a favore dei Cantoni	10
3.3 Ulteriori considerazioni	11
3.3.1 Requisiti federali riguardo a sicurezza e attrattività	11
3.3.2 Ripartizione dei compiti fra Confederazione, Cantoni e Comuni	11
3.3.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	12
4 Conclusioni; posizione del Consiglio federale	12
5 Controprogetto diretto	12
5.1 Punti essenziali del controprogetto	12
5.2 Commento alle singole disposizioni del controprogetto	14
5.3 Attuazione del controprogetto	16
6. Ripercussioni	16
6.1 Ripercussioni sull'effettivo del personale e sulle finanze della Confederazione	16
6.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale e sulle finanze di Cantoni e Comuni	16
6.3 Ripercussioni per l'economia	17

1 Situazione iniziale

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.

Convinto che l'uso della bicicletta possa concorrere ad alleggerire il traffico nelle ore di punta, contribuendo altresì alla riduzione dei consumi energetici e delle emissioni svizzere di CO₂ nonché alla promozione della salute, il Consiglio federale ritiene sostanzialmente opportuno e appropriato un maggiore impegno a favore delle vie ciclabili. Essendo queste tuttavia 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 dell'attuale articolo costituzionale e ha quindi deciso di elaborare una proposta alternativa sotto forma di controprogetto diretto limitato all'equiparazione, sul piano della politica dei trasporti, della mobilità ciclabile a quella pedonale ed escursionistica.

2 Scopi e contenuto dell'iniziativa

2.1 Aspetti formali dell'iniziativa

Testo dell'iniziativa

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

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 RS 101

Riuscita formale e termini di trattazione

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 e depositata il 1° marzo 2016 con le firme necessarie.

Con decisione del 15 marzo 2016, la Cancelleria 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 1 lettera a della legge sul Parlamento⁴ (LParl), il Consiglio federale deve quindi presentare al Parlamento un disegno di decreto federale 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.

Validità dell'iniziativa

L'iniziativa soddisfa i requisiti di validità di cui all'articolo 139 capoverso 3 Cost.:

- a) è formulata sotto forma di progetto interamente elaborato (unità della forma);
- b) tra i singoli elementi dell'iniziativa esiste un nesso materiale (unità della materia);
- c) non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale (compatibilità con il diritto internazionale).

2.2 Scopi e contenuto dell'iniziativa

2.2.1 Scopi dell'iniziativa

L'Iniziativa per la bici intende integrare l'attuale articolo costituzionale sui sentieri e i percorsi pedonali (art. 88 Cost.; RS 101) con disposizioni riguardanti le vie ciclabili.

Al pari di quanto già avviene oggi per i sentieri e i percorsi pedonali, si chiede ai Cantoni e i Comuni di realizzare e gestire una rete ciclabile attrattiva e sicura con il sostegno tecnico, coordinativo e finanziario della Confederazione che, nel rispetto delle competenze cantonali, dovrà emanare principi non solo sulle reti di sentieri e percorsi pedonali, ma anche su quelle ciclabili destinate alla mobilità quotidiana e del tempo libero, promuovendo altresì attività di comunicazione tese a favorire queste forme di mobilità lenta o semimotorizzata. Come per i sentieri e i percorsi pedonali, la Confederazione dovrà infine tener conto, nell'adempimento dei suoi compiti, delle infrastrutture ciclistiche cantonali e comunali, provvedendo alla sostituzione di eventuali vie ciclabili che deve sopprimere.

² FF 2015 1551

³ FF 2016 1493

⁴ RS 171.10

Oltre all'equiparazione delle reti ciclabili alle reti di sentieri e percorsi pedonali sotto il profilo giuridico, pianificatorio e finanziario, gli iniziativaisti auspicano che «in Svizzera la cultura della bici si radichi in misura sempre maggiore», convinti che ciò contribuirebbe ad aumentare l'uso della bicicletta⁵ a beneficio di tutti perché andare in bicicletta occupa poco spazio, fa bene alla salute e rispetta l'ambiente. Date le distanze perlopiù brevi che la caratterizzano, la Svizzera si presterebbe peraltro in modo ideale a questa modalità di spostamento.

2.2.2 Promotori dell'iniziativa

Il comitato promotore dell'iniziativa (www.iniziativa-bici.ch) è costituito da 26 partiti e associazioni, fra cui figurano, oltre a quelle di categoria, organizzazioni dei settori sanitario, energetico e ambientale che si adoperano per migliorare l'offerta di trasporti non solo per motivi legati alla politica strettamente settoriale, ma anche per favorire forme di mobilità più parsimoniose dal punto di vista energetico, più rispettose dell'ambiente e più sane.

2.3 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa

Per evidenziare e illustrare più facilmente le modifiche dell'articolo 88 Cost. proposte dagli iniziativaisti riportiamo qui di seguito una tabella che mette a confronto l'articolo costituzionale vigente (colonna di sinistra) e il testo dell'iniziativa (colonna di 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.

⁵ Comunicato stampa del 1° marzo 2016 del comitato promotore dell'Iniziativa per la bici.

Articolo 88 capoverso 1 Cost.

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

Articolo 88 capoverso 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 ai provvedimenti dei Cantoni possono ora essere promossi anche «provvedimenti di terzi», termine con cui si intendono in primo luogo le attività di organizzazioni private specializzate d'importanza nazionale⁶ incaricate dalla Confederazione di svolgere determinati compiti federali o di collaborarvi (p. es. elaborazione e predisposizione di strumenti di lavoro e guide attuative o di geodati e altre informazioni tecniche, incarichi nel campo della formazione tecnica o del monitoraggio).

Il testo dell'iniziativa specifica altresì i requisiti qualitativi cui devono rispondere le reti viarie per la mobilità lenta («sicure e attrattive») senza creare nuove competenze federali, dato che, a parte l'estensione all'ambito della mobilità ciclabile, non si fa altro che recepire a livello costituzionale quanto già attuato per i percorsi pedonali e i sentieri nella relativa legge federale⁷.

Introducendo il termine «comunicazione» (riguarda solo il testo tedesco e francese) si crea nel capoverso 2 un nuovo ambito d'intervento comune a tutte le reti viarie per la mobilità lenta. Stando ai promotori dell'iniziativa, oltre alla mera pubblicazione di informazioni tecniche, si tratterebbe di condurre campagne di sensibilizzazione e incentivazione tese a modificare il comportamento della popolazione, inducendola a spostarsi maggiormente a piedi o in bicicletta⁸.

Inserendo la riserva di competenza cantonale («nel rispetto delle competenze dei Cantoni»), il testo dell'iniziativa evidenzia che non si intende mettere in discussione, bensì rafforzare l'attuale ripartizione federalista dei compiti di pianificazione, costruzione, gestione e manutenzione delle reti viarie per la mobilità lenta.

Articolo 88 capoverso 3 Cost.

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

⁶ Cfr. art. 8 e 12LPS; p. es. «Sentieri Svizzeri», «Mobilità pedonale Svizzera», «SvizzeraMobile».

⁷ Cfr. art. 6 cpv. 1 o art. 7 cpv. 2 lett. C e d LPS.

⁸ Comunicato stampa dell'8.11.2014 sul lancio dell'Iniziativa per la bici, Pro Velo Svizzera.

3 Valutazione dell'iniziativa

3.1 Pregi dell'iniziativa

3.1.1 La valorizzazione della bicicletta all'interno del sistema dei trasporti coincide con gli obiettivi del Consiglio federale per il settore

L'iniziativa popolare punta a sancire a livello costituzionale la competenza della Confederazione di emanare norme di principio sulle vie ciclabili e sulle relative reti, rafforzando così l'intero settore della mobilità lenta. Tale direttrice è in linea con gli obiettivi di politica dei trasporti del Consiglio federale, il quale attribuisce alla mobilità lenta un ruolo importante ai fini del decongestionamento del traffico motorizzato pubblico e privato nelle ore di punta, ossia favorendo uno spostamento verso altre modalità di trasporto⁹.

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 ai 5 chilometri. Ciò significa che su queste distanze esiste un potenziale di decongestionamento ancora da sfruttare grazie alla mobilità lenta, i cui punti di forza risiedono appunto «nel corto raggio fino a circa 15 minuti di percorrenza, ovvero fino a 1 chilometro a piedi, fino a circa 5 chilometri in bicicletta e fino a circa 7 chilometri in bicicletta elettrica¹⁰». La forte crescita delle vendite di e-bike sta inoltre modificando il parco veicoli di biciclette, permettendo così di raggiungere nuovi target, coprire nuove distanze e sfruttare ulteriormente i potenziali di trasferimento tra le modalità di trasporto.

L'importanza che la bicicletta riveste per l'intero sistema dei trasporti si rispecchia anche nei diversi sforzi intrapresi da quasi tutte le città e i centri urbani nel quadro dei programmi d'agglomerato per rendere ancora più attrattiva la mobilità ciclistica. Secondo i dati dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), circa il 15 per cento dei contributi versati in virtù della legge sul fondo infrastrutturale (LFIT; RS 725.13) a sostegno del sistema dei trasporti nelle città e negli agglomerati confluisce attualmente in progetti infrastrutturali volti a migliorare la mobilità pedonale e ciclistica.

Il ruolo della bicicletta come mezzo di trasporto quotidiano e del tempo libero va acquistando sempre maggiore importanza anche a livello internazionale: a testimoniarlo, ad esempio, la «Declaration on Cycling as a climate friendly Transport Mode», approvata nella riunione informale dei ministri dei trasporti UE del 7 ottobre 2015, e l'adozione in alcuni Paesi europei di masterplan nazionali in materia di traffico ciclistico (p. es. Germania: Nationaler Radverkehrsplan 2020; Austria: Masterplan Radfahren 2015-2025).

⁹ Consiglio federale svizzero, Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016 – 2019 del 27.01.2016, p. 21 (Obiettivo 2.7).

¹⁰ Estratto dal parere del Consiglio federale in merito all'interpellanza 13.4213 Fischer – La promozione del traffico lento fa parte della strategia energetica 2050?

3.1.2 La valorizzazione della bicicletta all'interno del sistema dei trasporti favorisce il raggiungimento di altri importanti obiettivi federali

Valorizzare il ruolo della bicicletta nell'intero sistema dei trasporti di persone può contribuire non soltanto a decongestionare le infrastrutture del traffico motorizzato privato e pubblico; un incremento della quota del traffico ciclistico favorisce notevolmente anche il raggiungimento di altri obiettivi del Consiglio federale tra cui:

- *Riduzione del consumo energetico e delle emissioni di CO2 in Svizzera*

Nel 2014 il settore dei trasporti era responsabile in Svizzera del 38 per cento del consumo energetico¹¹ e del 33 per cento delle emissioni di gas serra¹³. Poiché la bicicletta è tra i mezzi di trasporto con il miglior bilancio in fatto di emissioni di gas serra ed efficienza energetica¹⁴, in questo ambito esistono ancora potenziali di riduzione da sfruttare: con uno spostamento dell'1 per cento del traffico su strada dai veicoli a motore a modalità di trasporto non motorizzate si potrebbe ridurre del 2-4 per cento il consumo energetico¹⁵; nel caso del CO2 si prospettano invece valori inferiori compresi tra 0,1 e 0,35 milioni di tonnellate¹⁷.

- *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: la bici non è utilizzata solo nel quotidiano, ma in grande misura anche nel tempo libero e nel turismo per escursioni o vacanze di uno o più giorni. Il cicloturismo della popolazione residente frutta 2,7 miliardi di franchi l'anno e rappresenta una componente significativa del turismo estivo; la quota di fatturato dei turisti provenienti dall'estero è stimata in 67 milioni di franchi l'anno¹⁸.

- *Promozione della salute attraverso un incremento dell'attività fisica quotidiana*

Camminare e andare in bicicletta permette, su brevi distanze, di combinare in modo facile ed economico gli spostamenti quotidiani con una salutare dose di attività fisica. La 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)¹⁹ include perciò tale approccio tra le principali misure di prevenzione. Un contesto che favorisca il

¹¹ Gesamtenergiestatistik 2014 UFE, fig. p. 4.

¹² Oltre il 70% del consumo energetico del settore dei trasporti è attribuibile al traffico motorizzato privato (Analyse des schweizerischen Energieverbrauchs 2000 – 2014 nach Verwendungszwecken, UFE 2015, fig. 4-12).

¹³ Switzerland's Greenhouse Gas Inventory 1990-2014 National Inventory Report 2016, tab. E-6, p. 16.

¹⁴ Ökobilanzen der Empa (E-Scooter – Sozial- und naturwissenschaftliche Beiträge zur Förderung leichter Elektrofahrzeuge in der Schweiz, 2013, p. 145-149).

¹⁵ Poiché il passaggio dalla mobilità motorizzata alla bicicletta dovrebbe verificarsi in particolare su tratti di lunghezza inferiore ai 5 km e vista l'inefficienza dei veicoli a motore su tratti brevi a causa del motore freddo, il risparmio energetico sarebbe proporzionalmente maggiore.

¹⁶ Litman, Todd, «Evaluating non-motorized transportation benefits and costs (2012)», 2012.

¹⁷ CO₂-Potenzial des Langsamverkehrs, USTRA/Infras, Berna 2005.

¹⁸ Velofahren in der Schweiz 2014, USTRA, SvizzeraMobile, Berna 2015.

¹⁹ Strategia nazionale sulla prevenzione delle malattie non trasmissibili (Strategia MNT) 2017-2024, UFSP e CDS, 2016, p. 27 e 47.

movimento, grazie in particolare alla disponibilità di reti viarie interessanti e sicure per il traffico pedonale e ciclistico quotidiano, è un presupposto indispensabile per portare al successo questa parte della strategia del Consiglio federale.

3.1.3 Considerazione di precedenti sforzi politici

L'Iniziativa per la bici chiede sostanzialmente quanto proposto nel 1977 dal Consiglio nazionale nel controprogetto all'iniziativa popolare «Per l'incremento di sentieri e viottoli»: già allora il Consiglio nazionale intendeva integrare le vie ciclabili nella Costituzione; durante la procedura di appianamento delle divergenze non era tuttavia riuscito a trovare un'intesa con il Consiglio degli Stati (cfr. FF 1978 IV 816). Il 18 febbraio 1979 l'articolo costituzionale sui percorsi pedonali e i sentieri (senza vie ciclabili) è stato accolto dal Popolo, con circa il 78 per cento di voti favorevoli, e da tutti i Cantoni ad eccezione del Vallese (FF 1979 II 8).

3.1.4 Equiparazione delle vie ciclabili ai sentieri e ai percorsi pedonali

Nel contesto della mobilità lenta la bicicletta svolge un ruolo importante, contribuendo in maniera rilevante alla sua efficienza. Dal punto di vista dei trasporti non è dunque giustificabile che non goda a livello costituzionale della stessa considerazione attribuita a pedoni ed escursionisti.

3.2 Difetti dell'iniziativa

3.2.1 Estensione di norme già collaudate

Rispetto alle già collaudate norme sulle competenze in materia di sentieri e percorsi pedonali, l'iniziativa popolare non formula in maniera convincente quegli elementi del testo che si estendono oltre la semplice integrazione o equiparazione delle vie ciclabili.

Per motivi politico-finanziari risulta inopportuna soprattutto la sostituzione nell'articolo 88 capoverso 2 Cost. dell'attuale formulazione potestativa (facoltà di sostenere) con una formulazione imperativa (obbligo di promuovere), che sottrae al legislatore il margine discrezionale di cui dispone oggi.

Va oltre il vigente inquadramento giuridico dei sentieri e dei percorsi pedonali anche la richiesta di provvedimenti in materia di comunicazione, che secondo il testo dell'iniziativa dovrebbero applicarsi non solo alle piste ciclabili ma anche ai sentieri e ai percorsi pedonali.

3.2.2 Riserva di competenza a favore dei Cantoni

Il testo sottolinea come l'iniziativa non metta in discussione l'attuale ripartizione dei compiti fra Confederazione, Cantoni e Comuni. Pur non essendo contestabile nel

merito, dal punto di vista costituzionale tale riserva di competenza ha, nel presente contesto, una valenza puramente dichiaratoria in quanto le competenze dei Cantoni sono comunque tutelate, vista la facoltà (limitata) della Confederazione di emanare norme di principio prevista dall'articolo 88 capoverso 1 Cost.

3.3 Ulteriori considerazioni

3.3.1 Requisiti federali riguardo a sicurezza e attrattività

A prescindere da una loro estensione all'ambito d'intervento della mobilità ciclabile, il fatto di sancire nella Costituzione obiettivi qualitativi per le vie ciclabili («sicure e attrattive») non definisce alcuna nuova competenza federale: tale precisazione si limita a elevare a livello costituzionale quanto già disciplinato nella legge sui percorsi pedonali e i sentieri.

Nel merito non vi è nulla da eccepire contro la menzione degli obiettivi qualitativi, anzi è adeguata e appropriata, specie con riguardo a un criterio essenziale per tutti i mezzi di trasporto qual è la sicurezza. Mentre per le altre utenze stradali le cifre delle persone coinvolte in gravi incidenti (morti e feriti gravi) sono complessivamente in diminuzione, per i ciclisti non si è registrato negli ultimi anni alcun calo e nel caso dei conducenti di biciclette elettriche si è addirittura osservato un aumento²⁰. Per questo motivo la bicicletta è oggi spesso percepita come un mezzo di spostamento poco sicuro, circostanza che negli ultimi anni ha fra l'altro indotto bambini e adolescenti a farne un uso sempre più limitato²¹.

3.3.2 Ripartizione dei compiti fra Confederazione, Cantoni e Comuni

Nelle intenzioni dei suoi promotori, l'Iniziativa per la bici deve incidere il meno possibile sull'ambito di competenza dei Cantoni. Con la riserva di competenza cantonale sancita nell'articolo 88 capoverso 2 Cost. si sottolinea che non si intende mettere in discussione l'attuale ripartizione federalista dei compiti di pianificazione, costruzione e manutenzione delle reti viarie per la mobilità lenta. Scopo dell'iniziativa è unicamente ottenere che, analogamente alle disposizioni riguardanti i sentieri e i percorsi pedonali, la Confederazione emani principi anche sulle reti di vie ciclabili, sostenendo i Cantoni dal punto di vista tecnico, coordinativo e all'occorrenza finanziario.

In considerazione dell'analogia ripartizione dei compiti vigente per i sentieri e i percorsi pedonali, in chiave federalista risultano ampiamente ingiustificati eventuali maggiori dubbi sull'idea di disciplinare le ciclovie nella Costituzione federale, tanto più se le eventuali disposizioni d'attuazione sono accortamente concepite come norme di principio e fanno riferimento a un compito comune.

²⁰ Comunicato stampa del 31.03.2016, Allegati «Statistiche incidenti stradali 2015 – tabelle», USTRA.

²¹ La mobilità di bambini e adolescenti in Svizzera tra il 1994 e il 2010, Materiale Mobilità lenta n. 135, USTRA, 2014, p. 11.

3.3.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'iniziativa 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.

4 Conclusioni; posizione del Consiglio federale

Le argomentazioni succitate dimostrano che lo scopo perseguito dall'iniziativa, ovvero l'integrazione e il rafforzamento della mobilità ciclabile a livello costituzionale, è in accordo con i principi della Confederazione in materia di politica dei trasporti e in generale contribuisce positivamente al raggiungimento di altri obiettivi del Consiglio federale, per cui appare opportuno e appropriato puntare a un maggior impegno della Confederazione nel settore.

Al tempo stesso la Confederazione deve prestare attenzione a non assumere impegni superiori alle sue disponibilità finanziarie e risorse di personale, come sarebbe il caso se accettasse gli elementi dell'iniziativa che vanno oltre la semplice integrazione delle vie ciclabili a livello costituzionale (quali le richieste in materia di comunicazione, il passaggio da una formulazione potestativa e a una formulazione imperativa).

In tale contesto, il Consiglio federale ha incaricato il DATEC di elaborare una proposta alternativa all'Iniziativa sulla bici, per la quale si dispone di due opzioni: un *controprogetto indiretto* a livello legislativo (disegno di legge) o un *controprogetto diretto* a livello costituzionale (progetto di modifica della Costituzione).

Nella fattispecie, un controprogetto indiretto non consentirebbe di raggiungere l'obiettivo principale dell'iniziativa, ovvero l'equiparazione costituzionale e legislativa delle infrastrutture ciclabili (per la mobilità quotidiana e del tempo libero) alle infrastrutture pedonali ed escursionistiche. Un disegno di legge sostanzialmente basato, nel caso della mobilità ciclistica e delle vie ciclabili, 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. Visti i presupposti costituzionali esistenti, una disciplina federale in materia di mezzi e infrastrutture ciclabili equivalente alla legge sui percorsi pedonali ed i sentieri è possibile solo mediante un'integrazione dell'articolo 88 Cost.

Il Consiglio federale propone pertanto in alternativa all'iniziativa il «controprogetto diretto» posto in consultazione.

5 Controprogetto diretto

5.1 Punti essenziali del controprogetto

I capoversi 1 e 3 dell'articolo 88 Cost. proposti dai promotori possono essere direttamente ripresi nel controprogetto con piccoli adeguamenti redazionali. Sono ugualmente ripresi entrambi i principali requisiti qualitativi richiesti alle reti viarie per

la mobilità lenta («sicure e attrattive») nonché la competenza in materia di coordinamento e sostegno a «provvedimenti di terzi» (cpv. 2).

Per motivi politico-finanziari, nel capoverso 2 del controprogetto la formulazione imperativa dell'iniziativa è sostituita con una formulazione potestativa e l'ambito d'intervento pertinente alla «comunicazione» (riguarda solo il tedesco e il francese) ridotto a quello di «informazione». Non è inoltre ripresa la clausola delle competenze cantonali.

Per meglio evidenziare le modifiche dell'articolo 88 Cost. proposte dal Consiglio federale si riporta qui di seguito una tabella che mette a confronto il testo dell'iniziativa (colonna di sinistra) e il testo del controprogetto diretto (colonna di destra, sottolineato).

Art. 88 Sentieri e percorsi pedonali (→ testo dell'iniziativa ²²)	Art. 88 Sentieri, percorsi e vie ciclabili (→ controprogetto diretto del Consiglio federale)
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.	¹ La Confederazione emana principi sulle reti di sentieri e percorsi pedonali, nonché sulle reti di vie ciclabili destinate alla mobilità quotidiana 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.	² <u>Può sostenere e coordinare, nel rispetto delle competenze dei Cantoni,</u> 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.	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.

²² Cfr. punto 2.3 relativo al confronto tra l'art. 88 Cost. vigente e il testo dell'iniziativa.

5.2 Commento alle singole disposizioni del controprogetto

Titolo dell'articolo costituzionale

Per sancire nel controprogetto le vie ciclabili e le relative reti occorre modificare di conseguenza l'attuale titolo dell'articolo 88 Cost.

Articolo 88 capoverso 1 Cost.

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

In conformità alla legge sui percorsi pedonali ed i sentieri (LPS, RS 704), sia l'iniziativa sia il controprogetto fanno una distinzione tra reti viarie per la mobilità quotidiana e per il tempo libero. Gli spostamenti quotidiani dei ciclisti si svolgono in genere su reti situate nei centri abitati comprendenti infrastrutture adeguate e ben collegate. Le reti ciclabili per il tempo libero si trovano invece, di norma, fuori dei centri abitati e sono prevalentemente destinate allo svago. Una descrizione specifica delle singole parti di reti e infrastrutture sarà fornita, come per altri termini della Costituzione, in un'eventuale legislazione esecutiva.

Nel quadro della sua competenza di emanare norme di principio la Confederazione è autorizzata, al fine di garantire un minimo di armonizzazione e di coordinamento sul piano nazionale, a disciplinare nei loro aspetti salienti fattispecie e oggetti per i quali sia richiesta una regolamentazione a livello nazionale. Le norme di dettaglio restano di competenza dei Cantoni²³.

Articolo 88 capoverso 2 Cost.

Il controprogetto del Consiglio federale rifiuta la formulazione imperativa del testo dell'iniziativa, che prevede l'obbligo per la Confederazione di promuovere e coordinare provvedimenti dei Cantoni e di terzi, e conserva l'attuale «*formulazione potestativa*» (facoltà di sostenere), che assicura alla Confederazione i necessari margini di manovra in termini di legislazione esecutiva e di bilancio. Alla luce delle disposizioni esecutive vigenti in tema di sentieri e percorsi pedonali si presume che, a prescindere da una analoga estensione all'ambito d'intervento della mobilità ciclistica, il legislatore federale farà un uso unicamente prudenziale della competenza in materia di sostegno nella relativa legge di attuazione.

Come nell'attuale normativa, tale competenza costituzionale consente alla Confederazione di coordinare e sostenere «*provvedimenti di terzi*», termine con cui si intendono in primo luogo le attività di organizzazioni private specializzate d'importanza nazionale²⁴ che su mandato della Confederazione e dietro compenso svolgono determinati compiti federali o vi collaborano (p. es. elaborazione e

²³ Häfelin/Haller/Keller; Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7^a edizione, n. 1087 e segg.

²⁴ Cfr. art. 8 e 12 LPS; p. es. «Sentieri Svizzeri», «Mobilità pedonale Svizzera», «SvizzeraMobile».

predisposizione di ausili di lavoro e guide attuative o di geodati e altre informazioni tecniche, incarichi nel campo della formazione tecnica o del monitoraggio).

Il controprogetto sancisce entrambi i principali requisiti richiesti alle reti viarie per la mobilità lenta («sicure e attrattive»). A prescindere dall'estensione dell'ambito d'intervento alla mobilità ciclabile, tali integrazioni non creano nuove competenze federali, ma si limitano a specificare e recepire a livello costituzionale quanto già precisato per i percorsi pedonali e i sentieri nella relativa legge federale. Vista la sfida posta dall'aumento complessivo del numero di vittime d'incidenti registrato tra i ciclisti, questa integrazione è opportuna e proporzionata (cfr. punto 3.3.1).

Il concetto di «comunicazione» (riguarda solo il tedesco e il francese) proposto dall'iniziativa è respinto sostituendolo con il termine «informazione», dal significato meno ampio, che permette alla Confederazione di limitare il campo d'applicazione della propria competenza legislativa e di sostegno esclusivamente all'acquisizione, fornitura e diffusione di informazioni tecniche generali sulle reti destinate alla mobilità lenta. Non sono interessate da questa limitazione le misure di informazione e comunicazione previste da altre basi giuridiche e adottate, ad esempio, nel quadro delle normative concernenti l'energia, l'ambiente, la salute o la promozione del turismo.

La riserva di competenza cantonale («nel rispetto delle competenze dei Cantoni») prevista dall'iniziativa si riferisce alla ripartizione dei compiti e all'ordinamento delle competenze in materia di pianificazione, costruzione e manutenzione delle reti viarie per la mobilità lenta. Poiché alla luce della (limitata) competenza di emanare norme di principio accordata alla Confederazione dal capoverso 1 le competenze dei Cantoni sono comunque tutelate, dal punto di vista costituzionale questa riserva ha, nel presente contesto, una valenza unicamente dichiaratoria ed è quindi esclusa dal controprogetto.

Articolo 88 capoverso 3 Cost.

In virtù delle modifiche apportate a questo capoverso, la Confederazione sarà obbligata, come lo è già oggi per i sentieri e i percorsi pedonali, a tener conto nell'adempimento dei suoi compiti (p. es. nella progettazione e nella pianificazione delle infrastrutture federali) delle reti ciclabili cantonali e comunali, sostituendone i tracciati che devono essere soppressi.

A Cantoni e Comuni è data così la garanzia vincolante che, nello svolgimento dei suoi compiti (di portata nazionale), la Confederazione tenga conto delle richieste ed esigenze legate alle reti viarie cantonali e comunali per la mobilità lenta anche riguardo alle vie ciclabili e, laddove ciò non sia possibile per motivi (d'interesse nazionale) preponderanti, provveda a predisporre o finanziare una sostituzione equivalente.

5.3 Attuazione del controprogetto

Su proposta del Consiglio federale, il disegno di legge sarà elaborato in una seconda fase, successiva alla votazione popolare sulla modifica costituzionale.

In linea di principio esistono due possibilità per attuare il controprogetto: procedere a una revisione totale dell'attuale legge sui percorsi pedonali ed i sentieri (LPS; RS 704) integrandovi le esigenze legate alla mobilità ciclistica o elaborare una nuova legge federale sulle vie ciclabili per la mobilità quotidiana e del tempo libero (legge sulle vie ciclabili).

6. Ripercussioni

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

Come ogni nuovo compito della Confederazione, l'integrazione delle piste ciclabili nell'articolo 88 Cost. ha ripercussioni sul bilancio federale, sia finanziario sia a livello di organico. Una valutazione dettagliata di tali ripercussioni può tuttavia essere condotta, come di consueto, solo nel quadro di un'eventuale normativa di attuazione.

Per assolvere i compiti di coordinamento, sostegno all'esecuzione ed emanazione di norme di principio nell'ambito 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. In caso di analoga attuazione delle nuove disposizioni sulla mobilità ciclistica, l'onere da sostenere in termini finanziari e di organico dovrebbe essere sostanzialmente lo stesso. Poiché, nell'ambito delle sue attuali competenze, decisamente meno ampie, l'Ufficio federale delle strade (USTRA) già svolge e sostiene attività a favore della mobilità ciclistica mettendo a disposizione un posto di lavoro, l'onere netto aggiuntivo sarebbe pari a circa 1,1 milioni di franchi e a 1,5 unità di personale a tempo pieno. Le risorse finanziarie necessarie potrebbero verosimilmente essere attinte dal budget dell'USTRA; l'organico del personale dovrebbe invece essere aumentato di conseguenza.

6.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale e sulle finanze di Cantoni e Comuni

Anche in caso di adozione del controprogetto diretto, le attività di pianificazione, costruzione e gestione di reti di vie ciclabili e di altre infrastrutture ciclistiche rimarrebbero in primo luogo di competenza di Cantoni e Comuni, per i quali non dovrebbero dunque risultare compiti né oneri finanziari sostanzialmente nuovi.

6.3 Ripercussioni per l'economia

La valorizzazione della bicicletta all'interno del sistema globale dei trasporti coincide non soltanto con gli obiettivi della politica perseguita dal Consiglio federale in questo settore (cfr. punto 3.1.1); insieme a quella pedonale, la mobilità ciclistica soddisfa numerosi altri requisiti di una mobilità sostenibile e orientata al futuro, prima di tutto nell'ambito del traffico locale di città e agglomerati e in quello del tempo libero. Le sue ripercussioni sull'economia sono del tutto positive: la mobilità lenta non produce quasi alcuna emissione di CO₂ o di altri gas, è sostenibile per gli insediamenti, risparmia risorse ed energia, è salutare, economica e accessibile a tutti, senza maggiori limitazioni, ventiquattr'ore su ventiquattro. Gli investimenti nelle reti viarie e in altre infrastrutture della mobilità lenta presentano peraltro un buon rapporto costi-benefici anche per il settore pubblico²⁵.

²⁵ Effizienz von öffentlichen Investitionen in den Langsamverkehr, INFRAS/USTRA, Berna, 2003.