

Votazione popolare del 7 dicembre 1986

Spiegazioni del Consiglio federale

Su che cosa si vota?

Protezione degli inquilini

Attualmente la protezione degli inquilini da pigioni abusive esiste solo in comuni con penuria di alloggi e di locali commerciali. Per questa ragione il Consiglio federale ed il Parlamento propongono al popolo e ai Cantoni l'adozione di un nuovo articolo costituzionale volto ad estendere questa protezione all'intero territorio nazionale. Inoltre si vuol dare agli inquilini la possibilità di contestare le disdette ingiustificate.

Spiegazioni: pagine 3-7
Testo in votazione: pagina 4

Iniziativa concernente la tassa sul traffico pesante

L'iniziativa popolare «per una giusta imposizione del traffico pesante» chiede l'introduzione di una tassa sul traffico degli automezzi pesanti, proporzionale alle loro prestazioni. Fino alla sua entrata in vigore definitiva, l'iniziativa prevede un forte aumento della tassa forfettaria già attualmente riscossa. Il Consiglio federale, pur avendo l'intenzione di introdurre in futuro un'analogha tassa proporzionale alle prestazioni, si oppone all'iniziativa, unitamente al Parlamento, poiché la considera intempestiva, eccessiva nelle sue disposizioni transitorie e suscettibile di nuocere ai nostri rapporti con l'estero.

Spiegazioni: pagine 9-15
Testo in votazione: pagina 10

Raccomandazioni ai votanti

Per le regioni esposte, il Consiglio federale e il Parlamento raccomandano di votare, il 7 dicembre 1986:

- sí alla protezione degli inquilini
- no all'iniziativa «per una giusta imposizione del traffico pesante».



Primo oggetto: Protezione degli inquilini

Situazione attuale

Per la maggior parte delle persone, l'abitazione ha un'importanza particolare. Essa è il centro della vita familiare, vi si accolgono amici e conoscenti, ed è il punto di riferimento dopo il lavoro o la scuola. Per queste ragioni un trasloco è generalmente percepito come un disagio. Lo stesso dicasi per i locali commerciali, poiché le relazioni d'affari presuppongono una certa stabilità.

Disdette o pigioni abusive possono quindi avere conseguenze molto gravi e vanno combattute. In merito Consiglio federale e Parlamento hanno compiuto un primo passo nel 1972, adottando un decreto contro gli abusi nel settore locativo.

Queste misure si applicano tuttavia soltanto nei comuni colpiti da penuria di alloggi o di locali commerciali. Parimenti, non esiste ancora in Svizzera una protezione efficace dalle disdette abusive del contratto di locazione; l'inquilino può semplicemente chiedere una prorogazione del contratto, ma non impugnare la disdetta.

Per queste ragioni, già nel 1977 il Consiglio federale ha avviato una revisione del diritto di locazione. Quando i lavori erano in corso, la Federazione svizzera inquilini ha depositato l'iniziativa popolare «per la protezione degli inquilini», volta a tutelare quest'ultimi contro le pigioni inadeguate e le disdette ingiustificate. Il Consiglio federale ha nondimeno proseguito i lavori di revisione ed ha sottoposto al Parlamento un progetto che tien conto in larga misura delle proposte dell'iniziativa.

Di conseguenza, la Federazione svizzera inquilini ha ritirato la propria iniziativa, cosicché il 7 dicembre sarà posto in votazione unicamente il controprogetto del Consiglio federale e del Parlamento.

Testo in votazione

(Controprogetto dell'Assemblea federale)

Estratto del decreto federale

del 21 marzo 1986

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 34^{septies}

¹ La Confederazione ha il diritto di emanare prescrizioni contro gli abusi in materia di locazione. Essa disciplina la protezione dei locatari da pigioni abusive e da altre pretese abusive del locatore, l'impugnabilità delle disdette abusive e la protrazione temporanea dei rapporti di locazione.

² La Confederazione può, allo scopo di favorire soluzioni concordate ed impedire abusi in materia di pigioni e di alloggio, emanare disposizioni concernenti il conferimento del carattere obbligatorio generale a contratti-quadro di locazione e ad altre misure adottate convenzionalmente dalle associazioni dei locatari e dei locatori o dalle organizzazioni che tutelano interessi simili. L'articolo 34^{ter} capoverso 2 si applica per analogia.

L'Assemblea federale raccomanda al popolo e ai Cantoni di accettare il controprogetto.

(Si tratta del controprogetto opposto dal Consiglio federale e dal Parlamento all'iniziativa popolare « per la protezione degli inquilini », ritirata a favore delle disposizioni sopra indicate. Il secondo capoverso corrisponde esattamente all'attuale primo capoverso dell'articolo 34^{septies} della Costituzione.)

Che cosa prevede il nuovo articolo costituzionale?

Il nuovo articolo 34^{septies} della Costituzione federale permette di estendere a tutta la Svizzera la protezione degli inquilini da pigioni e da disdette abusive.

Protezione in tutta la Svizzera

Secondo il diritto vigente, le misure per la protezione degli inquilini da eventuali abusi sono applicabili solo in comuni con penuria di alloggi o di locali commerciali.

Il nuovo articolo costituzionale tralascia questa restrizione territoriale, consapevole che abusi possono verificarsi ovunque e che ovunque devono esistere le premesse per combatterli.

Protezione da disdette abusive

Uno dei principali obiettivi della modifica costituzionale risiede nella protezione dell'inquilino dalle disdette abusive e nella regolamentazione delle modalità da seguire per la loro impugnazione.

Combattere tutti gli abusi

Il nuovo articolo crea le basi per la protezione **da ogni forma** di abuso; in futuro anche il locatore avrà la possibilità di difendersi da eventuali abusi del locatario.

I dibattiti parlamentari

La grande maggioranza del Parlamento è propensa a rafforzare la protezione degli inquilini e sostenere la proposta del Consiglio federale. Una minoranza di deputati ha respinto questa soluzione, essendo del parere che l'iniziativa avrebbe tutelato meglio gli interessi degli inquilini. Nel frattempo tuttavia l'iniziativa è stata ritirata. Alcuni deputati infine si sono espressi con riserva rispetto ad ogni cambiamento, temendo di ridurre la libertà contrattuale in materia di locazione.

Mandato al legislatore

Qualora il popolo e i Cantoni dovessero accettare il nuovo articolo costituzionale, la Confederazione dovrà legiferare nei seguenti ambiti:

● Protezione da pigioni abusive

Il locatario dev'essere protetto da pretese abusive del locatore su tutto il territorio nazionale.

Il Consiglio federale ha proposto al Parlamento di sostituire l'attuale decreto federale contro gli abusi nel settore locativo, con una legge federale che, contrariamente alle disposizioni odierne, sarà di durata illimitata.

● Protezione da disdette abusive

Attualmente il locatario non ha la possibilità di far annullare la disdetta del suo contratto di locazione, nemmeno se abusiva. Egli ha solo la facoltà di chiedere una prorogazione del contratto, ciò che non gli consente di ovviare ad ogni tipo di abuso.

Dopo l'accettazione dell'articolo costituzionale, il Codice delle obbligazioni dovrà essere coerentemente modificato. Il Consiglio federale ha proposto al Parlamento di prevedere che una disdetta abusiva possa essere annullata su richiesta del locatario.

Secondo la proposta del Consiglio federale, una disdetta è abusiva quando è contraria alla buona fede, ossia:

- quando è arbitraria o vessatoria;
- quando è data perché il locatario fa valere in buona fede diritti impliciti nel suo contratto;
- quando mira ad imporre modifiche contrattuali sfavorevoli al locatario;
- quando è data durante una procedura di conciliazione o giudiziaria avviata in buona fede dal locatario e in relazione al contratto;
- quando è modificata nel corso dei tre anni successivi alla conclusione di una simile procedura.

Secondo la proposta del Consiglio federale, il locatario può chiedere l'annullamento della disdetta entro 30 giorni dalla sua notifica. Se giudicata abusiva, la disdetta sarà annullata.

● Protrazione del contratto di locazione

Già secondo il diritto vigente, il locatario ha il diritto di chiedere una prorogazione del contratto, se la disdetta dovesse avere conseguenze gravi per lui o per i suoi familiari. Tale diritto è ora menzionato espressamente nel nuovo articolo 34^{septies} per ragioni di chiarezza e di unità.

Il Consiglio federale ha proposto al Parlamento di completare di conseguenza le relative disposizioni del Codice delle obbligazioni:

- il fatto che il proprietario abbia bisogno dell'abitazione per sé o per i congiunti non sarà più motivo unico e sufficiente per escludere la prorogazione del contratto di locazione. In ogni caso bisognerà considerare tanto gli interessi del locatore, quanto quelli del locatario.
- Inoltre, la durata massima per la proroga di un contratto sarà di quattro anni per gli appartamenti e le case (invece dei tre attuali), e di sei anni per i locali commerciali (attualmente cinque).

Il Consiglio federale e la maggioranza del Parlamento raccomandano ai votanti di accettare il nuovo articolo costituzionale 34^{septies}. Essi giudicano infatti necessario rafforzare la protezione degli inquilini.

Secondo oggetto: Iniziativa concernente la tassa sul traffico pesante

Situazione attuale

In linea di principio, ogni tipo di trasporto dovrebbe coprire i costi che cagiona; è questo del resto un importante obiettivo della propugnata politica coordinata dei trasporti.

Con l'introduzione della tassa sul traffico pesante, approvata a larga maggioranza dal popolo e dai Cantoni nel 1984, si è compiuto un importante passo in tal senso. Il sistema scelto prevede una tassa forfettaria per veicolo, riscossa per un periodo transitorio di dieci anni, ciò che ha consentito un'applicazione rapida e semplice. Ciò malgrado il suo ricavato non permette di coprire interamente i costi cagionati dal traffico pesante (vedi pagina 14).

La politica coordinata dei trasporti intende realizzare un finanziamento più efficace dei trasporti. Il Consiglio federale ha già proposto al Parlamento di adottare una norma costituzionale per la riscossione di tasse d'uso che coprano i costi. Tale norma prevede una tassa sul traffico pesante calcolata per categorie di veicoli e in funzione delle prestazioni; la destinazione dei proventi dipenderà dai bisogni (vedi pagina 15).

L'iniziativa popolare «per una giusta imposizione del traffico pesante» persegue fini analoghi e chiede l'introduzione di una tassa atta a coprire i costi del traffico pesante. Essa è stata depositata nel 1982 dall'Associazione svizzera dei trasporti e da altre organizzazioni, con 105 352 firme valide.

Essenzialmente essa propone:

- una base costituzionale per la riscossione di una tassa sul traffico pesante proporzionale alle prestazioni, che tuttavia non sarebbe in armonia con la politica coordinata dei trasporti;
- un forte aumento delle aliquote forfettarie attuali a partire dal 1988, e un aumento annuo del 10% sino ad un massimo di 20 000 franchi, fintanto che sarà introdotta la soluzione definitiva;
- una ripartizione del prodotto netto della tassa, in ragione del 30 per cento alla Confederazione e del 70% ai Cantoni per tutto il periodo di regime transitorio.

Il Consiglio federale, sebbene sia favorevole all'introduzione di una tassa proporzionale alle prestazioni, si oppone all'iniziativa poiché ritiene che nelle circostanze attuali essa creerebbe incertezze. La tassa forfettaria è in vigore da meno di due anni e una soluzione proporzionale in funzione delle prestazioni è attualmente in esame, nell'ambito della politica coordinata dei trasporti. Le disposizioni transitorie proposte sono eccessive e una loro eventuale accettazione susciterebbe nuovi problemi con l'estero.

Testo in votazione

Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «per una giusta imposizione del traffico pesante (tassa sul traffico pesante)»

del 20 giugno 1986

Art. 1

¹ L'iniziativa popolare del 28 ottobre 1982 «per una giusta imposizione del traffico pesante (tassa sul traffico pesante)» è sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni.

² L'iniziativa ha il tenore seguente:

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 36^{quater}

¹ La Confederazione riscuote sul traffico degli automezzi pesanti una tassa proporzionale alle loro prestazioni; la tassa è determinata secondo i costi cagionati ma non coperti da questo traffico, segnatamente secondo i costi per la manutenzione delle strade, per le misure di protezione contro i rumori e per la riparazione dei danni arrecati agli edifici.

² La legge stabilisce i presupposti e l'ammontare delle quote cantonali al prodotto netto della tassa.

Disposizioni transitorie, art. 16

Fino all'entrata in vigore della legislazione d'esecuzione dell'articolo 36^{quater}, la tassa sul traffico pesante è disciplinata per ordinanza del Consiglio federale, osservati i principi seguenti:

- a. Per i veicoli svizzeri, la tassa è riscossa come importo forfettario annuo; per quelli esteri, come importo forfettario annuo o come importo forfettario per ogni passaggio del confine.
- b. Sottostanno alla tassa, con riserva della lettera c, gli autocarri, i trattori a sella o gli autobus con un peso complessivo superiore a 3,5 t, come anche i rimorchi con un carico utile superiore a 2,5 t.
- c. Sono esenti dalla tassa:
 - i veicoli dei servizi pubblici,
 - gli autobus del traffico pubblico di linea,
 - gli scuolabus,
 - le macchine di lavoro impiegate nell'agricoltura e nella selvicoltura.
- d. L'assoggettamento alla tassa inizia con il secondo anno civile successivo all'accettazione dell'articolo costituzionale. L'importo forfettario annuo, graduato secondo il tipo e il peso complessivo dei veicoli, si situa inizialmente tra i 500 e i 10 000 franchi. La tassa aumenta ogni anno di un decimo fino al raggiungimento di un importo doppio di quello iniziale.
- e. Il 30 per cento del prodotto netto della tassa è devoluto alla Confederazione e il 70 per cento ai Cantoni. Per la ripartizione tra i Cantoni è tenuto conto dei costi non coperti a tenore dell'articolo 36^{quater}. Il Consiglio federale consulta in merito i Cantoni.

Art. 2

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

Argomentazioni degli autori dell'iniziativa

A sostegno dell'iniziativa, gli autori presentano le seguenti argomentazioni:

«Difetti della tassa attuale in rapporto a quella prevista dall'iniziativa

1. I proventi della tassa attuale sono troppo esigui (introiti per il 1985: 111 milioni di franchi; introiti previsti dall'iniziativa con una tassa proporzionale alle prestazioni: circa 350 milioni di franchi). Implicitamente, dunque, il regime attuale non incita a sufficienza i trasportatori a scegliere la ferrovia.
2. La tassa attuale è forfettaria, il che è ingiusto; favorisce i trasportatori che percorrono molti chilometri e li incita ad eseguire tragitti lunghi e frequenti. L'iniziativa propone invece — in sintonia con le intenzioni del Consiglio federale — una tassa proporzionale alle prestazioni, calcolata secondo le distanze percorse, che porta rimedio all'ingiustizia sopra indicata e incontrerà verosimilmente maggiori consensi anche all'estero.
3. La tassa attuale ha un limite temporale di 10 anni.

Copertura dei costi

Costi non coperti generati dal traffico pesante:

- 400 milioni di franchi almeno, secondo la valutazione degli autori dell'iniziativa;
- da valutarsi in miliardi, se si tien conto dei cosiddetti costi esterni (costi dovuti a danni all'ambiente e a incidenti).

Trasferimento del traffico pesante dalla strada alla ferrovia

Dal punto di vista ambientale, il traffico pesante è molto più pernicioso della ferrovia, tanto per l'inquinamento atmosferico, quanto per lo sperpero energetico (ad esempio un terzo degli ossidi d'azoto prodotti dal traffico stradale proviene dai veicoli pesanti; un treno spola con 21 autocarri permette di risparmiare 3000 litri di carburante sul tragitto Basilea-Chiasso): cifre eloquenti, che mostrano quanto sia auspicabile un trasferimento del traffico di merci dalla strada alla ferrovia. L'iniziativa chiede questo cambiamento in primo luogo per il trasporto di merci su lunghe tratte e per questo raccomanda una tassa proporzionale alle prestazioni chilometriche. (Essa considera invece giustificato l'impiego di automezzi per la distribuzione di merci su corte distanze.)

Praticabilità della tassa proporzionale alle prestazioni fornite

Secondo un'indagine svolta dagli autori dell'iniziativa, la qualità dei tachigrafi attuali e le esperienze compiute all'estero permettono di affermare che la riscossione di una tassa proporzionale alle prestazioni è fattibile senza grandi problemi, sia su veicoli svizzeri che stranieri.

Posti di lavoro

A lungo termine, la riduzione degli effettivi nel settore dei trasporti stradali sarà compensata da un aumento analogo del personale ferroviario. Di conseguenza, l'iniziativa non avrà ripercussioni sul mercato del lavoro.

Rapporti con la politica coordinata dei trasporti (PCT)

Anche i progettati articoli costituzionali relativi alla politica coordinata dei trasporti (PCT) prevedono una tassa sul traffico pesante proporzionale alle prestazioni; tuttavia essi devono ancora superare il voto popolare e l'opposizione delle associazioni degli automobilisti. L'eventuale accettazione dell'iniziativa garantirebbe quindi la riscossione della tassa proporzionale alle prestazioni anche in caso di insuccesso della PCT.»

Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale condivide la necessità di una tassa sul traffico pesante proporzionale alle prestazioni, atta a garantire la copertura dei costi cagionati. È però del parere che l'iniziativa cada in un momento inopportuno e che le disposizioni transitorie proposte siano eccessive. Il Consiglio federale si oppone dunque all'iniziativa per le seguenti ragioni:

La recente decisione popolare non va già rimessa in discussione

L'attuale tassa sul traffico pesante è stata introdotta meno di due anni or sono e resterà in vigore ancora per otto anni al massimo. L'esito chiaro della consultazione popolare su questo oggetto non va già rimesso in discussione. Il periodo transitorio ancora restante permetterà di elaborare un sistema di tassazione definitivo, conforme alla politica coordinata dei trasporti. L'accettazione dell'iniziativa turberebbe quest'evoluzione e susciterebbe incertezze.

L'iniziativa è unilaterale

I provvedimenti proposti dall'iniziativa considerano unicamente il traffico pesante e non prevedono una destinazione finalizzata dei proventi della tassa. La politica coordinata dei trasporti auspicata dal Consiglio federale prevede per contro una revisione costituzionale che permetterà ai cittadini di esprimersi in modo **più articolato** su tasse stradali proporzionali alle prestazioni, atte a coprire i costi causati dal traffico e a destinazione vincolata.

Le disposizioni transitorie previste dall'iniziativa sono eccessive

In base alle disposizioni transitorie dell'iniziativa, le attuali aliquote forfettarie (da 500 a 3000 franchi secondo il tipo di veicoli) verrebbero triplicate all'inizio del 1988 e in seguito aumenterebbero in ragione del 10% annuo (fino ad un massimo di 20 000 franchi per i veicoli più pesanti). Trattandosi di importi forfettari che non considerano le prestazioni realmente fornite dal veicolo, ciò appare sproporzionato. Molte piccole e medie aziende — e segnatamente quelle delle regioni periferiche e di montagna — ne subirebbero un grave pregiudizio. Un simile aumento di importi forfettari appare ingiustificato tanto in relazione all'attuale conto stradale, quanto ai costi sociali del traffico, che per altro restano da valutare con precisione.

Mancanza di flessibilità

In alcuni punti le disposizioni transitorie previste dall'iniziativa appaiono inadeguate alla realtà pratica e potrebbero generare eccessi. Ad esempio la tassa forfettaria annuale riscossa su veicoli utilizzati solo temporaneamente non potrebbe essere ridotta. Analogamente, l'iniziativa prevede di tassare anche i veicoli oggi giustamente esonerati, come le macchine da cantiere o le roulotte di girovaghi e circensi.

Ripercussioni all'estero

La tassa attuale sul traffico pesante ha suscitato problemi con diversi Stati esteri. In seguito, buona parte delle difficoltà furono appianate in via negoziale, e gli interessi dei nostri trasportatori salvaguardati. In questo contesto, l'iniziativa potrebbe compromettere nuovamente i nostri rapporti con l'estero, con conseguenze imponderabili per le ditte svizzere che eseguono trasporti internazionali.

Ripartizione ingiustificata degli introiti

Secondo le disposizioni transitorie, il 30% dei proventi sarebbe attribuito alla Confederazione e il 70% ai Cantoni, mentre oggi l'intero prodotto della tassa rimane alla cassa federale. Bisogna però ricordare che con la nuova ripartizione delle tasse sui carburanti, i Cantoni ricevono una cifra molto superiore per la costruzione e la manutenzione delle loro strade; di conseguenza un'ulteriore attribuzione di mezzi finanziari nel senso voluto dall'iniziativa appare ingiustificata.

Per queste ragioni il Consiglio federale e il Parlamento raccomandano di respingere l'iniziativa «per una giusta imposizione del traffico pesante».

Documentazione

Tassa sul traffico pesante attualmente in vigore

La tassa attuale viene riscossa poiché il traffico pesante non copre integralmente i costi che causa. Secondo i più recenti dati disponibili, i costi non coperti ammontano a 200 milioni di franchi, senza tener conto dei costi sociali e dell'utilità pubblica. La tassa in vigore permette di ridurre considerevolmente quest'importo (di 111 milioni, nel 1985), ma non in modo integrale; per l'anno in corso, la parte scoperta si eleverà a poco meno di 100 milioni.

Modalità di riscossione

- La tassa è riscossa su automezzi e rimorchi immatricolati in Svizzera e all'estero, con un peso totale superiore a 3,5 tonnellate.
- Le aliquote della tassa oscillano tra 500 e 3000 franchi annui, secondo il peso del veicolo.
- Se il veicolo resta in circolazione solo parte dell'anno o utilizza solo temporaneamente la nostra rete stradale (ad esempio i veicoli stranieri), l'importo della tassa diminuisce di conseguenza.
- La tassa è forfettaria e le percorrenze chilometriche reali del veicolo non sono considerate. Questo sistema fu scelto poiché praticabile in modo rapido e semplice; deroghe sono previste per veicoli che notoriamente utilizzano poco le strade (ad esempio i mezzi agricoli).

Destinazione dei proventi

Le disposizioni attuali non precisano la destinazione degli introiti, che di conseguenza sono incamerati nella cassa generale della Confederazione. Ai Cantoni vengono risarcite le spese di riscossione della tassa.

Limiti temporali della tassa attuale

Il regime attuale della tassa vige per dieci anni; la riscossione è limitata alla fine del 1994. Questa soluzione transitoria dovrebbe permettere una definizione globale del problema delle tasse stradali nell'ambito della politica coordinata dei trasporti.

Documentazione

La tassa sul traffico pesante nell'ambito della politica coordinata dei trasporti

Nelle intenzioni del Consiglio federale e del Parlamento, l'attuale tassa sul traffico pesante subirà importanti modifiche nell'ambito della politica coordinata dei trasporti. I cambiamenti previsti riguardano essenzialmente i punti seguenti:

Copertura integrale dei costi

Il traffico pesante non dovrà coprire unicamente i costi stradali che ingenera, ma anche quelli derivanti dall'inquinamento fonico e atmosferico. Valutando questi disagi, bisognerà tuttavia tener conto anche dell'utilità generale dei trasporti pesanti, ad esempio per la distribuzione di merci su corte distanze. L'analisi del rapporto tra costi e utilità presuppone una base di calcolo attendibile e metodi d'indagine seri, che godano di ampio consenso politico. Entrambi i presupposti sono attualmente allo studio.

Proporzionalità alle prestazioni

La tassa dovrà essere calcolata secondo le reali percorrenze chilometriche e gli importi forfettari dovranno costituire l'eccezione. Questa soluzione consentirà di alleviare eventuali distorsioni concorrenziali.

Destinazione vincolata dei proventi

I proventi della tassa dovranno compensare i costi non coperti generati dal traffico pesante.

Regime definitivo

La nuova tassa sul traffico pesante sarà ancorata nella Costituzione come parte integrante delle tasse stradali previste dalla politica coordinata dei trasporti.

Decisione del popolo

La politica coordinata dei trasporti prevede che l'introduzione di tasse stradali avvenga in via legislativa. Di conseguenza, una legge in merito sarà soggetta al referendum facoltativo e 50 000 cittadini o otto Cantoni potranno chiedere che l'eventuale introduzione di una nuova tassa sul traffico pesante sia sottoposta a consultazione popolare.