2601 R
COSTRUZIONI

RAPPORTO

della Commissione speciale per l'esame della legge sulle strade sul messaggio 4 maggio 1982 concernente il progetto di legge sulle strade

del 1. marzo 1983

1. Annota Eligio Pometta (1), in un libro dimenticato, che "gli avi nostri, nel 1803, posti dinnanzi al dilemma se prima creare le scuole, o le strade, dopo ponderata riflessione si decisero per quest'ultime". Non importa sapere se avessero ragione. Sta però ch'essi hanno avvertito l'importanza delle vie di comunicazione quale base necessaria per lo sviluppo del Cantone e per il progresso (o, in taluni casi, magari anche solo per l'avvento) della civiltà (2).

   Naturalmente, agli albori del secolo scorso, si intendeva per strada la grande direttrice, nè abbisognava altro. In ogni caso, se si considera - e qui è il Consiglio di Stato del 1924 a usare questi termini - che il "regime dei balivi aveva lasciato il Cantone spoglio degli elementi essenziali della civilità, non si poteva pretendere che in breve tempo fosse recuperato un ritardo secolare. Però, nel 1848, era costruita, a costo di un indebitamento del Cantone già eccezionale, una rete stradale di ca. 300 km.

   La disciplina legislativa sulle strade ha avuto dapprima un corso lento. Le leggi del 1820 sono rimaste in vigore sino al 1931 quand'è stata emanata la legge sulla costruzione e manutenzione delle strade cantonali, che contiene i principi poi meglio sviluppati nella legge del 17 gennaio 1951, attualmente in vigore, e che regolamenta anche l'uso delle strade cantonali.

2. Una rielaborazione di tutta la normativa si impone se si considera che dal 1951 lo sviluppo del traffico è stato enorme; che accanto alla rete stradale cantonale vi sono, segnatamente, una rete stradale nazionale e una comunale (oltre alle reti patriziali e consortili), le quali compendiano quella in un sistema di vie di comunicazione che devono

---

(1) Pometta, Moti di libertà nelle terre ticinesi prima della loro venuta in potere degli Svizzeri, ed. Salvioni, Bellinzona, p.10.

(2) Certo, gli ostacoli da superare furono molteplici, e purtroppo non solo di natura finanziaria. Così, si dice che, agli inizi del XIX secolo, alcuni Comuni insistessero perchè la strada passasse lontano dai loro abitati, essendo opinione diffusa ch'essa "portava i ladri" (Antonio Galli, Il Ticino all'inizio dell'Ottocento nella descrizione topografica e statistica di Paolo Ghiringhelli, Istituto editoriale ticinese, p. 70 nota 70).

vicendevolmente integrarsi; che nuove necessità impongono di creare, riconsiderare o rivalutare strade destinate a uso speciale (strade residenziali, piste ciclabili, sentieri, ecc.). Queste considerazioni e altre, che poi affioreranno, richiedono quindi una nuova disciplina legislativa, che stabilisca e regoli in particolare i principi della pianificazione, del coordinamento e della gerarchia, fissando anche le procedure da seguire. I capitoli sulla manutenzione, l'uso e la polizia devono pure essere rivisti.

Il progetto di legge, che qui si discute, adempie questi scopi. Giova sottolineare che per la prima volta una nostra legge sulle strade non si riferisce solo a quelle cantonali, ma a tutte quante le strade, pubbliche o aperte al pubblico, indipendentemente dal regime di proprietà.

3. Appare corretto rilevare che la necessità di una nuova disciplina sulla pianificazione delle strade era stata avvertita e sollecitata nel Parlamento. Con un'iniziativa presentata nella forma elaborata dall'on. Cristiana Storelli, il 12 marzo 1979, si proponeva di inserire nella legge del 1951 un capitolo nuovo sul piano direttore delle strade cantonali, che determinasse meglio gli strumenti e garantisse una maggiore partecipazione civile.
Si osserva che, sostanzialmente, le idee espresse nell'iniziativa corrispondono al modo di vedere della Commissione, la quale propone d'assoggettare l'elaborazione del piano direttore delle strade a una procedura assai più partecipativa. Su questo tema si ritornerà nel seguito.

4. Dopo queste considerazioni generali, è opportuno scendere a farne di particolari, prima di addentrarci nell'esame di singoli articoli.

Questa legge dà gli strumenti per realizzare le scelte di politica generale, fissate nel piano direttore cantonale.
Va ricordato che il piano del traffico dev'essere inserito nel piano direttore cantonale (art. 6 e 8 della legge federale sulla pianificazione del territorio). Spetta poi al piano direttore delle strade fissare gli obiettivi della politica stradale e stabilire le modalità della sua attuazione. Il piano direttore delle strade è tuttavia una parte del piano direttore cantonale cui sottosta, e di cui è uno strumento. Quest'ultimo è già esaurientemente disciplinato quanto ai fini, al contenuto, alla procedura e agli effetti, nella legge edilizia modificata il 23 dicembre 1980. Le norme di questo progetto di legge relative al piano direttore delle strade si inseriscono perfettamente nel concetto e nella struttura del piano direttore cantonale, quale esso è uscito dalla volontà e dalle deliberazioni granconsigliari del dicembre 1980. D'altra parte, il piano direttore cantonale previsto dalla legge edilizia deve assicurare un'unità di vedute e di fini, ferma restando la funzione dei singoli piani - che sono parte integrante del piano direttore cantonale - di specificare meglio i generali obiettivi, rispettivamente di creare le premesse per realizzarli.

5. Un problema particolare, già accennato, e sul quale si ritornerà, attiene alla procedura d'adozione del piano.
Il progetto governativo rinvia, a questo riguardo, alle norme stabilite dalla legge edilizia per il piano direttore cantonale

Queste norme non sembrano alla Commissione rispettare appieno il principio imposto dall'art. 4 della legge federale sulla pianificazione del territorio, secondo il quale le autorità incaricate di compiti pianificatori informano la popolazione e provvedono per una sua adeguata partecipazione al processo pianificatorio. Ci conforta in questa considerazione l'opinione espressa dal giudice Bianchi nello studio sul piano regolatore della legge edilizia ticinese alla luce della nuova legge federale, pubblicato nella Rivista di diritto amministrativo ticinese, 1982, p. 356 e segg.; egli rileva che le norme della legge edilizia vigente, secondo cui la popolazione viene periodicamente informata sull'elaborazione del piano direttore, è "insufficiente e carente già dal profilo della legislazione federale", precludendo altresì, contrariamente alle aspettative e alle aspirazioni, una valida, efficace e salutare forma di civica collaborazione a ogni cittadino (op. cit. p. 361).
Il progetto di legge cantonale d'applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio dell'aprile 1982 e appena uscito dalla procedura di consultazione, prevede d'altra parte già, a proposito della procedura d'adozione del piano direttore cantonale norme che risultano consone alle suggestioni nel seguito formulate da Bianchi.

La Commissione ha esaminato se fosse il caso di disciplinare la procedura d'adozione del piano direttore delle strade nel modo ritenuto (più) conforme al diritto federale.
Essa è giunta a una conclusione positiva. Una legge va fatta rispettosa del diritto federale, nel modo che ora lo si interpreta comunemente. La Commissione ha invero esaminato se non fosse opportuno proporre una modifica delle norme di procedura d'elaborazione del piano direttore cantonale, alle quali la legge sulle strade avrebbe fatto poi un semplice rinvio. Questa scelta, se attuata, avrebbe avuto dalla sua il vantaggio di stabilire norme uniformi, apparendo certo insoddisfacente che un piano direttore parziale, quale è quello delle strade, soggiaccia a regole più precise e garantenti una miglior partecipazione, che non il piano direttore cantonale.
Ma la scelta è poi caduta sulla necessità di disciplinare esplicitamente nella presente legge la procedura d'elaborazione del piano. Da un parte, senza rinvii, la legge acquisisce - o mantiene - una maggiore organicità. In secondo luogo, essa non subisce remore nella sua completa applicazione. Infine, le norme della legge edilizia sul piano direttore cantonale non dovrebbero essere destinate a durare a lungo: il progetto di legge cantonale d'applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio, di cui la procedura di consultazione è già conclusa, prevede una modificazione di quelle regole. Appare quindi inadeguato, in una legge a sè stante, completa e armonica, quale è la legge sulle strade, rinviare a norme eventualmente destinate in breve spazio a una duplice modificazione. Sulle specifiche norme di procedure si ritornerà, per commentarle e spiegarle, nell'esposto particolare.

6. Questa legge riguarda essenzialmente la programmazione, la costruzione, la manutenzione delle strade.
V'è una tematica - quella attinente alla circolazione stradale vista dal profilo della polizia - che sfugge alla presente regolamentazione, e che vien quindi disciplinata altrove.

COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI

(I numeri indicati tra parentesi si riferiscono agli articoli del progetto del Consiglio di Stato)

Art. 1 (1)

Come s'è già esposto nelle pagine precedenti, uno degli aspetti importanti del progetto di legge è che tutte le strade sono contemplate, e non solo, come sinora, quelle cantonali.

Oggi, in ogni campo considerato dal legislatore, è uso fare un discorso sul riparto di compiti tra la Confederazione e i Cantoni. Ebbene, la sovranità sulle strade spetta di massima ai Cantoni, riservate le norme federali sulla costruzione delle strade nazionali e le sovvenzioni federali per la costruzione delle strade principali (art. 36 bis e 36 ter della Costituzione federale). La regolamentazione della circolazione stradale rientra invece nelle competenze della Confederazione (art. 37 bis della Costituzione federale).
Con una recente norma costituzionale (art. 37 quater), la Confederazione s'è assunta anche il diritto di determinare i principi applicabili alle reti di sentieri e viottoli. Ai Comuni spetta la facoltà di fissare regole speciali (ma conformi ai diritti di rango superiore) per quanto concerne le strade di loro competenza (strade comunali o strade aperte al pubblico). Evidentemente questa regolamentazione si estende solo al territorio giurisdizionale del Comune. D'altra parte, la facoltà di regolamentazione spetta agli altri enti pubblici (Consorzi e Patriziati).

Art. 2 (2)

La Commissione ritiene utile definire la strada, dal momento ch'essa è al centro, ed è l'oggetto, della legge medesima. Si è scelta la definizione contenuta nella legislazione sulla circolazione stradale (precisamente, nell'art. 1 dell'ordinanza federale), la quale ha della strada un concetto analogo a quello considerato nel nostro progetto di legge (anche se con fini diversi). In sostanza, è strada ogni via di comunicazione percorribile da automobili, da veicoli senza motore o da pedoni (ad esclusione delle strade ferrate).

Art. 3 (3)

La norma dà un'esemplificazione degli elementi che costituiscono la strada. Essa non è esaustiva.

(Art. 4 del progetto del Consiglio di Stato; stralciato)

La Commissione propone di stralciare questa norma. Il primo capoverso non è che la ripetizione dell'art. 43 della legge federale sulla circolazione stradale, già direttamente applicabile. Quanto al secondo capoverso, esso raffigura una tipica disposizione di polizia, che ha il suo posto nella legge cantonale di applicazione della legge federale sulla circolazione stradale, attualmente allo stadio d'avamprogetto.

Si prende atto che lo stesso Consiglio di Stato s'è dichiarato, l'8 febbraio 1983, d'accordo con la proposta di stralcio, formulatagli dal Dipartimento cantonale di polizia.

Art. 4 (5)

Questa norma fissa i compiti fondamentali del Cantone, dei Comuni e degli altri enti locali. E' interessante - e giusto - che i sentieri siano inclusi nel novero delle vie di comunicazione, cui gli enti pubblici indicati nell'articolo debbono provvedere. Il sentiero ha oggidì un'importanza che la Costituzione federale ha recentemente sottolineato, introducendone il concetto in una norma esplicita, all'art. 37 quater (secondo il quale la Confederazione determina i principi applicabili alle reti di sentieri e viottoli).

Naturalmente, occorre fare una cernita. Non ogni sentiero merita considerazione, ma quello cui spetta una certa importanza, per il numero di fondi che serve o, soprattutto, per i luoghi cui conduce. Il secondo capoverso, infine, parla di "sentieri che danno sui monti". Anche qui, bisogna, perchè l'ente pubblico sia tenuto a provvedervi, che sia presente un interesse generale apprezzabile alla sua costruzione o al suo mantenimento: si tratta, segnatamente, dei sentieri che conducono agli alpi (il relatore spera che il sentiero rimanga ancora per lungo tempo l'unico mezzo per raggiungerli).

Art. 5 (6)

E' importante che ci sia un coordinamento delle pianificazioni. Questa necessità è qui ribadita. Comunque, appare corretto lasciare le competenze ai rispettivi enti. La norma indica gli obiettivi generali. Può essere rilevato che le strade nazionali, cui provvede la Confederazione, sono poste sotto la sovranità cantonale(art. 8 della legge federale sulle strade nazionali).

Art. 6 (7)

La norma contiene l'elencazione dei tipi di strada e, nel seguito, le rispettive definizioni. Non si tratta di distinzioni unicamente tecniche: da esse dipendono anche le responsabilità, il modo di prelevamento dei contributi, ecc. In una legge moderna si giustifica di prevedere varie categorie di strade, e di prevederle dando loro una designazione che permetta di percepirne assai facilmente la portata. La distinzione dei tipi poggia non sul rapporto di proprietà, ma sulla funzione diversa delle vie di comunicazione.

La Commissione ritiene che il requisito per cui le cause di disturbo del traffico devono essere limitate vada applicato non solo alle strade di collegamento principale, ma a tutte le strade. Essa propone quindi di stralciare il rispettivo inciso dal terzo capoverso e di inserire il requisito corrispondente all'art. 7 intitolato "Concezione delle strade", dove trova un posto più appropriato. La Commissione considera importante introdurre anche il concetto di strada residenziale, cui spetta una portata non solo di polizia, ma pianificatoria. La strada residenziale riveste in effetti una funzione nuova e unica, da sottolineare e promuovere.
Il sesto capoverso, quale proposto dal Consiglio di Stato, è condiviso dalla Commissione, anche se la seguente preoccupazione è stata da taluno espressa: che i sentieri non siano percorsi dai ciclisti, cui dovrebbero stare a disposizione le poste ciclabili. La maggioranza ha ritenuto però che non debba essere sancita nella legge l'incompatibilità degli usi. Spetta eventualmente ai Comuni interpretare restrittivamente la legge.

Art. 7 (8)

La concezione delle strade secondo criteri economici deve riferirsi non solo alla fase costruttiva, ma pure a quella della manutenzione: in altri termini, le strade devono essere concepite in modo che anche il loro mantenimento possa essere assicurato economicamente. Occorre inoltre che ogni sforzo sia compiuto per evitare le molestie. Se la strada è importante, è importante pure la tranquillità del cittadino, alla quale è connessa la sua salute. Sarebbe d'altra parte insostenibile che, mentre ci si preoccupa, attraverso legislazioni apposite, di tutelare l'ambiente, non si tenesse debitamente e prontamente conto delle stesse preoccupazioni quando si studiano discipline particolari.

La Commissione ritiene inoltre, in questo contesto, di imporre esplicitamente che sia verificata la compatibilità con le esigenze della protezione dell'ambiente. Viene quindi introdotto un capoverso specifico (il terzo); in esso è sancito anche il principio dell'uso economico della proprietà privata, la quale non può, già per precetto costituzionale, essere colpita senza necessità, o dove misure meno incisive sarebbero possibili.

Art. 8 (9)

Il piano direttore delle strade cantonali è una parte integrante del piano direttore cantonale, giusta le considerazioni esposte nella parte generale di questo rapporto. Ciò significa, e implica, ch'esso deve venir allestito nell'ambito del piano direttore cantonale. In realtà, non è concepibile che un piano venga preparato separatamente da quello generale, e magari in tempi diversi. Esso dà una risposta assai precisa ai problemi esposti e specifica le scelte fatte. Queste devono essere precisate anche riguardo il tipo di strada elencato all'art. 6.

Art. 9 (10)

Le indicazioni, che il piano direttore contiene, devono essere motivate; è un'esigenza della partecipazione; e bisogna che il cittadino conosca non solo la scelta, ma pure le ragioni che l'hanno ispirata.

La Commissione ritiene che il piano direttore delle strade contenga anche le indicazioni motivate riguardo le strade nazionali: queste, per quanto di competenza federale, influiscono notevolmente sulla rete stradale di competenza cantonale, ed è quindi giusto che le si menzioni nel piano. L'elencazione proposta dal Consiglio di Stato subisce quindi una modificazione. Quanto alla lettera d) del progetto governativo (e che diventa lettera e) nel progetto commissionale), si propone di sostituire l'espressione "organizzazione della circolazione" con l'espressione "organizzazione dell'uso della rete stradale". In effetti, la strada è aperta anche ai pedoni, e alcune strade (sentieri) sono anzi percorribili solo da loro: il termine circolazione, ancora, non gli si addice.

La Commissione propone infine di stralciare il capoverso 4 dell'art. 10, quale proposto dal Consiglio di Stato.
Se il piano deve contenere tutte le indicazioni che l'articolo menziona, non si giustifica, per motivi anche di chiarezza, di procrastinarne talune: e ciò tanto più che le indicazioni che si vorrebbero poter rinviare a una successiva stesura del piano son tutt'altro che di subordinata importanza.

Art. 10 - 13 (11)

Nella parte generale del rapporto si è spiegato diffusamente perchè è inopportuno il rinvio alle norme della legge edilizia riguardanti la procedura di consultazione e approvazione del piano direttore. Fermo stando che la procedura del piano direttore delle strade viene disciplinata nella presente legge, se ne spiegano qui i principi essenziali.

L'art. 4 della legge federale sulla pianificazione del territorio dispone che le autorità incaricate di compiti pianificatori informano la popolazione sugli scopi e sullo sviluppo delle pianificazioni previste dalla legge e provvedono per un'adeguata partecipazione della popolazione al processo pianificatorio. Di più la legge federale non dice. Ma il Commentario allestito a cura del Dipartimento federale di giustizia e polizia, che è uno strumento essenziale per l'interpretazione del testo legislativo, è ben esplicito al riguardo. Alla domanda volta a sapere cosa significherebbe "partecipazione", il Commentario così si esprime (n. 10 all'art. 4):

"La genesi della disposizione mostra che il legislatore ritenne insufficiente un semplice "diritto di esprimersi" non vincolante e privo di effetti. E' escluso che la pianificazione possa avvenire a porte chiuse o che la popolazione sia posta dinnanzi a fatti compiuti: si può soltanto parlare di partecipazione allorquando sussistono per la popolazione ampie possibilità di accedere al processo pianificatorio onde influenzarne l'esito. Con la necessaria dose di buona volontà, gli impedimenti di natura pratica non appaiono affatto insormontabili."

L'art. 6d della legge edilizia attuale prevede soltanto la consultazione singola dei Comuni, delle regioni di montagna e degli altri enti pubblici del comprensorio, non della popolazione in genere. A proposito della quale il citato Commentario (n. 6 all'art. 4) dà la seguente definizione: "Si tratta in primo luogo degli abitanti dell'area soggetta a pianificazione, ma anche delle persone giuridiche che vi hanno sede e dei proprietari, domiciliati altrove e raggiungibili, di fondi siti nel comprensorio interessato".

Non sembra che questa cerchia di persone sia sufficientemente rappresentata, nell'ambito che qui ci interessa e ai fini voluti, dagli enti che l'art. 6d della legge edilizia cita. La stessa opinione è stata espressa dal giudice Bianchi nell'esposto sul Piano regolatore della legge edilizia ticinese alla luce della nuova legge sulla pianificazione del territorio, pubblicato nella Rivista di diritto amministrativo ticinese 1982, p. 356 e segg. Egli così osserva:

"La novella legislativa che ha introdotto il piano direttore, nonostante il chiaro ed autorevole indirizzo dottrinale degli ultimi anni e l'esplicita disposizione federale, ha innovato poco, e a denti stretti: l'art. 6d cpv. 3 LE prevede, laconicamente, che la popolazione viene periodicamente informata sull'elaborazione del piano direttore. Si tratta, purtroppo, di una norma insufficiente e carente già dal profilo della legislazione federale, che preclude, contrariamente alle aspettative e alle aspirazioni che dovrebbero contraddistinguere ogni procedura pianificatoria, una valida, efficace e salutare forma di civica collaborazione a ogni singolo cittadino."

Si giustifica quindi, in questa legge, di disciplinare la procedura d'adozione del piano direttore delle strade a regole che tengano conto delle accennate considerazioni (le quali, peraltro, sono state già a suo tempo recepite, o fatte, nel progetto di legge cantonale d'applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio).

Art. 10

La popolazione viene informata periodicamente. Ognuno può inoltre presentare, entro un termine determinato, osservazioni o proposte. L'Esecutivo, che elabora il piano, deve esaminare quanto gli è sottoposto. Esso deve dare anche una risposta, quando l'osservazione o la proposta può concernere un certo numero di cittadini o di enti, non potendosi ragionevolmente imporre la risposta singola. Mentre ognuno, come s'è visto, può consultare gli atti e farsi autore di osservazioni o proposte, una posizione giustamente privilegiata vien conferita ai Comuni e alle regioni di montagna. Questi devono essere consultati. Non si ritiene di estendere questo obbligo di consultazione ad altri enti, i quali possono compiutamente esprimersi nell'ambito del terzo capoverso dell'articolo.

Art. 11

Il piano direttore delle strade è pubblicato dal Consiglio di Stato e adottato dal Gran Consiglio, il quale evade anche le opposizioni presentate contro il contenuto del piano. L'autorità d'adozione del piano è giusto che sia il Parlamento. La procedura di decisione dev'essere aperta e pubblica, affinchè le opzioni prese siano conosciute da tutti. Una procedura amministrativa non permetterebbe questa estesa conoscenza. Moor (La participation des administrés dans les procédures d'aménagement du territoire, Rivista di diritto svizzero, 1976, p. 160) sostiene ch'essa favorirebbe gli interventi occulti.

Art. 12 e 13

Queste norme concernono gli effetti del piano direttore, stabiliscono le misure di salvaguardia, disciplinano la procedura di modificazione e impongono un obbligo di verifica. Esse ricalcano essenzialmente gli art. 6f e 6g della legge edilizia, relativi al piano direttore cantonale. Si introduce, di nuovo, la zona di pianificazione quale strumento di salvaguardia (essa è già prevista all'art. 15).

Art. 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20 (12/18)

Le norme riguardano e disciplinano i piani generali. Questi ultimi sviluppano e precisano le previsioni del piano direttore, del quale rappresentano sostanzialmente l'esecuzione. Si giustifica quindi d'arrestare, tenuto conto della vasta partecipazione cui soggiace il piano direttore e delle possibilità di ricorso, la procedura al livello del Consiglio di Stato.

L'art. 14 precisa, in particolare, il contenuto del piano generale. Non si parla qui di rapporto sui costi, perchè esso è già contenuto nel piano direttore (art. 8 e 9). Può tuttavia essere utile richiamare o riprendere questo rapporto nel piano generale, affinchè risulti più facile, o più immediato, il riferimento finanziario.

L'art. 15 cpv. 4 fissa il termine durante il quale una domanda di costruzione può essere tenuta in sospeso: si tratta di un periodo massimo di cinque anni, e ciò in consonanza con la legge federale sulla pianificazione del territorio (art. 27). I giustificati motivi che danno al Consiglio di Stato la facoltà di prorogare di tre anni al massimo la sospensiva devono essere interpretati con riserbo e rigore: occorre far sì che la grave misura restrittiva della proprietà non sia protratta senza motivi impellenti ed eccezionali.
E' utile ribadire che le decisioni di sospensiva e di proroga della medesima sono impugnabili secondo le regole ordinarie

L'art. 19 rinvia, per quanto concerne le eventuali pretese per espropriazione materiale, all'art. 39 della legge sull'espropriazione. Come è noto, l'interpretazione di quest'ultima norma solleva questioni giuridiche delicate, che meritano un approfondito esame da parte del Consiglio di Stato.

Art. 22 (20)

I piani esecutivi sono elaborati dal Consiglio di Stato, come è giusto. Occorre che la facoltà decisionale appartenga a questa istanza e ad essa sola: il piano dev'essere in effetti elaborato secondo una visione generale e unitaria. E' evidente però che il Comune deve partecipare a questa elaborazione. Esso sarà quindi sentito; esprimerà le sue idee e i suoi desideri, e avrà diritto che questi siano valutati attentamente.

Art. 24 e 25 (22 e 23)

L'opposizione al Consiglio di Stato è proponibile da parte del Comune e della persona che dimostri un interesse legittimo. Invece, il ricorso al Gran Consiglio è aperto solo al Comune. Il Parlamento è inoltre autorità di approvazione.
E' quindi, di massima, possibile che il cittadino impugni con un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale una decisione governativa definitiva per lui (DTF 106 Ia 57) ma non per il Comune, che può adire il Gran Consiglio. Eventualmente è il mezzo dell'effetto sospensivo che può evitare l'insorgere di problemi, determinati dal fatto che il Tribunale federale sarebbe chiamato a statuire su una situazione giuridica che il Gran Consiglio (in sede di approvazione del piano o di evasione dei ricorsi dei Comuni) potrebbe mutare.

Art. 27 (25)

Questa norma è provvida. Trascorsi cinque anni dall'approvazione parlamentare, se nulla è stato intrapreso, la procedura decade, e il proprietario colpito è liberato dal vincolo. E' bensì vero che la norma permette di ripetere la procedura: ma bisogna sottolineare che una tale ripresa deve rivestire il carattere dell'eccezionalità.
Il termine di cinque anni dovrebbe essere rispettato, e se nulla entro la sua scadenza fosse intrapreso, si potrebbe dubitare della pubblica utilità dell'opera. A sua volta, la legge cantonale sull'espropriazione permette la retrocessione del fondo all'espropriato, qualora l'ente pubblico non abbia, entro cinque anni, utilizzato il fondo allo scopo previsto (art. 61).

Art. 28 (26)

L'articolo fissa le forme di finanziamento. In sede di discussione commissionale è stato fatto rilevare che l'art. 18 della vigente legge sulla costruzione, sulla manutenzione e sull'uso delle strade cantonali chiamava esplicitamente a contribuire i patriziati posti nella giurisdizione dei Comuni interessati.

Va qui osservato, al proposito, che l'art. 28, che qui si discute, stabilisce le forme con cui il Cantone provvede al finanziamento. Il problema delle persone e degli enti chiamati a contribuire, così come quello della misura dei contributi, dipende dalla legge speciale sui contributi di miglioria. D'altra parte, in quanto proprietario, il Patriziato soggiace al contributo (in modo invero facoltativo secondo l'attuale legge sui contributi di miglioria, art. 5; in via imperativa secondo il disegno di legge sui contributi di miglioria preparato dal gruppo di lavoro designato dal Consiglio di Stato, del giugno 1981, art. 6).

Art. 29 (27)

La Commissione speciale propone di stralciare, dal terzo capoverso della norma, l'inciso "di regola". Pertanto, l'ammontare del contributo cantonale non potrà mai superare il 50% della spesa, dedotti gli eventuali sussidi federali. E' giusto che vi sia estrema chiarezza, e che l'insicurezza sia ridotta quanto mai. D'altra parte, sopportando il 50% della spesa (al massimo), il Comune partecipa già in misura adeguata. Infine, già oggi, nella pratica, il finanziamento richiesto ai Comuni non supera il 50%.

Art. 30 (28)

Questa norma ha formato oggetto d'una particolare discussione in sede commissionale. Ne è sorta la preoccupazione, che qui si esprime e si sottolinea come esigenza, che il Cantone indichi con un certo anticipo al Comune il programma di pagamento (scadenze, ecc.). Occorre che al Comune sia lasciato un adeguato spazio per il pagamento e bisogna evitare ch'esso, con operazioni contabili di compensazione, si trovi improvvisamente spogliato della sua liquidità.

Art. 32 (30)

E' stata espressa nella Commissione la preoccupazione, in sè giustificata, che al Cantone siano riconosciute precise competenze nell'ambito dell'illuminazione stradale, affinchè la sicurezza sia garantita in modo uniforme su tutto il territorio cantonale. In realtà, il secondo capoverso assegna per l'appunto al Cantone il compito (e quindi l'obbligo) di provvedere agli impianti di illuminazione che sono necessari per la sicurezza della circolazione: con ciò è, da una parte, assicurato l'intervento, mentre d'altro canto anche la garanzia di una prassi uniforme è data. Nè si può qui ignorare che già l'art. 7 della legge impone di prendere tutte le misure necessarie alla sicurezza delle persone. Per il resto, e cioè là dove non vi sono esigenze di sicurezza della circolazione, è giusto che sia il Comune ad occuparsi dell'illuminazione stradale, nel modo e secondo i criteri ch'esso ritiene più adatti. Una modifica, di carattere redazionale, concerne il capoverso primo, cui viene tolto l'inciso "delle strade pubbliche o aperte al pubblico"; in realtà questa norma, contenuta nel capitolo delle strade cantonali, si riferisce solo a quest'ultime.

Art. 34 (32)

Il secondo capoverso prevede l'acquisizione dei terreni necessari alla costruzione o alla sistemazione d'una strada attraverso l'istituto del raggruppamento dei terreni. Si tratta d'una via molto interessante, che permette di evitare procedure e vertenze espropriative; in più, al procacciamento del terreno partecipano, in percentuale tutti i proprietari del comprensorio.

Art. 37 (35)

Si rileva che le strade comunali vengono concepite e progettate dal Comune, secondo scelte per le quali è autonomo. Non occorre quindi che la strada comunale sia prevista nel piano generale; essa sarà contenuta nel piano regolatore. E' però evidente che la strada comunale non deve contrastare con direttive e concezioni stradali superiori.

La decisione sull'opposizione al progetto, così come la decisione d'eseguire l'opera, sono prese contemporaneamente, come è giusto per assicurare l'unità e la globalità dell'esame. Il giudizio del legislativo comunale potrà poi essere impugnato nei modi e nelle forme previsti dalla legge organica comunale.
La competenza del Consiglio comunale è giustificata, oltre dall' importanza dell'oggetto, dal rispetto del parallelismó delle procedure: per i progetti esecutivi delle strade cantonali è competente, come s'è visto, il Gran Consiglio.

Art. 41 (39)

La Commissione ha ritenuto necessario introdurre nella legge l'obbligo, per chi danneggia o sporca le strade, o le sottopone a un'usura anormale, di risponderne. E' un principio dettato anche da esigenze di giustizia. Le strade sono a disposizione di tutti: ma se uno le usa in modo anormale, danneggiandole, non è giusto che tutti siano chiamati a pagare. Si giustifica invece, piuttosto, che il danno sia rifuso da chi lo ha provocato.

La norma introduce la facoltà per i Comuni di chiamare i privati a contribuire alla manutenzione di strade e sentieri comunali che non adempiono a scopi di interesse generale. Si tratta però di una regola di carattere eccezionale, il Comune dovendo per principio provvedere esso medesimo alla manutenzione delle proprie strade e dei propri sentieri. Si è pertanto voluto rendere più esplicita l'eccezionalità del caso menzionandola nella norma. D'altra parte, s'è sostituito il verbo "provvedere" con il verbo "contribuire". Il senso è questo: deve essere il Comune ad assicurare materialmente la manutenzione delle sue strade, anche quand'esso faccia uso della facoltà di addossarne l'onere al privato. Quest'ultimo sarà chiamato al contributo, non all'esecuzione diretta: occorre che si evitino, il più possibile, lamentele e controversie tra privati, o tra questi e il Comune, riguardo l'inesecuzione o la cattiva esecuzione della manutenzione (controversie più frequenti qualora questa fosse lasciata ai privati).

Art. 42 (40)

Si tratta di una norma opportuna, che codifica una prassi seguita da decenni. La norma secondo cui il Comune provvede, nelle fattispecie indicate. alla manuenzione della segnaletica luminosa, non va interpretata estensivamente: la manutenzione dell'altra segnaletica incombe al Cantone.

Art. 43, 44 e 45 (41/43)

Il trasferimento di strade pubbliche al Cantone, o al Comune, è decretato dal Gran Consiglio. Esso è pure competente a decretare il trasferimento volontario ai sensi dell'art. 44. Questa competenza trova il suo fondamento nella seguente considerazione: la qualità di strada è attribuita, attraverso lo strumento del piano direttore, dal Parlamento, cui spetta di conseguenza anche la facoltà di modificarne l'assetto giuridico. La competenza granconsigliare dev'essere, in tali circostanze, riconosciuta anche nel caso d'un accordo tra l'ente pubblico e il privato: occorre il suggello dell'autorità, cui incombe il compito di decidere della rete stradale e della classificazione delle strade. L'art. 44 prevede il passaggio della strada dal privato al Cantone: non è qui previsto il caso opposto. Tuttavia, l'art. 45 disciplina l'abbandono della strada pubblica e stabilisce le condizioni alle quali un privato può chiederne l'assegnazione in proprietà.

Art. 46 (44)

La Commissione l'ha lungamento dibattuto. L'idea prevalente è che la competenza di porre limitazioni alla circolazione stradale spetta al Dipartimento delle pubbliche costruzioni nel caso ove la limitazione sia dettata o imposta dalla necessità di salvaguardare la strada come tale: così, il Dipartimento delle pubbliche costruzioni sarebbe competente a restringere l'uso della strada in funzione del peso e delle dimensioni del veicolo. Negli altri casi, la competenza è del Dipartimento di polizia. Tuttavia, ferme restando le considerazioni e le conclusioni esposte, la Commissione ha ritenuto di non scendere, nella legge, a fissare le competenze dipartimentali, e di stabilire genericamente che "i Dipartimenti competenti" possono vietare, limitare o disciplinare la circolazione su determinate strade cantonali: spetta poi al regolamento, cioè a una normativa di livello inferiore, di suddividere le competenze tra Dipartimenti, nel senso citato.

Importa d'altra parte che le strade per le quali vengono sancite limitazioni siano conosciute, affinchè l'utente possa comportarsi tempestivamente di conseguenza.

Art. 47 (45)

La legislazione federale sulla circolazione stradale (art. 20 ONCS) stabilisce che abbisogna di un permesso chi, durante la notte, lascia regolarmente il suo veicolo nel medesimo punto d'una strada o d'un parcheggio pubblici; l'autorità competente può tuttavia rinunciare a questa esigenza. Che questo uso speciale del campo stradale soggiace a permesso è ribadito nella presente norma. Le modalità tecniche dell'utilizzazione saranno stabilite nel regolamento.

Art. 48 (46)

E' giusto imporre che il Consiglio di Stato stabilisca annualmente le strade cantonali che rimangono chiuse nel periodo invernale e che ne pubblichi l'elenco. Si tratta, evidentemente, della chiusura per l'intera stagione: essa deve essere motivata da ragioni economiche e di sicurezza del traffico.

Art. 49 (47)

La Commissione ha deciso lo stralcio dei capoversi 2 e 3 del progetto governativo. E' sorto in realtà il timore che anche il solo accenno alla possibilità d'indennizzo scateni una serie lunga e pesante di richieste d'indennità, cui nessun ente pubblico potrebbe sempre dar seguito. D'altra parte, non è che il proprietario il quale vede scomparire la strada o il traffico, se mantiene comunque un accesso, abbia diritto a indennità.
Il relatore si permette e scusa, al riguardo, di riferire quanto segue. Nella sentenza Bonoli, del 21 maggio 1969 (pubblicata in DTF 95 I 302 e segg.), il Tribunale federale dopo aver esposto la vecchia giurisprudenza, non sempre concordante, e non sempre precisa, aveva statuito che, in sostanza, l'ente pubblico può di per sè limitare o sopprimere, senza indennità, l'uso comune di una pubblica strada (cfr. art. 3 LCS; v. pure DTF 79 I 205).
Questa facoltà è stata sempre più o meno esplicitamente ammessa dalla giurisprudenza, e l'ente pubblico, che ne fa uso, non viola nessun diritto dei proprietari, in particolare non viola i diritti di vicinato la cui espropriazione darebbe luogo a indennità (art. 5 LEspr.). Il Tribunale federale ha ammesso una eccezione all'accennato principio, e riconosciuto l'obbligo dell'ente pubblico a un adeguato risarcimento, quando il fondo parzialmente espropriato non avesse più, in seguito alla soppressione o allo spostamento della strada, un accesso sufficiente a quest'ultima, di modo che il proprietario si vedesse costretto a chiedere al vicino il passaggio necessario ai sensi dell'art. 694 CC. Sarebbe in effetti incompatibile con la garanzia della proprietà - ha argomentato il Tribunale federale - lasciar in un simile caso sottrarre senza contropartita l'unico sufficiente accesso alla strada pubblica di cui il proprietario beneficia: un caso simile inciderebbe nella proprietà in un modo assimilabile ad una espropriazione.
Questo principio è stato ancora recentemente confermato, sempre dal Tribunale federale, nella sentenza Niggli, del 3 luglio 1974 (pubblicata per estratto in DTF 100 Ia 197 e segg.): in essa, la nostra massima Corte aveva negato un'indennità di svalutazione a un ristorante che, per la correzione d'una arteria stradale, aveva conservato sì l'accesso alla via pubblica, ma perso il fronte su di essa. Il fatto che, in conseguenza alla modifica del tracciato della cantonale a dipendenza dei lavori della strada nazionale, l'esercizio pubblico venisse a trovarsi un poco più discosto dalla strada di transito, non costituiva secondo il Tribunale federale pregiudizio indennizzabile. In realtà, il vantaggio che il ristorante aveva potuto, sino a quel momento, trarre dalla sua immediata vicinanza alla strada per quanto riguarda la clientela, era di mero fatto, e la sua scomparsa o restrizione non legittimava il proprietario a ottenere un'indennità (v. pure Grisel Droit administratif suisse, p. 296/297).

In sostanza, il criterio che occorre seguire per stabilire se una indennità è dovuta è la perdita dell'unico accesso, non la gravità del danno. Spetta all'autorità compiere ogni sforzo perchè la chiusura di una strada per lavori sia decisa solo quand'è assolutamente necessario, e sia limitata al tempo minimo assolutamente indispensabile.

Un'ultima osservazione: la chiusura di tronchi stradali per lavori dev'essere decisa con estrema cautela e il provvedimento deve costituire l'"ultima ratio"; occorrerà d'altra parte tener conto delle necessità della popolazione e dei proprietari confinanti.

Art. 50 (48)

Questo articolo disciplina la formazione degli accessi dei fondi alla strada. Giustamente, esso prevede l'elaborazione di un regolamento di applicazione, il quale fisserà i criteri tecnici da seguire.

Art. 52, 53 e 54 (50, 52 e 53)

Queste norme riguardano gli ostacoli alla visuale, le opere di cinta e le piantagioni. Si giustifica di trattarle di seguito, senza l'interruzione della norma sui centri commerciali, che concerne un'altra tematica: quest'ultima norma dovrebbe quindi figurare dopo.
Quanto all'art. 53, con la marginale "opere di cinta e siepi", la Commissione ha ritenuto di non accettarlo, così come proposto dal Consiglio di Stato. Se il muro o la siepe nuoce alla sicurezza del traffico, l'art. 52 lo vieta. Se non nuoce alla sicurezza del traffico dev'essere lasciato al piano regolatore comunale il compito di disciplinarne la distanza dal ciglio stradale.
La Commissione ritiene in effetti non giustificato da motivi validi e oggettivi uno spreco di terreno tra la strada e la cinta, tanto più ch'esso sarebbe fatalmente destinato a restare incolto o a ospitare rifiuti (o a subire entrambe le sorti). E v'è un'altra considerazione da fare: spesso, per i terreni in pendio, oppure in dislivello rispetto alla strada, il rispetto d'una distanza sarebbe inutile ai fini voluti, impossibile, o troppo oneroso: in tale contesto, anche riflessioni riguardanti l'eguaglianza di trattamento non potrebbero essere trascurate.

Art. 58 (56)

I piani regolatori delle strade cantonali adottati secondo il precedente diritto conservano la loro validità sino alla scadenza. Questa norma è necessaria, e permette di evitare che, senza necessità, si sia costretti a ripetere procedure che dovrebbero poi condurre allo stesso risultato. Si giustifica però di dire esplicitamente che l'adeguamento al piano direttore deve comunque in ogni caso avvenire subito.

Per la Commissione speciale:

Emilio Catenazzi, relatore
Barelli - Bianda - Bezzola, con riserva -
Casanova - Ferrari - Galli - Giovannini -
Krähenbühl M., con riserva - Lazzarotto -
Mariotta - Pinoja - Rampazzi - Regazzi - Righetti

Disegno di

LEGGE SULLE STRADE

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 4 maggio 1982 n. 2601 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

CAPO I - DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1

Campo di applicazione

[1]La presente legge è applicabile alle strade pubbliche o aperte al pubblico.

[2]I Comuni sono autorizzati a emanare norme complementari sugli oggetti di loro competenza.

[3]Sono riservate le disposizioni delle leggi speciali, in particolare quelle concernenti le strade nazionali.

Articolo 2

Definizione

[1]Le strade sono aree utilizzate per la circolazione dei veicoli a motore, dei veicoli senza motore o dei pedoni.

[2]Sono strade pubbliche quelle di proprietà del Cantone, dei Comuni, dei Consorzi e dei Patriziati.

[3]Sono strade aperte al pubblico tutte quelle che, indipendentemente dai rapporti di proprietà, possono essere usate da una cerchia indeterminata di persone.

[4]Non sono considerate pubbliche o aperte al pubblico secondo la presente legge le piste campestri, forestali e simili che servono esclusivamente all'utilizzazione agricola e forestale dei fondi.

Articolo 3

Delimitazione delle strade

Fanno parte delle strade pubbliche, oltre al corpo stradale, tutti gli impianti necessari a un'adeguata sistemazione tecnica delle medesime, come i manufatti, i raccordi, le piazze di stazionamento, le aree di sosta e di servizio, gli impianti di sicurezza, i centri e le attrezzature per l'esercizio e la

manutenzione, le opere di protezione esterna e quelle di raccolta e evacuazione delle acque, le piantagioni, come anche le scarpate quando non si possa ragionevolmente pretendere che il confinante le utilizzi.

Articolo 4

Attribuzioni generali

[1]Il Cantone provvede alla costruzione o all'acquisto, alla sistemazione e alla manutenzione delle strade e dei sentieri d'importanza generale per il Cantone, come le strade che collegano i grandi poli di traffico, quelle che assicurano i più importanti collegamenti interregionali e regionali, quelle che garantiscono il collegamento dell'abitato principale di un Comune col resto della rete viaria cantonale, come pure i sentieri di grande interesse turistico.

[2]I Comuni e gli altri enti locali provvedono alla costruzione, o all'acquisto, alla sistemazione e alla manutenzione delle strade e dei sentieri d'importanza locale o settoriale, come le strade di raccolta e di distribuzione del traffico, quelle che garantiscono i collegamenti locali, quelle che servono l'insieme dei fondi, quelle pedonali e i sentieri che danno sui monti.

Articolo 5

Pianificazione

[1]Il Cantone provvede alla pianificazione delle strade cantonali adottando un piano direttore e piani generali secondo le norme della presente legge.

[2]I Comuni provvedono alla pianificazione delle strade locali nel quadro della pianificazione locale.

Articolo 6

Gerarchia delle strade

[1]Le strade si suddividono in:

- autostrade
- strade di collegamento principale
- strade di raccolta
- strade di servizio
- strade pedonali, sentieri e vie ciclabili.

Autostrade

[2]Le autostrade hanno lo scopo principale di assicurare il transito di un elevato numero di veicoli; esse collegano i grandi poli di traffico.
Le autostrade consentono elevate velocità e offrono un alto grado di sicurezza; sono

escluse le intersezioni a raso e gli accessi ai fondi.
La circolazione è limitata a certi tipi di veicoli, conformemente al diritto federale.

Strade di collegamento principale

[3]Le strade di collegamento principale hanno lo scopo di assicurare i più importanti collegamenti interregionali e regionali; in casi speciali possono anche avere lo scopo di raccogliere il traffico.

Esse sono di grande capacità, consentono velocità abbastanza elevate e offrono un buon grado di sicurezza; di regola non sono concessi nuovi accessi diretti ai fondi; gli accessi esistenti devono essere soppressi quando ciò è ragionevolmente esigibile.

Strade di raccolta

[4]Le strade di raccolta hanno lo scopo di raccogliere e distribuire il traffico, di garantire i collegamenti locali e, se questo scopo non è pregiudicato, di servire i fondi.

Strade di servizio

[5]Le strade di servizio hanno lo scopo di servire i fondi. Sono tali anche le strade residenziali a' sensi del diritto federale.

Strade pedonali, sentieri e vie ciclabili

[6]Le strade pedonali, i sentieri e le vie ciclabili servono solo alla circolazione dei pedoni e dei ciclisti.

Articolo 7

Concezione delle strade

[1]Le strade pubbliche devono essere concepite secondo metodi tecnici progrediti e con criteri economici.

[2]Devono in particolare essere prese le misure necessarie alla sicurezza dell'opera, delle persone, dei beni, curati gli elementi tecnico-architettonici e limitate al massimo le cause di sisturbo del traffico e le cause di molestia per l'ambiente e per il paesaggio.

[3]Dev'essere verificata la compatibilità con le esigenze della protezione dell'ambiente, contemperate con interessi contrastanti come l'impiego economico della proprietà privata.

[4]Le strade aperte al pubblico devono essere concepite almeno nel rispetto delle condizioni del capoverso secondo.

CAPO II - PIANIFICAZIONE DELLE STRADE CANTONALI

A. Piano direttore

Articolo 8

Scopo

Il piano direttore delle strade cantonali, parte del piano direttore cantonale, ha per scopo di fissare gli obiettivi generali della politica stradale del Cantone, di stabilire il modo e i mezzi per il loro conseguimento e di fornire indicazioni per coordinare la pianificazione locale.

Articolo 9

Contenuto

[1]Il piano direttore deve contenere indicazioni motivate:

a) sulla rete delle strade nazionali;

b) sulla rete delle strade cantonali esistenti;

c) sulla rete delle strade cantonali previste;

d) sulle aree di servizio e centri di manutenzione;

e) sulla classificazione delle singole strade, le loro caratteristiche ed il loro assetto, sulla regolazione generale degli accessi e degli arretramenti e sull'organizzazione dell'uso della rete stradale;

f) sulle strade cantonali sussidiate dalla Confederazione e su quelle locali sussidiate dal Cantone;

g) sulle priorità realizzative generali e sul programma d'attuazione del decennio successivo, col corrispondente piano di finanziamento;

h) sulla rete delle strade pedonali e dei sentieri, sulle piste o corsie previste per la circolazione dei velocipedi e sugli itinerari d'interesse ragionale per tale traffico;

i) sull'ubicazione e le caratteristiche di impianti e attrezzature d'importanza cantonale o regionale destinati al traffico dei veicoli, quali parcheggi, posti doganali e centri per il traffico pesante.

[2]Nell'elaborazione dev'essere tenuto conto di tutti i beni tutelati della legge, segnatamente della protezione dell'ambiente.

[3]Il progetto può proporre soluzioni alternative.

Articolo 10

Procedura di adozione

a) Formazione, informazione e partecipazione

[1]Il piano direttore è allestito dal Consiglio di Stato.

[2]La popolazione viene periodicamente informata sull'elaborazione del piano direttore.

[3]Nel corso dell'allestimento del piano direttore devono essere consultati i Comuni e le regioni di montagna, assegnando loro un termine per presentare osservazioni o proposte pianificatorie.

[4]Gli atti e la documentazione sono depositati, previo avviso nell'albo comunale, presso le cancellerie comunali per un termine di 30 giorni. Durante questo periodo ognuno può presentare osservazioni o proposte pianificatorie al Consiglio di Stato.

[5]Le osservazioni e le proposte pianificatorie sono esaminate dal Consiglio di Stato. In quanto non siano state recepite nel progetto di piano direttore, vi è data risposta, globale o singola, in un rapporto scritto allegato al piano pubblicato.

Articolo 11

b) Pubblicazione, opposizione e adozione

[1]Il progetto di piano direttore è pubblicato dal Consiglio di Stato per il periodo di sessanta giorni presso le cancellerie comunali.

[2]La pubblicazione è annunciata almeno dieci giorni prima negli albi comunali, nel Foglio ufficiale e nei quotidiani del Cantone.

[3]I Comuni, gli altri enti pubblici, e le regioni possono presentare opposizione al Gran Consiglio contro il contenuto del piano entro trenta giorni dalla scadenza del termine di pubblicazione.

[4]Il piano è sottoposto all'approvazione del Gran Consiglio entro 1 anno dall'ultimo giorno della pubblicazione.
Il Gran Consiglio evade le opposizioni e adotta il piano.

Articolo 12

c) Effetti e misure di salvaguardia

[1]Il piano direttore ha una durata indeterminata e vincola le autorità, che sono tenute a uniformarvisi.

[2]I piani regolatori in contrasto con i disposti del piano direttore devono esservi uniformati entro il termine di 3 anni dall'entrata in vigore del piano direttore.
Il Dipartimento può stabilire zone di pianificazione in corrispondenza delle parti di piano regolatore che devono essere modificate, osservando la procedura stabilita dall'art. 16.

[3]Nel periodo che intercorre tra la pubblicazione e l'entrata in vigore del piano direttore non si possono intraprendere atti pianificatori o opere pubbliche in evidente contrasto con le previsioni del piano direttore.

Articolo 13

d) Verifica e modificazioni

[1]Il piano direttore è sottoposto a verifica del Gran Consiglio ogni 10 anni.

[2]Esso può essere modificato o integrato in ogni tempo se l'interesse pubblico lo esige, con la procedura prevista per l'adozione.

[3]Per modificazioni con effetti territorialmente limitati la procedura di consultazione e pubblicazione può essere ristretta ai Comuni e enti direttamente interessati.

[4]Il Consiglio di Stato riferisce periodicamente al Gran Consiglio sull'attuazione del piano direttore in sede di consuntivo.

B. Piani generali

Articolo 14

Contenuto

[1]I piani generali sviluppano e precisano le previsioni del piano direttore.

[2]Esse indicano in particolare:

- il tracciato delle strade, con le opere principali, comprese quelle di protezione esterna, gli allacciamenti e, se del caso, gli accessi ai fondi;
- le linee di arretramento o di allineamento delle costruzioni;
- le attrezzature d'importanza cantonale o regionale destinate al traffico veicolare,

quali posteggi, aree di servizio, centro di manutenzione e di polizia, posti doganali e centri per il traffico pesante.

[3]I piani sono di regola elaborati alla scala 1:1000.

Articolo 15

Elaborazione; misure di salvaguardia

[1]Il Cantone elabora, con la collaborazione dei Comuni, piani generali per tutte le zone edificabili delimitate dai piani regolatori comunali in cui sia necessario riservare terreno per la realizzazione di opere stradali; nelle altre zone i piani sono elaborati a seconda del bisogno.

[2]Per assicurare la disponibilità dell'area stradale, il Dipartimento può determinare zone di pianificazione in cui è vietato, senza la sua approvazione, costruire o trasformare le costruzioni esistenti e in genere ogni intervento che intralci o renda sostanzialmente più onerosa l'esecuzione futura dell'opera.

[3]Il piano delle zone di pianificazione dev' essere reso pubblico mediante avviso nel Foglio ufficiale e negli albi comunali.

[4]Nelle zone di pianificazione il Dipartimento può sospendere la decisione sulle domande di costruzione conformemente all'art. 50 della Legge edilizia; il Consiglio di Stato può, per giustificati motivi, prorogare di tre anni al massimo il termine di sospensione delle domande di costruzione.

[5]Contro la decisione di sospensione è dato ricorso ai sensi dell'art. 49 della Legge edilizia.

Articolo 16

Procedura di approvazione

a) Pubblicazione

[1]I piani generali sono pubblicati dal Dipartimento per il periodo di 30 giorni presso le Cancellerie dei Comuni interessati, previo avviso, almeno 10 giorni prima, nel Foglio ufficiale, negli albi comunali e ai proprietari titolari di diritti reali da espropriare.

[2]Dalla data di pubblicazione fino all'approvazione del Consiglio di Stato non si possono attuare modificazioni edilizie o altri provvedimenti contrare alle previsioni del piano; la validità di queste restrizioni decade se il piano non viene approvato nel termine di due anni dalla pubblicazione.

Articolo 17

b) Reclamo e ricorso

[1]Contro il contenuto dei piani possono presentare reclamo al Dipartimento i Comuni e tutte le persone che dimostrano un interesse legittimo entro 15 giorni dalla scadenza del termine di pubblicazione.

[2]Contro la decisione sul reclamo può essere interposto ricorso al Consiglio di Stato entro 30 giorni dalla notificazione.

Articolo 18

c) Approvazione; entrata in vigore

[1]Il Consiglio di Stato decide i ricorsi e approva i piani generali.

[2]I piani entrano in vigore con l'approvazione del Consiglio di Stato; la decisione è definitiva.

Articolo 19

d) Effetti

[1]I piani sono vincolanti per tutte le autorità e per i privati.

[2]Eventuali pretese per espropriazione materiale devono essere fatte valere conformemente all'art. 39 della Legge di espropriazione.

Articolo 20

Durata; modificazione

[1]I piani hanno una durata di quindici anni a decorrere dalla loro approvazione; essi sono sempre riproponibili per un nuovo periodo, osservata la procedura per l'adozione.

[2]Essi possono essere modificati se importanti esigenze d'interesse pubblico lo richiedono, osservata la procedura di approvazione.

CAPO III - COSTRUZIONE DELLE STRADE

A. Strade cantonali

Articolo 21

Progetti esecutivi

[1]I progetti esecutivi contengono indicazioni sullo scopo, l'assetto, lo sviluppo planimetrico e altimetrico e i particolari tecnici dell'opera, compresi gli impianti accessori e la protezione esterna; essi indicano inoltre le linee di arretramento o di allineamento.

[2]Il regolamento fissa nei particolari il contenuto e la forma dei progetti.

Articolo 22

Elaborazione

I progetti esecutivi sono elaborati dal Consiglio di Stato con la collaborazione dei Comuni.

Articolo 23

Procedura di approvazione

a) Pubblicazione

[1]I progetti esecutivi corredati del preventivo del piano di finanziamento sono pubblicati dal Consiglio di Stato per il periodo di 30 giorni presso le Cancellerie dei Comuni interessati, previo avviso nel Foglio ufficiale e negli albi comunale e agli interessati.

[2]Le mutazione dello stato dei luoghi conseguenti all'opera devono essere adeguatamente indicate sul terreno.

Articolo 24

b) Opposizioni

[1]Entro 15 giorni dalla scadenza del termine di pubblicazione possono fare opposizione i Comuni e tutte le persone che dimostrano un interesse legittimo.

[2]Non sono proponibili opposizioni su oggetti già decisi con l'approvazione dei piani generali.

[3]Il Consiglio di Stato decide sulle opposizioni e sottopone poi i progetti all'approvazione del Gran Consiglio.

[4]Contro la decisione del Consiglio di Stato i Comuni possono ricorrere al Gran Consiglio nel termine di 30 giorni dalla notificazione.

Articolo 25

c) Approvazione

1 Il Gran Consiglio approva i progetti esecutivi, vota i crediti necessari per la loro esecuzione e decide i ricorsi dei Comuni.

2 Il Consiglio di Stato è tuttavia competente ad approvare i progetti che non implicano una spesa superiore a fr. 200'000.-- e a decidere definitivamente sulle corrispondenti opposizioni dei Comuni.

Articolo 26

d) Effetti

Nella procedura d'espropriazione non sono proponibili opposizioni all'espropriazione e domande intese a ottenere modificazioni dei piani.

Articolo 27

Rinnovo della procedura

1 La procedura dev'essere ripetuta se i lavori non sono iniziati nel termine di cinque anni.

2 L'apertura della procedura d'espropriazione è equiparata a inizio lavori.

Articolo 28

Finanziamento

Il Cantone provvede al finanziamento della costruzione e della sistemazione delle strade cantonali con mezzi propri, sussidi federali, contributi dei Comuni e contributi di miglioria.

Articolo 29

Oneri comunali

a) Contributo alle spese

1 I Comuni possono essere tenuti a contribuire alle spese quando dalle opere deriva loro un vantaggio, come il miglioramento della viabilità, la soppressione o la riduzione delle immissioni, la sicurezza della circolazione locale e la possibilità di una migliore utilizzazione dei fondi.

2 Nello stabilire il contributo si deve tener conto, oltre che del vantaggio, della capacità economica del Comune e dell'ammontare presumibile dei contributi di miglioria che esso potrà prelevare conformemente alla delega di cui all'art. 2 capoverso terzo della legge sui contributi di miglioria.

[3]L'ammontare del contributo comunale non può superare il 50% della spesa, dedotti eventuali sussidi federali.

Articolo 30

b) Pagamento

[1]Il contributo è dovuto di regola a opera ultimata, sulla scorta della liquidazione finale approvata dal Consiglio di Stato.

[2]Quando l'ammontare è di una certa importanza possono essere chiesti acconti, calcolati sulla scorta di liquidazioni provvisorie.

Articolo 31

c) Immissione acque nelle canalizzazioni

I Comuni devono tollerare nelle loro canalizzazioni lo scolo delle acque delle strade cantonali; l'immissione è esente da tasse.

Articolo 32

d) Impianti di illuminazione

[1]L'illuminazione delle strade è di regola compito dei Comuni.

[2]Il Cantone esegue gli impianti d'illuminazione necessari nell'interesse della sicurezza della circolazione; casi particolari possono essere regolati mediante convenzioni coi Comuni.

Articolo 33

Sussidi ai Comuni

[1]Il Cantone sussidia la costruzione di sopra e sottopassi e l'impianto di segnali luminosi eseguiti dai Comuni sulle strade cantonali, fino a un massimo del 50%, quando queste opere giovano in maniera rilevante alla sicurezza e alla fluidità della circolazione.

[2]Il sussidio è concesso dal Consiglio di Stato quando non superi i fr. 200'000.-- e dal Gran Consiglio negli altri casi.

Articolo 34

Acquisto terreni

[1]Quando l'acquisto dei terreni e degli altri diritti necessari per la costruzione e la sistemazione delle strade non possa aver luogo bonalmente, si procede secondo la legge di espropriazione.

[2]Se è in corso un raggruppamento, lo Stato può chiedere l'attribuzione dei terreni necessari per l'esecuzione di tutte le opere previste dal piano direttore nel quadro della procedura prevista dall'art. 22 della

Legge sul raggruppamento e la permuta dei terreni.

B. Strade comunali

Articolo 35

Progetti esecutivi

I progetti esecutivi delle strade comunali devono contenere le indicazioni prescritte dall'art. 21 della presente legge.

Articolo 36

Procedura di approvazione

a) Pubblicazione

[1]I progetti, corredati del preventivo del piano di finanziamento sono pubblicati dal Municipio per il periodo di 30 giorni presso la Cancelleria comunale, previo avviso nel Foglio ufficiale e negli albi comunali e agli interessati.

[2]Le mutazioni dello stato dei luoghi conseguenti all'opera devono essere adeguatamente indicate sul terreno.

Articolo 37

b) Opposizioni

[1]Entro 15 giorni dalla scadenza del termine di pubblicazione può fare opposizione ogni cittadino attivo del Comune e ogni persona che dimostra un interesse legittimo.

[2]Non sono proponibili opposizioni su oggetti già decisi con l'approvazione del piano regolatore.

[3]Il legislativo comunale statuisce sulle opposizioni contemporaneamente alla decisione di eseguire l'opera.

[4]Contro la decisione del legislativo comunale è dato ricorso conformemente alla Legge organica comunale.

Articolo 38

c) Effetti

Nella procedura d'espropriazione non sono proponibili opposizioni all'espropriazione e domande intese a ottenere modificazioni dei piani.

Articolo 39

Rinnovo della procedura

[1]La procedura dev'essere ripetuta se i lavori non sono iniziati nel termine di 5 anni.

[2]L'apertura della procedura d'espropriazione è equiparata a inizio lavori.

CAPO IV - MANUTENZIONE DELLE STRADE

Articolo 40

Manutenzione

a) Criteri

[1]Le strade devono essere mantenute secondo criteri tecnici ed economici progrediti, tenuto conto della loro destinazione.

[2]La manutenzione comprende in particolare la pulizia, il servizio invernale e la riparazione dei danni cagionati alle opere dall'usura, da eventi naturali o dall'uomo.

Articolo 41

b) Oneri

[1]La manutenzione delle strade pubbliche o aperte al pubblico incombe al proprietario, salvo disposizione o patto contrario.

[2]Se un trasporto provoca un'usura anormale della strada, il proprietario può chiedere a chi l'organizza o lo esegue la copertura delle spese di riparazione. Egli può pure chiedere, se del caso, la copertura delle spese di pulizia.

[3]I Comuni possono, in via eccezionale, obbligare i privati a contribuire alla manutenzione di strade e sentieri comunali che non adempiono a scopi d'interesse generale; questi oneri possono in particolare essere stabiliti dai piani regolatori.

Articolo 42

c) Oneri speciali dei Comuni

[1]Delle strade cantonali situate nelle zone edificabili i Comuni devono provvedere:

- alla manutenzione dei marciapiedi, dei sopra e sottopassi, compreso il servizio invernale;
- all'esercizio e alla manutenzione degli impianti di illuminazione e di segnaletica luminosa;
- alla pulizia del campo viabile;

[2]I Comuni devono altresì provvedere alla manutenzione di tutte le opere o impianti da essi eseguiti sulle strade cantonali.

CAPO V - TRASFERIMENTO E ABBANDONO DI STRADE

Articolo 43

Trasferimento

a) Coattivo

[1]Il Gran Consiglio può decretare il trasferimento al Cantone di strade pubbliche necessarie per l'adempimento di compiti di portata generale, come pure il trasferimento ai Comuni di strade pubbliche che hanno prevalentemente interesse per il traffico locale.

[2]Le condizioni sono stabilite dal decreto legislativo.

Articolo 44

b) Volontario

[1]Il proprietario può chiedere al Cantone il trasferimento di una strada o di un sentiero pubblico che siano divenuti d'importanza generale per il Cantone.

[2]La decisione, che può essere subordinata a condizioni e oneri, spetta al Gran Consiglio.

[3]Se i presupposti per il trasferimento non sono dati per intero, il Gran Consiglio può concedere adeguati sussidi, sia per lavori di miglioria che di manutenzione.

Articolo 45

Abbandono

[1]Il proprietario di una strada pubblica può deciderne l'abbandono.

[2]La decisione dev'essere annunciata nel Foglio ufficiale e pubblicata negli albi comunali.

[3]Le persone che dimostrano un interesse legittimo possono chiedere, entro 2 mesi della pubblicazione, che la strada sia loro ceduta in proprietà. Di preferenza la cessione viene fatta a favore delle persone che assicurano l'uso pubblico della strada; in questo caso la cessione avviene di regola a titolo gratuito.

[4]Le strade che non vengono cedute in proprietà a terzi entrano a far parte dei beni patrimoniali del proprietario 6 mesi dopo la pubblicazione della decisione di cui al secondo capoverso del presente articolo.

CAPO VI - NORME DI POLIZIA

Articolo 46

Uso delle strade

a) A scopo di circolazione

1 L'uso delle strade pubbliche o aperte al pubblico a scopo di circolazione è regolato dalla legislazione federale sulla circolazione stradale.

2 I Dipartimenti competenti possono vietare, limitare o disciplinare la circolazione su determinate strade cantonali, riservato il diritto federale.

3 I Comuni sono competenti a disciplinare la circolazione sulle strade comunali o consortili secondo quanto previsto dalla legge organica comunale o da altre leggi cantonali.

Articolo 47

b) Per altri bisogni

1 L'uso delle strade pubbliche per bisogni diversi da quelli della circolazione è consentito, previo ottenimento di un permesso speciale, se è conforme alla destinazione della strada e non vi ostano motivi di polizia.

2 E' in particolare subordinato a permesso: il deposito, anche temporaneo, di materiale; l'apertura, l'ampliamento o la modificazione, anche soltanto dell'uso, degli accessi ai fondi; la costruzione di diramazioni stradali; l'immissione di acque nelle canalizzazioni della strada; l'attraversamento con condotte aeree o sotterranee; l'occupazione con costruzioni, ecc..

3 Il permesso è subordinato all'obbligo dell'avente diritto di provvedere alle necessarie misure di sicurezza, di riparare i danni causati alla strada, di rifondere le spese fatte nel suo interesse e a ogni altra condizione confacente al caso particolare.

4 Mutando le circostanze, l'autorità può modificare il permesso, o anche revocarlo, senza che l'avente diritto possa pretendere l'indennità qualsiasi.

5 Le tasse per l'uso speciale delle strade sono stabilite da una legge particolare e dai regolamenti comunali.

Articolo 48

Chiusure di strade

a) Nel periodo invernale

[1]Il Consiglio di Stato stabilisce annualmente le strade cantonali che rimangono chiuse nel periodo invernale, dandone comunicazione sul Foglio ufficiale; la decisione è definitiva.

[2]La decisione sulla chiusura delle altre strade spetta al rispettivo proprietario, che ne darà notizia negli albi comunali.

[3]La chiusura dev'essere motivata da ragioni economiche e di sicurezza del traffico.

[4]Le strade chiuse al traffico devono essere tempestivamente segnalate col segnale di "Divieto generale di circolazione".

Articolo 49

b) per lavori

[1]Le strade pubbliche possono essere chiuse anche totalmente al traffico quando ciò è indispensabile per l'esecuzione di lavori.

[2]Eventuali contestazioni sono trattate secondo la procedura prevista dalla Legge di espropriazione per i casi di espropriazione materiale.

Articolo 50

Accessi

[1]La formazione di accessi ai fondi è autorizzata se è compatibile con la destinazione della strada e con la sicurezza del traffico.

[2]Se la formazione è possibile su diverse strade, l'accesso deve di regola essere fatto su quella gerarchicamente inferiore.

[3]Due o più proprietari possono essere obbligati a formare un accesso comune nell'interesse della sicurezza e della fluidità del traffico.

[4]Il regolamento di applicazione della legge stabilisce le norme tecniche particolari.

Articolo 51

Scavi e costruzioni

[1]Il proprietario che intraprende scavi o costruzioni deve fare in modo di non danneggiare la strada o mettere in pericolo la circolazione provocando franamenti di terreno o recando pregiudizio agli impianti che vi si trovano o mettendola altrimenti in pericolo.

[2]Il Dipartimento può prescrivere appropriate misure di protezione.

[3]Le costruzioni lungo le strade devono essere conservate in modo da non compromettere la sicurezza pubblica; quelle che minacciassero rovina devono essere restaurate o demolite per ordine del Municipio; il Dipartimento può intervenire direttamente quando si tratta di opere adiacenti alla strada cantonale e il Municipio non agisca con la necessaria sollecitudine.

Articolo 52

Ostacoli alla visuale

[1]Nell'interno delle linee di arretramento o di allineamento sono vietati i depositi di materiali, le piantagioni, le cinte e gli impianti che, impedendo la visuale, nuocciano alla sicurezza del traffico; quelli che già vi fossero devono essere rimossi a richiesta del proprietario della strada.

[2]Eventuali danni gravi devono essere equamente risarciti, le contestazioni sono trattate secondo la procedura prevista dalla Legge di espropriazione per i casi di espropriazione materiale.

Articolo 53

Opere di cinta e siepi

[1]Le opere di cinta e le siepi, salvo diversa disposizione dei piani generali, sono disciplinate dai piani regolatori comunali i quali fissano, in particolare, le distanze ch'esse devono tenere dal ciglio stradale.

[2]Sono vietate le cinte eseguite con materiali che possono facilmente ferire, come i fili spinosi e i ferri acuminati.

Articolo 54

Piantagioni

[1]Le piantagioni eseguite sulle strade e piazze pubbliche non devono procurare immissioni eccessive ai fondi adiacenti.

[2]Alla stessa stregua, le piantagioni eseguite sulla proprietà privata non devono procurare immissioni eccessive sull'area pubblica.

[3]Si possono tagliare i rami sporgenti e le radici penetranti quando danneggiano la strada o il fondo privato se il proprieta-

rio, dopo reclamo, non vi provvede entro un termine conveniente.

Articolo 55

Centri commerciali

[1]La costruzione o l'ampliamento di centri commerciali aventi una superficie di vendita di almeno mq. 2'000 può essere autorizzata se, per quanto concerne il traffico, sono adempiute le seguenti condizioni:

a) la rete stradale di accesso è adeguata e dispone di una riserva di capacità sufficiente, tenuto segnatamente conto dell'incremento del traffico in generale e di quello procurato dalla nuova costruzione in particolare;

b) la regolazione della circolazione è garantita dal profilo tecnico;

c) il numero dei posteggi è sufficiente al fine di garantire la fluidità e la sicurezza della circolazione;

d) il proprietario assume le spese per la costruzione e l'esercizio delle infrastrutture necessarie per l'allacciamento del centro, in particolare per l'adattamento della rete stradale interessata; gli oneri sono stabiliti nel permesso di costruzione o in una decisione preliminare separata, oppure in una speciale convenzione.

[2]Quando il loro uso ha conseguenze analoghe sul traffico, le restrizioni del primo capoverso sono applicabili anche ad altri tipi di costruzioni e di utilizzazione dei fondi.

CAPO VII - NORME FINALI E TRANSITORIE

Articolo 56

Contravvenzioni

[1]Le contravvenzioni alla presente legge sono punibili con la multa fino a franchi 10'000.--.

[2]La multa è inflitta dal Dipartimento quando si tratta di violazioni concernenti le strade cantonali, e dal Municipio in tutti gli altri casi.

Articolo 57

Ricorsi

[1]Contro le decisioni del Dipartimento e degli organi comunali, consortili e patriziali è dato ricorso al Consiglio di Stato.

[2]Contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo se questa legge non prevede che sono definitive oppure che è dato ricorso al Gran Consiglio.

Articolo 58

Piani regolatori esistenti

[1]I piani regolatori delle strade cantonali adottati secondo il precedente diritto conservano la loro validità fino alla scadenza, ritenuto l'adeguamento al piano direttore.

[2]I piani già pubblicati sono approvati conformemente alla procedura anteriore.

[3]Questi piani sono equiparati ai piani generali previsti dalla presente legge al Capo II (articoli da 14 a 20).

Articolo 59

Adozione di piani generali fino all' approvazione del piano direttore

a) Pubblicazione

[1]Fino all'approvazione del piano direttore previsto al Capo II della presente Legge, possono essere adottati piani generali conformemente agli articoli da 14 a 20, salvo le seguenti varianti:

[2]I piani generali sono pubblicati dal Consiglio di Stato per il periodo di 30 giorni presso le cancellerie dei Comuni interessati, previo avviso nel Foglio ufficiale, negli albi comunali e ai proprietari titolari di diritti reali da espropriare.

[3]Dalla data di pubblicazione fino all'approvazione del Gran Consiglio, giusta la lettera C) del presente articolo, non si possono attuare modificazioni edilizie o altri provvedimenti contrari alle previsioni del piano: la validità di queste restrizioni decade se il piano non viene approvato nel termine di 2 anni dalla pubblicazione.

b) Reclamo e ricorso

[4]Contro il contenuto dei piani possono presentare reclamo al Consiglio di Stato i Comuni e tutte le persone che dimostrano un interesse legittimo entro 30 giorni dalla scadenza del termine di pubblicazione.

[5]Contro la decisione sul reclamo può essere interposto ricorso al Gran Consiglio entro 30 giorni dalla notificazione.

c) Approvazione; entrata in vigore

[6]Il Gran Consiglio decide i ricorsi e approva i piani generali.

[7]I piani entrano in vigore con questa approvazione.

Articolo 60

Norme abrogative

La Legge sulla costruzione, sulla manutenzione e sull'uso delle strade cantonali del 17 gennaio 1951 è abrogata.

Articolo 61

Entrata in vigore

[1]Decorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

[2]Il Consiglio di Stato ne fissa l'entrata in vigore.