

4365
TERRITORIO

20 FEB. 1995

016 14''

MESSAGGIO

concernente l'adozione della Legge sulla mobilità

del 14 febbraio 1995

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

con il presente messaggio sottoponiamo alla vostra attenzione il progetto di Legge sulla mobilità.

A. PREAMBOLO

a) In Svizzera, l'82,5% delle persone effettua ogni giorno almeno tre spostamenti e dedica a questa attività esterna 74 minuti in media (compresi gli spostamenti a piedi) mentre vi consacra dal 10 al 15% del suo reddito disponibile.

Questi dati statistici, di per sè già estremamente evocativi, assumono un valore più fondamentale nella società odierna, se vi aggiungiamo le considerazioni dedotte dalla ricerca comparata di lungo periodo: alle nostre latitudini il tempo e il reddito speso in attività di spostamento appaiono essere una costante per tutti i paesi e per le varie epoche storiche. Tuttavia se cent'anni fa il contadino o l'artigiano dedicavano pure da un'ora a un'ora e mezzo agli spostamenti quotidiani in un raggio di un paio di chilometri, i chilometri sono saliti a 7 ad inizio secolo grazie al tramway, a 16 nelle città dotate di metrò e, oggi, a 20 grazie alla motorizzazione generalizzata.

Ne deriva allora un'importante tesi: se le risorse impiegate nella mobilità appaiono essere una costante, l'aumento dei redditi e l'innovazione tecnologica nei modi di spostarsi si è in gran parte tradotto in un aumento delle distanze percorse e quindi in una generale "conquista" di spazio e di territorio.

Basta questa tesi per interpretare e capire importanti aspetti delle trasformazioni del territorio e trovare anche alcuni principi di politica dei trasporti urbani e regionali: **primo**, la mobilità rimane uno dei valori e una delle necessità del nostro vivere quotidiano; **secondo**, quanto più il territorio è limitato tanto più si mostrano però i limiti e gli effetti negativi della mobilità; **terzo**, se la mobilità è una costante nessuna soluzione diretta volta a limitarla potrà avere successo; **quarto**, la politica dei trasporti non può essere disgiunta da una politica dell'organizzazione spaziale e territoriale.

Date queste premesse la politica della mobilità non può essere che una politica integrata, mediatrice di numerosi conflitti, in nome di uno sviluppo durevole.

Ed è con questo criterio che si dovranno valutare i grandi disegni per i trasporti sovracantonali, interregionali e regionali. In particolare, tra l'altro, il problema della mobilità negli agglomerati urbani non è tanto e solo quello della concorrenzialità fra traffico privato e traffico collettivo, ma anche semplicemente quello della possibilità e dell'attrattività degli spostamenti pedonali che rappresentano un'alta percentuale del tempo giornaliero dedicato alla mobilità. Da questa "mobilità banale" dipende la vita dei nostri centri, la permanenza del piccolo commercio, l'attrattività della città quale luogo di residenza ed incontro, di progettualità e di ricreazione.

Tramite una politica concettualmente integrata dell'organizzazione del territorio e degli investimenti nei trasporti, nonché della gestione del traffico si vuol salvaguardare il valore della mobilità, che deve essere un'opportunità, uno strumento di realizzazione di molteplici obiettivi, ma possibilmente anche una scelta e non semplicemente una mobilità forzata.

In ultima analisi il tipo e la varietà della mobilità diventa un fattore di regolazione della vita sociale, un elemento qualificante dell'attrattività dello spazio di vita quotidiano, un fattore della competitività regionale nell'ambito di uno sviluppo sostenibile.

- b) Un gruppo di lavoro, presieduto dall'on. Renzo Respini, composto dai Direttori delle Divisioni del Dipartimento del territorio, ivi compreso il Capo dei Servizi generali e dai loro più stretti collaboratori, con l'ausilio di esperti provenienti da altri settori dell'Amministrazione, come il prof. Remigio Ratti, Direttore dell'Istituto ricerche economiche del Dipartimento finanze e economia, l'avv. Guido Corti, consulente giuridico del Consiglio di Stato e l'avv. Luca Beretta Piccoli, già in forza al Dipartimento del territorio ed attualmente Direttore della Divisione della giustizia del Dipartimento delle istituzioni, si è incaricato di concretizzare questa filosofia in un testo di legge. In pochi mesi di lavoro è stato così possibile elaborare il progetto di Legge sulla mobilità ed il relativo messaggio.

1. Motivi che giustificano una Legge cantonale sulla mobilità

1.1 Normative vigenti

Nel Ticino la normativa sulla mobilità si articola in diverse leggi ed in particolare:

- la Legge sulle strade (LStr) del 23 marzo 1983, recentemente modificata dal Gran Consiglio il 6 febbraio 1995, per renderne più snella la procedura e maggiormente coordinarla con altre normative (Legge cantonale d'applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio, in seguito LALPT, Legge sui trasporti pubblici, Legge edilizia, in seguito LE).
Il Gran Consiglio aveva peraltro già approvato il 27 giugno 1994 uno stralcio di tale modifica, adottando l'art. 30 relativo ai sussidi per la costruzione e la sistemazione di percorsi ciclabili d'interesse regionale eseguiti dai Comuni o da altri Enti pubblici;
- la Legge sui percorsi pedonali ed i sentieri escursionistici (LCPS), approvata dal Gran Consiglio il 9 febbraio 1994;
- la Legge sui trasporti pubblici (in seguito LTP), approvata dal Gran Consiglio il 6 dicembre 1994.

Le tre normative citate hanno in comune la pianificazione direttrice e d'indirizzo per poi divergere nella fase pianificatoria generale ed in quella esecutiva, come logica conseguenza delle differenze che tra di esse sussistono. L'idea centrale del progetto di Legge sulla mobilità è quindi unificare nelle tre leggi la pianificazione d'indirizzo ed i sistemi di finanziamento della politica di mobilità integrata.

La necessità di una pianificazione coordinata e flessibile era del resto già stata sollevata da diversi Enti ed Associazioni durante la procedura di consultazione sul progetto di Legge sui trasporti pubblici.

Il presente progetto di legge quadro, composto di relativamente pochi articoli, come si addice ad una normativa di questa natura, colma sicuramente questa lacuna, senza sconvolgere l'identità e la specificità delle singole leggi speciali di riferimento.

2. Struttura generale ed elementi principali della proposta di Legge sulla mobilità

- 2.1 La riduzione dei tempi di spostamento e quindi delle distanze è una caratteristica della nostra epoca: si viaggia con i più diversi mezzi e per svariati motivi: lavoro, studio, salute, convegni, vacanze, attività ricreative, culturali, sportive, contatti umani..... Muoversi è ormai considerato un'esigenza irrinunciabile ed un'espressione della nostra sfera di libertà.
- La moderna società globale non può inoltre prescindere dai trasporti che costituiscono il presupposto indispensabile per competere, progredire, creare lavoro e benessere.
- La mobilità di massa presenta logicamente anche i suoi svantaggi: riduzione dello spazio a disposizione per abitare, lavorare, coltivare la terra, passeggiare e giocare, inquinamento fonico ed atmosferico, pericoli in aumento a causa della circolazione, crescente difficoltà a spostarsi per gli ingorghi, irritabilità e stress da traffico, invasioni turistiche, consumo di energie non rinnovabili.
- La scommessa da vincere consiste quindi nell'ottenere le indispensabili infrastrutture e servizi, senza sacrificare la nostra salute, fisica e psichica, l'ambiente naturale ed antropico, in definitiva la qualità della nostra vita.
- In questo periodo di passaggio verso forme moderne di mobilità, si sta sempre più imponendo come necessità inderogabile il **concetto integrato di trasporti**, inteso non solo come sistema che consenta l'uso ottimale e razionale dei diversi vettori che operano in un determinato spazio territoriale, ma anche la sua integrazione con le diverse pianificazioni da quella direttrice sino a quella locale e le altre politiche settoriali (industria, artigianato, agricoltura, turismo ecc.).
- Concretamente poi è opportuno ribadire che non è più possibile agire settorialmente, decidendo di costruire una strada, una linea ferroviaria o un sentiero escursionistico, sulla base dell'aumento dell'utenza o altri parametri simili.
- I diversi sistemi infatti interagiscono tra di loro provocando ripercussioni indotte: nuovi agglomerati, insediamenti industriali, sacrifici di aree pregiate, aumento del costo del suolo che si ripercuote su quello della costruzione e dell'abitazione e via di seguito.
- Vanno invece attentamente studiate le diverse opzioni possibili, adottando le misure più incisive nel contesto di una valutazione generale e non più settoriale.
- La pianificazione sulla mobilità dev'essere in questo senso unica e coinvolgere non solo il Cantone, ma anche altri partners, a dipendenza dei livelli di studio, come Confederazione, Cantoni e Regioni italiane limitrofe, Comuni, imprese ed enti interessati.

Tali partners con cui occorrerà negoziare per trovare la soluzione più appropriata all'interesse pubblico, superando sia la visione centralistica sia i particolarismi locali, saranno anche i collaboratori più importanti per attuare quel mutamento di mentalità, legato all'uso sistematico del mezzo privato ed in favore di una ripartizione modale dei diversi sistemi di trasporto (privati, pubblici, semi-collettivi), più equilibrata.

2.2 Gli elementi principali e qualificanti della proposta di Legge sulla mobilità sono i seguenti:

a) a livello generale

- promozione di una politica globale della mobilità che coinvolge le strade, i trasporti pubblici, i percorsi pedonali ed i sentieri e sua integrazione ed armonizzazione con le esigenze individuali, collettive, economiche, territoriali e di protezione ambientale;
- sviluppo delle relazioni interne (regionali e cantonali) ed esterne (Cantoni, Regioni limitrofe, relazioni internazionali), in modo da attuare nei fatti il concetto del Ticino, "regione aperta", come auspicato nel Piano direttore;
- coordinamento delle politiche di mobilità sovracantonali e cantonali (interregionali e regionali), integrate con le altre politiche settoriali (attività industriali, artigianali, turistiche, paesaggio, insediamenti, prevenzione e riduzione dei carichi ambientali);

b) a livello pianificatorio:

- la politica di mobilità **sovracantonale** viene definita attraverso gli obiettivi di Piano direttore che opportunamente ridefiniti ed aggiornati rispetto agli attuali, costituiranno la base fondamentale per elaborare i diversi progetti auspicati, negoziarli con la Confederazione, i Cantoni e le autorità esterne ed infine attuarli;
- la politica di mobilità **cantonale** viene anch'essa definita, nelle sue dimensioni interregionale e regionale nel Piano direttore cantonale. Si delineano gli obiettivi pianificatori sulla base dei quali viene elaborata la Pianificazione cantonale della mobilità (PCM), figura intermedia tra Piano direttore e Piano d'utilizzazione. Gli studi, gli approfondimenti ed i necessari compromessi che dovranno essere raggiunti in fase di negoziazione con i diversi attori interessati nell'ambito della PCM, contribuiranno da un lato a confermare oppure se necessario ad adattare ed aggiornare gli obiettivi pianificatori, dall'altro faranno avanzare la PCM verso la sua concretizzazione ed adozione.

Obiettivi pianificatori e PCM devono essere visti come strumenti flessibili che interagiscono e si influenzano reciprocamente per conseguire finalità comuni.

La PCM una volta adottata, troverà la sua integrazione, per tutti gli elementi in essa contenuti che hanno incidenza territoriale, in singole schede di coordinamento e rappresentazioni grafiche, pervenendo così ad una base vincolante per tutte le autorità (Cantone e Comuni).

Dopo questa fase di pianificazione direttrice e d'indirizzo, si procederà all'elaborazione della pianificazione generale (es. Piani generali della LStr, i PUC della LALPT ed a livello comunale i PR), regolata dalle leggi settoriali.

Seguirà la fase esecutiva (progetti esecutivi della LStr, della LCPS, offerta di trasporto + mandato di prestazione per la Legge sui trasporti pubblici), anch'essa prevista dalle singole leggi speciali;

- i due livelli di PCM, interregionale e regionale, ed il coinvolgimento delle Commissioni regionali della mobilità (CRM) che subentrano alle Commissioni regionali dei trasporti previste dalla legge relativa, consentono di recepire i bisogni di mobilità già dal livello regionale e quindi i bisogni essenziali della popolazione.
Sulla natura (consultiva), composizione, istituzione e competenza territoriale si rinvia al messaggio del Consiglio di Stato sulla Legge sui trasporti pubblici (ad art. 5);
- la possibilità di elaborare ed approvare a tappe per singoli comprensori regionali la PCM, in modo da avere uno strumento flessibile e tempestivo;
- la codificazione della negoziazione come strumento indispensabile della moderna pianificazione flessibile, coinvolgendo i diversi attori ai vari livelli in modo da far comprendere le difficoltà di alcune scelte e la necessità di un compromesso accettabile nell'interesse comune;

c) a livello di finanziamento

Gli obiettivi fondamentali che si propongono nel campo del finanziamento sono:

- la possibilità di coinvolgere nella copertura dei costi di elaborazione e di attuazione della PCM **tutti** i Comuni situati nel comprensorio di studio. Essi, in modo solidale, garantirebbero il sostegno indispensabile soprattutto nella fase realizzativa delle opere contemplate nella succitata PCM;

- la determinazione di un **tasso di contribuzione unico** per tutte le opere previste nella PCM;
- l'attribuzione al Consiglio di Stato della **competenza di fissare le quote di partecipazione** dell'insieme dei Comuni e la relativa ripartizione interna;
- l'attribuzione al Cantone degli oneri per gli studi ed indagini relativi alla mobilità sovracantonale.

d) disposizioni finali

- le Commissioni intercomunali dei trasporti, nate su base convenzionale, sono poi state recepite dalla Legge sui trasporti pubblici che le ha denominate Commissioni regionali dei trasporti.
Con il progetto di legge in discussione vengono infine chiamate Commissioni regionali della mobilità ed il loro campo d'azione ampliato, comprendendovi anche le strade ed i percorsi pedonali e sentieri;
- siccome la pianificazione d'indirizzo, nell'ambito della politica di mobilità cantonale, costituita dalla PCM coinvolge le strade, i trasporti pubblici, i percorsi pedonali ed i sentieri, vanno abrogate le pianificazioni corrispondenti presenti in tali leggi, in particolare sia il Piano direttore delle strade sia la Pianificazione cantonale dei trasporti pubblici, al fine di rendere unitaria la predetta pianificazione d'indirizzo. Per quanto concerne i percorsi pedonali e sentieri, siccome nella relativa legge non esiste un piano d'indirizzo specifico, ma solo un obbligo di coordinamento con le altre attività d'incidenza territoriale (cfr. art. 3 LCPS), non c'è bisogno di procedere ad alcuna abrogazione di singoli articoli.
Logicamente la PCM dovrà chinarsi anche su questi aspetti, indicando di principio i punti d'interconnessione del traffico pubblico e privato (posteggi di corrispondenza, fermate ferroviarie e postali, funicolari ecc.) con la viabilità pedonale;
- tra le disposizioni finali va menzionata anche la norma transitoria che equipara le Commissioni intercomunali dei trasporti già costituite, come quelle del Luganese e Locarnese, alle Commissioni regionali della mobilità del presente disegno di legge.
Anche il Piano dei trasporti del Luganese, già approvato dal Consiglio di Stato, è considerato come la PCM di quel comprensorio.
Rammentiamo infatti che la PCM può essere elaborata a tappe e per singoli comprensori regionali.

3. Commento ai singoli articoli

Capitolo I: Disposizioni generali

Art. 1

La mobilità non è solo un problema tecnico di spostamento da un posto ad un altro, ma è un'espressione della libertà individuale ed un fattore di sviluppo della società e dell'economia.

Spostarsi vuol dire coltivare i rapporti umani, arricchire il proprio angolo visuale, entrare in contatto con persone diverse da quelle che abitualmente frequentiamo, sviluppare i traffici e commerci, distribuire capillarmente le merci e riceverne dall'esterno.

Dopo i tempi avventurosi delle scoperte ed esplorazioni ed il turismo romantico dell'ottocento, la mobilità è divenuta uno dei capisaldi delle società avanzate e quindi un fenomeno di massa.

Da qui le inevitabili ripercussioni territoriali con concentrazioni e contemporaneamente dispersioni insediative su tutto il territorio specie in un Cantone come il Ticino caratterizzato da una morfologia particolare che accentua tali fenomeni.

La motorizzazione di massa comporta inoltre carichi ambientali supplementari a livello di rumori, inquinamento dell'aria, sottrazione di aree agricole o paesaggi delicati. Si tratta quindi di limitare le incidenze negative senza rinunciare alle libertà individuali ed al progresso economico e sociale.

E' la sfida dei prossimi anni che il presente articolo ha cercato, pur nella terminologia usuale delle leggi, di sintetizzare.

Art. 2

L'approccio alla mobilità, viste le strette interrelazioni esistenti tra libertà personale, sviluppo economico e sociale, pianificazione ordinata e razionale, rispetto dell'ambiente, non può essere se non globale.

Tale globalità coinvolge i diversi sistemi di trasporto, la loro integrazione e ripartizione modale.

In coerenza con la realtà quotidiana e con la prevedibile evoluzione futura la mobilità deve garantire spostamenti agevoli, rapidi e sicuri non solo all'interno delle singole regioni, ma attraverso tutto il territorio cantonale sino a coinvolgere le relazioni con gli altri Cantoni, quelle transfrontaliere con l'Italia e quelle internazionali.

La politica della mobilità deve costantemente tenere presenti gli obiettivi di sviluppo sociale ed economico e di organizzazione territoriale (sviluppo degli agglomerati compatibili con la mobilità privata, pubblica e semicollettiva) e trovare un adeguato equilibrio con le altre politiche settoriali (industriali - artigianali - turistiche, agricole, di protezione dell'ambiente e del paesaggio), conformemente ai principi ancorati nella Legge sulla pianificazione cantonale del 10 dicembre 1980.

Pianificare quindi la mobilità non a spese di altri settori o comparti altrettanto vitali ed importanti, ma in armonia o almeno non in contrasto con questi.

Art. 3

Tale articolo specifica che i livelli sovracantonali, interregionali e regionali non costituiscono settori distinti e separati, ma si influenzano ed armonizzano reciprocamente.

Da una mobilità coerente ed integrata a livello locale, costituita da un mix di circolazione privata e pubblica, posteggi adeguati e comodi, piste ciclabili e percorsi pedonali, si passa al livello regionale con buone corrispondenze per treni e bus, corsie preferenziali, arterie sicure e scorrevoli.

Il livello cantonale o interregionale dovrebbe poi beneficiare delle infrastrutture locali e regionali, oltre che dei grandi assi stradali (autostrada, strade cantonali, posteggi di corrispondenza) e ferroviari per svilupparsi in modo fluido ed ordinato; in questo ambito rientrano anche le comunità tariffali che consentiranno di viaggiare sulle diverse linee di trasporto pubblico operanti in un comprensorio, con un unico biglietto.

Per quanto riguarda il livello sovracantonale occorrerà ulteriormente sviluppare i contatti con i Cantoni limitrofi, mentre nel livello transfrontaliero e dei rapporti con le regioni italiane, Lombardia e Piemonte, è da svariati anni che il Ticino collabora con tali autorità per attuare progetti integrati e comuni (es. valichi doganali, FLP, progetti stradali e ferroviari). Questa collaborazione dovrebbe essere ulteriormente migliorata con l'istituzione della Regio Insubrica.

Il livello internazionale dovrebbe ricevere un notevole impulso dall'Alp Transit, mentre già attualmente il Ticino, tramite la propria rete autostradale collegata a quella europea, si è aperto verso l'esterno.

Fenomeno favorito anche dall'aeroporto di Agno, con le sue connessioni interne ed europee di linea, e dall'aeroporto di Magadino per i voli charters.

Per il resto l'articolo in questione dà una definizione dei diversi livelli che, per la sua chiarezza, non abbisogna di ulteriori commenti.

Capitolo II: Politica della mobilità sovracantonale

Art. 4 e 5

La politica della mobilità sovracantonale viene stabilita a livello federale tenendo conto delle finalità generali del Paese, pur se è previsto un ampio coinvolgimento dei Cantoni, dei Comuni, delle popolazioni ed Enti interessati. Per non essere scavalcata quindi da decisioni prese a livello più alto, occorre essere attivi e propositivi, impostare una pianificazione chiara e coerente del proprio territorio, avere presenti le prospettive di sviluppo del Cantone, anticipando la direzione in cui presumibilmente si muoveranno.

Ciò presuppone una politica nel senso più alto del termine e non una semplice gestione dell'esistente, quindi politica intesa come anticipazione del futuro.

Tali obiettivi chiaramente definiti ed inseriti nel Piano direttore cantonale costituiranno poi una fondamentale carta da giocare nella negoziazione necessaria prima di pervenire all'attuazione di un progetto concreto.

Un esempio tipico di questa nuova impostazione della politica della mobilità è costituito dal progetto alternativo presentato dal Ticino in relazione al tracciato Alp Transit sul proprio territorio.

Gli articoli in questione costituiscono quindi una formalizzazione di tali principi e segnano la volontà di essere parte attiva nell'ideazione ed attuazioni dei grandi progetti relativi alla mobilità.

Capitolo III: Politica della mobilità cantonale

Art. 6, 7 e 8

La politica sulla mobilità è definita attraverso gli obiettivi di piano direttore non solo in tema di trasporti e comunicazioni (A.12), ma anche riguardo l'organizzazione territoriale (A.0), la tutela del territorio agricolo (A.3), la prevenzione e riduzione dei carichi ambientali (A.5), il paesaggio (A.8), la ricreazione ed il turismo (A.9), la struttura degli insediamenti (A.10), le attività industriali ed artigianali (A.11).

Gli obiettivi esistenti vanno quindi riesaminati, aggiornati e maggiormente coordinati tra di loro al fine di ottenere un sostanziale equilibrio tra i diversi interessi pubblici in gioco.

La PCM ha il compito di concretizzare tali obiettivi e prospettare una strategia d'intervento nel campo specifico delle strade, dei trasporti pubblici, dei percorsi pedonali e sentieri, promuovendo ed organizzando forme integrate di mobilità.

In questo contesto, come evidenziato dall'art. 8 lett. a), deve assumere particolare rilevanza la tematica ambientale intesa come necessità di ridurre i carichi ambientali (inquinamento atmosferico e fonico) legati alla mobilità.

La PCM deve quindi considerare i programmi di risanamento previsti dalle legislazioni settoriali (Piano cantonale di risanamento dell'aria e programmi di risanamento fonico), recependone strategie e termini temporali, al fine di ottenere, nell'ambito di una giusta ponderazione con il complesso degli interessi in gioco, il raggiungimento degli obiettivi di protezione ambientale.

La PCM dovrà altresì fornire una valutazione delle conseguenze organizzative e finanziarie derivanti da tali programmi di risanamento.

La PCM si riferisce ai livelli interregionali e regionali pur avendo come punto di riferimento anche il livello sovracantonale e comunale.

Un concetto di mobilità globale così concepito presuppone l'accordo di tutti i partners interessati: Cantone, Comuni, imprese di trasporto, Enti pubblici e privati interessati, popolazione.

Sarà quindi indispensabile e fondamentale la negoziazione e la composizione dei diversi interessi, a volte divergenti, di cui ciascuno degli attori interessati è portatore, per giungere ad una sintesi in grado di attuare l'interesse comune, pubblico o privato che sia.

La PCM come documento d'indirizzo deve inoltre garantire il coordinamento e l'integrazione delle procedure speciali; ciò significa che le proposte operative in esso indicate devono poter essere attuate in fasi cronologicamente definite, in modo che si possano tempestivamente adottare le opportune misure di natura giuridica, tecnica, finanziaria ed organizzativa.

La risoluzione della Commissione dei trasporti del Luganese relativa all'adozione della proposta di piano dei trasporti del Luganese, è un esempio concreto di questo modo di operare.

Art. 9, 10, 11 e 12

La PCM comprende due livelli, il primo di mobilità interregionale allestito o fatto allestire dal Dipartimento, il secondo di mobilità regionale il cui allestimento è affidato alle Commissioni regionali della mobilità.

Affinchè la PCM sia uno strumento tempestivo, efficace e flessibile, è prevista la possibilità di un'elaborazione ed approvazione a tappe, riferita a singoli comprensori regionali.

Si tratta di un modo di procedere pragmatico che tiene conto delle esperienze e degli studi già in atto effettuati nel Luganese, Mendrisiotto e Locarnese, i cui stadi sono più o meno avanzati.

Nelle altre regioni del Cantone tali studi non sono stati sinora intrapresi, ma sono di prossimo avvio, anche perchè le relative Commissioni regionali sono in fase di avanzata costituzione.

Il Cantone da parte sua ha allestito direttive per l'elaborazione di studi a livello regionale, mentre conduce ricerche di portata cantonale volte ad inquadrare i lavori svolti sul piano regionale (es. il Piano sul servizio ferroviario regionale, la Comunità tariffale ed il Piano dei sentieri escursionistici).

Le Commissioni regionali della mobilità, di cui all'art. 10, hanno natura consultiva ed a loro è affidato il compito di formulare soluzioni strategiche a livello regionale così come le procedure e gli strumenti necessari per la riorganizzazione della mobilità.

Per gli aspetti di carattere interregionale le Commissioni regionali della mobilità possono prospettare e suggerire gli indirizzi di maggior interesse, efficacia e complementarietà regionale; per gli aspetti di carattere comunale delineano un quadro di riferimento per soluzioni coordinate alla luce della strategia globale della PCM.

Queste Commissioni, la cui importanza dovrà essere suggellata dalla presenza di municipali e solo in casi particolari e giustificati da loro rappresentanti delegati dai Comuni membri oltre che dai rappresentanti delle Regioni, dovranno mediare interessi ed aspettative diverse ed essere in grado di ricercare e favorire soluzioni concordate ed efficaci.

Il numero di Commissioni da costituire, la loro competenza territoriale, le norme regolamentari di funzionamento ed organizzazione ed il numero dei loro membri sono stabiliti dal Consiglio di Stato.

Siccome i due livelli, cantonale e regionale, devono essere coerenti ed armonici, senza scordare i due livelli ulteriori, sovracantonale e comunale, compete al Dipartimento assicurare e garantire tale armonizzazione che non si manifesta solo in occasione dell'esame degli aspetti regionali, ma già nelle fasi preparatorie, di studio, approfondimento ed elaborazione del progetto ed attraverso la presenza nelle sedute delle Commissioni e la già citata negoziazione, di cui costituisce uno dei partners interessati.

Art. 13

Il Consiglio di Stato adotta definitivamente la PCM, previamente discussa in Gran Consiglio.

Come strumento d'indirizzo non si è ritenuto di prevedere per la PCM una procedura, che diventerebbe inevitabilmente complessa e poco flessibile, che vada oltre la discussione da parte del legislativo.

Gli elementi con incidenza territoriale prospettati nella Pianificazione vengono poi integrati nel Piano direttore attraverso singole schede di coordinamento e relative rappresentazioni grafiche.

Con la recente modifica della LALPT, approvata dal Parlamento il 6 febbraio 1995, il legislativo continuerà come prima ad adottare gli obiettivi pianificatori (art.16 cpv.4 LALPT).

Le schede di coordinamento e le rappresentazioni grafiche, dopo lo stralcio dell'art. 17 (oggetti di eminente interesse cantonale), saranno invece adottate esclusivamente dal Consiglio di Stato (cfr. art. 18 cpv. 1 e 19 cpv. 1 LALPT), anche se al Gran Consiglio spetterà pur sempre il compito di evadere i ricorsi contro le schede e rappresentazioni di categoria dato acquisito (art. 18 cpv. 4 LALPT). Lo stesso legislativo dovrà poi approvare i piani d'utilizzazione previsti dalle leggi speciali, che necessariamente scaturiranno dalla PCM.

Anche nella fase esecutiva, al Gran Consiglio è demandata l'approvazione dei crediti indispensabili per attuare l'opera.

Con questa procedura il Gran Consiglio si vede investito delle decisioni essenziali in materia di mobilità, poichè fissa gli obiettivi pianificatori cantonali, evade i ricorsi contro le schede di coordinamento e le relative rappresentazioni grafiche (dato acquisito), adotta la pianificazione generale e gli istituti connessi (offerta di trasporto della legge relativa), stanZIA i crediti necessari della fase d'esecuzione.

La PCM una volta trasposta nelle schede di coordinamento per i suoi elementi d'incidenza territoriale, diventa infine una base vincolante per tutte le autorità (Cantone e Comuni).

Art. 14

La modifica della PCM, periodicamente sottoposta a revisione, avviene con la medesima procedura prevista per la sua adozione.

Le modifiche di rilevanza secondaria sono però decise autonomamente dal Consiglio di Stato, senza seguire l'intera procedura di consultazione, ma limitandosi alle Commissioni regionali della mobilità, nelle quali sono del resto rappresentati Comuni, Enti ed imprese interessati. Ciò rende ancora più flessibile tale strumento pianificatorio d'indirizzo.

Capitolo IV: Sistemi di finanziamento

Art. 15

Gli studi e le indagini relativi alla politica di mobilità sovracantonale devono essere finanziate dal Cantone, perchè toccano le reti di trasporto di carattere nazionale ed internazionale e definiscono le condizioni-quadro entro le quali si collocano ed operano i sistemi di livello inferiore (interregionale e regionale).

Costituiscono inoltre uno strumento indispensabile per sostenere altre politiche specifiche, come quella industriale, commerciale, dei servizi, del turismo, della sistemazione del territorio, della protezione ambientale ecc.

Art. 16

In analogia con la Legge sui sussidi è prevista la partecipazione dei Comuni alle spese di elaborazione ed attuazione della PCM. Dedotti eventuali sussidi della Confederazione e partecipazioni di terzi i Comuni sono chiamati a contribuire fino all'importo massimo del 50%.

La quota di contributo sarà fissata dal Consiglio di Stato, sentiti i Comuni interessati e potrà variare a seconda che si tratti della fase di elaborazione della PCM oppure di quella di attuazione.

La partecipazione dei Comuni si giustifica non solo in ragione dei principi contenuti nella Legge sui sussidi, ma anche perchè la PCM tratta numerosi aspetti di politica regionale che coinvolgono direttamente e concretamente l'organizzazione territoriale intercomunale e talvolta pure comunale.

In sostanza la PCM indica nel comprensorio di sua competenza le opere e gli interventi che sono ritenuti indispensabili per conseguire una mobilità integrata (strade, ferrovie, posteggi di corrispondenza, piste ciclabili, ev. percorsi pedonali,...).

Fornisce inoltre una valutazione di massima dei presumibili costi occorrenti alla loro realizzazione e la priorità degli interventi.

L'importo esatto di tali costi potrà però essere conosciuto solo dopo l'elaborazione e l'approvazione della pianificazione generale (piano generale) e di quella esecutiva (progetto esecutivo), attuata secondo le leggi speciali (LStrade, LALPT, LTrasporti, LCPS).

In questa fase è però fondamentale il coinvolgimento del Cantone e dei Comuni dei comprensori interessati, i quali assumono l'impegno di attuare tali interventi con uno sforzo finanziario comune e con una chiave di riparto prefissata.

Il cpv. 2 dell'art. 16 specifica poi che il contributo dell'insieme dei Comuni dei comprensori interessati non può essere superiore al 50% delle spese (cfr. art. 17 per ulteriori precisazioni). Il cpv. 3 precisa che gli interventi minori non oggetto della PCM (ad esempio i marciapiedi) e le spese di gestione (prestazioni, tariffe, interventi promozionali ed informativi), sono finanziati secondo le leggi speciali.

Art. 17

La determinazione della quota esatta a carico dell'insieme dei Comuni avviene tenendo conto essenzialmente del volume dell'investimento totale, del tipo di opere prospettate e della forza finanziaria del comprensorio. Detta quota è stabilita dal Consiglio di Stato che è tenuto a consultare i Comuni.

Una volta stabilita la quota di partecipazione globale, avviene poi la ripartizione interna a carico dei singoli Comuni.

I criteri essenziali per questa ripartizione rispecchiano l'interessenza dei singoli Comuni nel determinare il problema da risolvere e nel fruire dei vantaggi degli interventi e considerano pure la loro forza finanziaria. Lo studio svolto dall'Istituto di ricerche economiche per conto della Commissione intercomunale dei trasporti del Luganese e del Cantone dal titolo "Quote di ripartizione fra i Comuni degli oneri di investimento del Piano dei trasporti del Luganese" è un chiaro concretamento dei principi che devono presiedere alla soluzione di questi problemi.

La decisione del Consiglio di Stato, relativa alla ripartizione degli oneri, sia globale sia individuale, vista la sua valenza politica, potrà essere impugnata davanti al Gran Consiglio.

Art. 18

Le spese di funzionamento delle CRM e delle rispettive segreterie sono poste a totale carico dei Comuni.

Tale principio è ormai interamente accettato ed è stato consolidato negli accordi convenzionali stipulati dai Comuni in occasione della creazione delle Commissioni intercomunali dei trasporti.

D'altronde le CRM sono composte dai Comuni e dalle corrispondenti Regioni, enti questi ultimi che rappresentano i Comuni della loro giurisdizione.

La ripartizione di queste spese è lasciata al libero apprezzamento dei Comuni che sono in grado di deciderla autonomamente e consensualmente.

L'intervento del Consiglio di Stato, in caso di mancato accordo, è da ritenersi del tutto eccezionale e sostitutivo.

La decisione dell'esecutivo cantonale avviene in questo caso su basi matematiche, ripartendo le spese in base alla popolazione dei rispettivi Comuni che fanno parte del comprensorio in cui opera la Commissione.

Siccome la decisione di ripartizione delle spese effettuata dal Consiglio di Stato non si presta a nessuna valutazione discrezionale, ma è basata come detto sopra su di una semplice operazione matematica, si è ritenuto di renderla definitiva senza aprire un ricorso al Gran Consiglio come avviene per le spese d'elaborazione della PCM e per la realizzazione delle opere (cfr. art. 16 e 17), nel cui giudizio vi è invece un certo margine di discrezionalità in quanto occorre basarsi su parametri come l'interesse e la capacità finanziaria.

Art. 19

Questo articolo precisa le competenze finanziarie del Consiglio di Stato ed implicitamente del Gran Consiglio, quando gli importi sono superiori a quelli indicati, relativamente agli studi e all'attuazione delle opere.

Come già deciso dal Gran Consiglio, approvando recenti leggi, la competenza del Consiglio di Stato è stata elevata sino a fr. 500'000.-. In sede comunale valgono le disposizioni della Legge organica comunale.

Capitolo V: Norme finali

Art. 20

Le modifiche ed abrogazioni previste da questo articolo hanno lo scopo di coordinare la Legge sulla mobilità, normativa quadro, con le leggi speciali di riferimento come quella sulle strade e sui trasporti pubblici.

Tale coordinamento concerne in particolare la PCM che è la pianificazione d'indirizzo di tutta la politica di mobilità e le Commissioni regionali della mobilità, che cambiano nome (precedentemente Commissioni regionali dei trasporti) ed ampliano il loro settore di competenza non limitato più ai soli trasporti pubblici, ma alla mobilità nel suo insieme.

Per il resto si fa riferimento alle osservazioni contenute nelle considerazioni generali punto 2.2 lett. d).

Art. 21

Le Commissioni intercomunali dei trasporti, che la Legge sui trasporti pubblici ha denominato Commissioni regionali dei trasporti ed il presente disegno di legge Commissioni regionali della mobilità, sono sorte all'inizio su base convenzionale, mediante il libero accordo tra Cantone e Comuni.

Prima ancora di essere istituzionalizzate in un testo di legge hanno operato in maniera esemplare, producendo studi ed approfondimenti che per il comprensorio del Luganese, sono sfociati nel Piano dei trasporti, già adottato dal Consiglio di Stato.

Con il presente articolo non si fa altro che conferire continuità giuridica alle Commissioni già costituite e forza di legge al Piano dei trasporti del Luganese che, avendo affrontato la problematica nell'ottica della mobilità generale e non solo in quella del trasporto pubblico, dev'essere considerato a tutti gli effetti una PCM.

La PCM secondo l'art. 9 cpv. 2 del presente disegno di legge può essere infatti elaborata ed approvata a tappe per singoli comprensori regionali.

4. Linee direttive

La presente proposta di legge attua il principio del coordinamento in materia di mobilità, auspicato dalle Linee direttive e dal Piano finanziario 1992-95 (cfr. punto 3.8, pag. 76 e seg.) e dal rapporto governativo sul loro secondo aggiornamento (cfr. punto 3.3, pag. 28).

In base al citato rapporto governativo, si inserisce inoltre nel capitolo delle razionalizzazioni strutturali dell'amministrazione e della diversa ripartizione di compiti tra pubblico e privato (cfr. punto 4.3, pag. 41 in particolare).

5. Ripercussioni finanziarie

Le ripercussioni finanziarie complessive a carico dello Stato e dei Comuni non sono quantificabili, ma non dovrebbero provocare oneri aggiuntivi rispetto all'applicazione individuale delle leggi speciali di riferimento (LStrade, LTrasporti, LCPS), che il presente progetto riunifica sotto il profilo della pianificazione d'indirizzo e dei costi per la sua elaborazione e l'attuazione delle opere.

Verrà migliorata e razionalizzata la ripartizione finanziaria tra Cantone e Comuni ed il riparto intercomunale.

Il disegno legislativo sulla mobilità non comporterà inoltre aumento di personale.

Vi chiediamo pertanto di dare la vostra approvazione all'allegato disegno di legge.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, R. Respini
p.o. Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

LEGGE SULLA MOBILITA'

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 14 febbraio 1995 n. 4365 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

CAPITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1

Definizione

La mobilità è una componente della libertà personale e un fattore di sviluppo della società. Essa è concepita nelle sue dimensioni individuali, sociali, economiche, territoriali, ecologiche ed ambientali.

Articolo 2

Scopi

¹Il Cantone, al fine di promuovere una razionale organizzazione del territorio, attua una politica globale della mobilità e d'integrazione dei sistemi di trasporto nella dinamica dei suoi rapporti interni ed esterni.

²Esso si ispira agli indirizzi di sviluppo socioeconomico e di organizzazione territoriale e assicura l'integrazione della politica di mobilità con le altre politiche settoriali.

Articolo 3

Dimensioni territoriali

¹Gli obiettivi fissati dall'art. 2 vengono perseguiti in modo coordinato a livello sovracantonale, interregionale e regionale.

²Sono sovracantonali i sistemi di trasporto che attraversano il Cantone e che lo collegano con sistemi di trasporto internazionali e nazionali.

³Sono interregionali i sistemi di trasporto che collegano comprensori e poli d'agglomerazione all'interno del Cantone e della sua fascia limitrofa e transfrontaliera.

⁴Sono regionali i sistemi di trasporto all'interno di comprensori stabiliti dal Consiglio di Stato, corrispondenti ai bacini d'utenza.

CAPITOLO II - POLITICA DELLA MOBILITA' SOVRACANTONALE

Articolo 4 *Indirizzi*

Il Cantone esprime i propri indirizzi della politica di mobilità sovracantonale attraverso gli obiettivi di piano direttore.

Articolo 5 *Modalità*

¹Nell'ambito dei suoi rapporti con la Confederazione, i Cantoni e gli enti transfrontalieri, il Cantone si fa parte attiva nella concezione, nella negoziazione e nell'attuazione della politica di mobilità sovracantonale.

²A tal fine, esso può promuovere indagini ed allestire gli studi ritenuti necessari.

CAPITOLO III - POLITICA DELLA MOBILITA' CANTONALE

Articolo 6 *Obiettivi*

Il Cantone definisce la propria politica di mobilità nel piano direttore cantonale.

Articolo 7 *Pianificazione cantonale della mobilità* a) scopi

¹La pianificazione cantonale della mobilità (PCM) è lo strumento per promuovere ed organizzare, mediante la necessaria negoziazione tra i vari attori interessati, la politica di mobilità interregionale e regionale.

²Essa garantisce il coordinamento e l'integrazione delle procedure speciali in vista dell'attuazione delle strutture e dei servizi che servono alla mobilità.

Articolo 8 b) componenti

La PCM indica:

- a) gli obiettivi della politica globale della mobilità a livello interregionale e regionale, avuto riguardo alle esigenze dell'ambiente;
- b) l'analisi attuale e la prevedibile evoluzione della domanda di mobilità e dei sistemi di trasporto idonei a soddisfarla;

- c) i criteri per una corretta integrazione degli insediamenti che generano domanda di mobilità;
- d) le priorità per la realizzazione degli interventi;
- e) la ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantone, Comuni ed enti interessati e le modalità di negoziazione idonee a risolvere i problemi d'interesse comune;
- f) la valutazione quadro delle risorse da destinare alla politica della mobilità.

Articolo 9

c) livelli
territoriali
e temporali

¹La PCM comprende due livelli: il primo relativo agli aspetti di mobilità interregionale, il secondo relativo a quelli della mobilità regionale.

²La PCM può essere elaborata ed approvata a tappe per singoli comprensori regionali.

Articolo 10

Commissioni
regionali della
mobilità

¹Le Commissioni regionali della mobilità (CRM) operano, nei rispettivi comprensori, come organi consultivi istituiti dal Consiglio di Stato che ne stabilisce la competenza territoriale, le modalità di funzionamento ed il numero dei membri designati dagli enti interessati.

²I Municipi nominano i rappresentanti comunali di regola tra i propri membri

Articolo 11

Procedura d'
approvazione
a) allestimento,
informazione e
coordinamento

¹Il progetto di PCM nella sua componente relativa alla politica di mobilità interregionale è allestito o fatto allestire dal Dipartimento ed in quella relativa agli aspetti di mobilità regionale dalle Commissioni regionali della mobilità.

²I Comuni, le imprese e gli enti interessati devono essere previamente informati.

³Il Dipartimento assicura il coordinamento del progetto, a livello interregionale e regionale.

Articolo 12

b) partecipazione

¹Il progetto di PCM viene trasmesso ai Comuni, alle Regioni ed agli enti interessati che possono presentare osservazioni e proposte entro il termine di due mesi.

²I Comuni informano la popolazione.

Articolo 13

c) adozione

La PCM, previamente discussa in Gran Consiglio, è adottata dal Consiglio di Stato che la integra nel piano direttore cantonale secondo la procedura definita dalla Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio.

Articolo 14

d) modificazione

¹La PCM può essere modificata in ogni tempo con la procedura prevista per la sua adozione.

²Modifiche di marginale importanza sono disposte autonomamente dal Consiglio di Stato, previa consultazione delle Commissioni regionali della mobilità.

Gli interessati sono tempestivamente informati.

CAPITOLO IV - SISTEMI DI FINANZIAMENTO

Articolo 15

Mobilità sovracantonale

Gli studi e le indagini relativi alla politica della mobilità sovracantonale sono finanziati dal Cantone, dedotti i contributi della Confederazione.

Articolo 16

Mobilità cantonale a) principio

¹Le spese per l'elaborazione della PCM e per la realizzazione delle opere sono assunte dal Cantone, dedotti gli eventuali sussidi della Confederazione e le partecipazioni di terzi.

²I Comuni dei comprensori interessati sono tenuti a contribuire a tali spese fino ad un massimo del 50%.

³Le opere non indicate dalla PCM e le spese di gestione sono finanziate secondo le leggi speciali.

Articolo 17
*b) ripartizione
dei costi*

¹Il Consiglio di Stato, sentiti i Comuni, stabilisce la quota globale del contributo a loro carico ed il riparto intercomunale in funzione dei loro interessi e della loro capacità finanziaria.

²Contro la decisione del Consiglio di Stato, i Comuni hanno facoltà di ricorso al Gran Consiglio secondo la procedura di cui agli articoli 75 e segg. della Legge di procedura per le cause amministrative.

Articolo 18
*Commissioni
regionali della
mobilità*

¹Le spese di funzionamento delle CRM sono a carico dei Comuni membri che se le ripartono consensualmente.

²In caso di mancato accordo la ripartizione è stabilita dal Consiglio di Stato in base alla loro popolazione.

Articolo 19
*Competenze
finanziarie*

¹I crediti per gli studi e le opere sono concessi dal Consiglio di Stato sino ad un importo di fr. 500'000.-.

²I contributi comunali sono accordati conformemente alle disposizioni della Legge organica comunale.

CAPITOLO V - DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 20
*Modifiche ed
abrogazioni*

I. La Legge sulle strade del 23 marzo 1983 è così modificata:

Capo II: Pianificazione delle strade cantonali

A. Pianificazione cantonale della mobilità

Art. 8: Definizione e rinvio alla legge sulla mobilità

La Pianificazione cantonale della mobilità è lo strumento per promuovere ed organizzare la politica cantonale della mobilità, ivi compresa la politica stradale.

Art. 9: abrogato

Art. 10: abrogato

B. Piani generali

Art. 11: Contenuto

¹I piani generali concretano gli indirizzi della Pianificazione cantonale della mobilità.

² invariato

³ invariato

Capo VII: Norme finali e transitorie

Art. 56: Approvazione di piani generali fino all'adozione della Pianificazione cantonale della mobilità

Fino all'adozione della Pianificazione cantonale della mobilità possono essere approvati piani generali conformemente agli articoli da 11 a 13.

II. La Legge sui trasporti pubblici del 6 dicembre 1994 è così modificata:

Art. 5: Commissioni regionali della mobilità

Le Commissioni regionali della mobilità (in seguito Commissioni regionali) operanti nel settore dei trasporti pubblici, sono quelle istituite dalla Legge cantonale sulla mobilità.

Titolo II: Pianificazione cantonale della mobilità

Art. 6: Definizione e rinvio alla legge sulla mobilità

La Pianificazione cantonale della mobilità (in seguito Pianificazione cantonale) è lo strumento per promuovere ed organizzare la politica cantonale della mobilità, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico.

Art. 7: abrogato

Art. 8: abrogato

Articolo 21
*Norme
transitorie*

¹Le Commissioni intercomunali dei trasporti già costituite rimangono in funzione come Commissioni regionali della mobilità ai sensi della presente legge.

²Il Piano dei trasporti del Luganese, già adottato dal Consiglio di Stato, costituisce la PCM per il comprensorio regionale del Luganese.

Articolo 22
*Entrata
in vigore*

Decorso i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.