

Messaggio 0430

Del Consiglio di Stato al Gran Consiglio, concernente la legge sulle insegne e scritte destinate al pubblico

Onorevoli Signori,
Presidente e Consiglieri,

E' nota a tutti la frequenza sempre crescente delle insegne e scritte esposta al pubblico principalmente a scopo commerciale, e l' importanza degli effetti che possono derivarne al paese. L' esposizione d' insegne é cosa che tocca sensibilmente alcuni dei nostri maggiori interessi: la lingua, il paesaggio, il decoro degli abitati e delle strade, i monumenti, la sicurezza della circolazione e l' ordine pubblico; e già da tempo il legislatore ha sentito la necessità di stabilire certe norme e restrizioni. Ma fin qui si é proceduto in modo saltuario, per frenare qualche evidente abuso o provvedere a qualche più urgente necessità: donde una molteplicità di provvedimenti che non hanno carattere organico.

Attualmente entrano in considerazione i seguenti testi di legge

1. Legge federale sulla circolazione degli autoveicoli e dei velocipedi (15 marzo 1932). Contiene le seguenti prescrizioni:

<< Art. 4. - Sulle strade e lungo di esse é vietato collocare dei manifesti di pubblicità atti a mettere in pericolo la sicurezza della circolazione. Le forme adottate per i segnali, sulle strade e lungo di esse, devono essere usate solo a scopo di segnalazione stradale; lo stesso vale per i colori in uso per i segnali in quanto possono causare confusioni coi segnali stessi>>.

<<Art. 64. - Chiunque sulla strada o lungo di essa colloca manifesti di pubblicità che mettono in pericolo la sicurezza della circolazione, é punito con la multa fino a cento franchi>>.

2. Ordinanza federale concernente la segnalazione stradale (17 ottobre 1932). Contiene la seguente disposizione:

<<Art. 4. - Sulle strade e lungo di esse é vietato collocare dei manifesti di pubblicità per quanto con esse si metta a pericolo la sicurezza della circolazione. Le forme adottate per i segnali possono essere usate solamente per la segnalazione stradale e non per altri scopi; lo stesso vale per i colori in uso per i segnali in quanto possono causare confusioni con i segnali stesse. E' vietato apporre manifesti di pubblicità ai segnali>> (salvo deroghe in casi previsti).

3. Legge cantonale 17 gennaio 1951 sulla costruzione, manutenzione e sull' uso delle strade cantonali:

<<Art. 49 - Prescrive. Ogni riattazione e sistemazione di stabili esistenti, e qualsiasi altra opera entro i limiti di ml. 4 da ciglio stradale, é soggetta all' autorizzazione del Consiglio di Stato.

Sono considerate opere anche l' ampliamento e la modificazione di accessi esistenti, i cancelli e le cinte, le piantagioni, i pali, i cartelli pubblicitari, i muri ed altra opere che ostacolano la visibilità>>.

4. Legge sul bollo, del 9 gennaio 1934. Contiene le seguenti disposizioni:

<<Art. 18. - Viene percepita:

1. Una tassa di Fr. 2.- per ogni metro quadrato o frazione di metro quadrato di spazio occupato da iscrizioni, affissi od avvisi dipinti su pareti o su altra materia che non sia la carta, a scopo di pubblicità o di reclame, e così pure dalla pubblicità fatta sui veicoli destinati al trasporto del pubblico (vagoni, battelli, automobili, ecc.);

2. Una tassa pure di Fr. 2.- per metro quadrato o frazione, sugli stampati manoscritti, fotografie e figure su carta resi più consistenti e quindi permanenti, mediante incollatura su latta od altra materia o con la copertura di vetro, celluloido od altra materia trasparente.

Sono esenti dalla tassa gli affissi e le figure grafiche aventi per oggetto le indicazioni ed alle condizioni di cui alla cifra 3 dell' art. 16.

Il relativo regolamento di applicazione del 4 maggio 1934 contempla all' art. 18 le seguenti norme esecutive:

<<Art. 18.- 2. Chi intende esporre al pubblico le iscrizioni, affissi od avvisi contemplati dal presente articolo dovrà presentare domanda al Capoposto della Gendarmeria della sua giurisdizione, indicando il luogo della esposizione. le dimensioni, la natura ed il testo dell' iscrizione dell' affisso, ecc. In base ai dati fornitigli e verificatane l' esattezza e la conformità, il Capoposto stabilirà la tassa dovuta e ne esigerà il pagamento prima di rilasciare l' autorizzazione.

3. Il Capoposto non potrà permettere pubblicità che deturpino il paesaggio o siano contrarie alla morale od all' ordine pubblico>>.

5. Decreto legislativo sulle insegne e scritte destinate al pubblico (28 settembre 1931 - 18 aprile 1933).

Concerne principalmente la lingua delle scritte, ma contiene anche la seguente norme di carattere generale:

<<Art. 1. - Le insegne degli alberghi, dei ristoranti, dei caffè e di tutti gli esercizi pubblici, dei negozi, delle ditte commerciali e industriali, delle società, degli studi professionisti, le tavole di pubblicità contenenti qualsiasi indicazione e, in generale, tutte le scritte di carattere permanente e stagionale esposte e destinate al pubblico, sono soggette alla vigilanza del Consiglio di Stato, che la esercita a mezzo dei Dipartimenti di pubblica educazione e polizia e dei Municipi.

Non sono soggette a tale vigilanza le scritte e gli affissi che si riferiscono ad aziende ed enti di trasporto e turistici>>.

L' art. 4 regola la procedura.

6. Regolamento di applicazione del 15 febbraio 1944 del D.L. 16 giugno 1940 sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio. Dispone:

<<Art. 11. - E' vietato l' uso ed é ordinata la rimozione dei cartelli, delle tavole, dei disegni, dei richiami luminosi e di tutti gli altri mezzi di pubblicità, anche se esposti anteriormente al presente decreto, i quali danneggino l' aspetto del paesaggio e ne turbino il godimento.

Le istanze per nuove concessioni dovranno essere presentate ai Municipi e da questi trasmesse al Dipartimento per la sua approvazione>>.

<<Art. 13.-Spetta ai Comuni:

d) la vigilanza sui mezzi di pubblicità secondo le disposizioni dell' art. 11>>.

<<Art. 18. -e) dare preavvisi al Dipartimento delle pubbliche costruzioni circa lavori pubblici, concessioni d' impianti, ecc. che interessino le bellezze naturali o il paesaggio>>.

7. Risoluzione governativa 19 maggio 1944. Stabilisce norme procedurali.

8. Decreto esecutivo sulle insegne e scritte destinate al pubblico del 2 ottobre 1952. Stabilisce il divieto di insegne fuori dell' abitato e la rimozione di quelle esistenti, entro il 1953.

9. Regolamenti edilizi comunali; alcuni dei quali contengono norme circa la protezione del paesaggio e dell' estetica:

E' facile immaginare gli inconvenienti che derivano da questa molteplicità di norme frammentarie, stabilite in tempi e circostanze diverse, con intenzioni e criteri non sempre concordi. Certe disposizioni apertamente si contraddicono, altre si ripetono tali e quali o press' a poco: e viceversa parecchio lacune rimangono in quella sovrabbondanza. Mai definita é inoltre la competenza dei Dipartimenti, e non bene determinata la procedura: ciò che rende incerta e non sempre coerente l' applicazione.

Evidente é la necessità di regolare in modo organico ed esauriente la materia delle insegne e scritte: materia che é venuta acquistando nella società moderna un' importanza sempre maggiore. L' uso dei mezzi di pubblicità é in continuo aumento; si vale di procedimenti in parte nuovi che esigono norme aggiornate: e sempre più smaniosa é la gara a sopraffare il concorrente. Ne riesce una specie di corsa agli armamenti, alla quale il paese non deve essere abbandonato come libero campo. D' altra parte, una disciplina imposta a tutti, può essere utile agli stessi utenti, essendo la pubblicità cosa costosa: e infatti l' Unione svizzera delle Società di pubblicità si trovò d' accordo con la Lega per la protezione della natura e con la Lega per la protezione del patrimonio nazionale nel redigere un piano di norme restrittive, e di proprio alle Autorità cantonali.

Di tale piano di siamo valse stabilire alcuni punti del presente progetto; del quale accenniamo i capisaldi.

1° Scopo della legge e norma fondamentale

Scopo della legge é impedire che determinate cose d' interesse pubblico siano turbate od offese da l' abuso delle insegne; ed a tale fine il progetto stabilisce che tutte le insegne permanenti esigono una preventiva approvazione, la quale può essere revocata quando si avverino o risultino motivi che avrebbero potuto determinare il rifiuto. Le insegne non permanenti non esigono approvazione preventiva ma possono essere rimosse quando ne risulti turbamento od offesa alle cose tutelate.

2° Determinazione delle cose tutelate contro l' eventuale abuso delle insegne

Il progetto determina in modo tassativo le cose da tutelare: la lingua, i monumenti, le bellezze naturali e il paesaggio, il decoro dell' abitato e della strada, la sicurezza della circolazione, l' ordine pubblico e la morale. Osserviamo, a proposito della protezione della lingua, che il progetto riduce integralmente (salvo qualche ritocco non sostanziale) le disposizioni della legge 1931-33: disposizioni fondate sul principio che le scritte permanenti debbano essere redatte in lingua italiana, con la facoltà di aggiungere, in caratteri non superiori a quelli del testo, la traduzione in una o più lingue straniere.

E' una soluzione transattiva, non in tutto soddisfacente, né corrispondente all' intenzione che il prof.

Burckardt attribuisce, approvandola, al legislatore ticinese. non tanto il timore che la lingua del paese sia compromessa, quanto il desiderio di non apparire di fronte al pubblico come una regione di lingua diversa dalla propria. D' altra parte risulta dai consulti Burckardt e Fleiner e dalla sentenza 3 giugno 1932 del Tribunale federale che una eventuale imposizione dell' uso esclusivo della lingua italiana non potrebbe urtare i principali fondamentali del diritto svizzero. Ma é pure da notare che i suddetti giuristi ed il Tribunale federale ritennero più opportuna la restrizione limitata che fu preferita dal legislatore. E la sentenza del Tribunale federale, riconoscendo la libertà dei Cantoni a legiferare in materia di lingua, osserva che i Cantoni non possono fare <<uso abusivo>> di tale libertà, e afferma che un eventuale abuso potrebbe soggiacere all' esame dei poteri federali (V. Rendiconto del Dipartimento della pubblica educazione, amm. 1932).

Riteniamo perciò che sia opportuno conservare la norma vigente, dandole però intera ed esatta applicazione ed escludendo esplicitamente certi accorgimenti abusivi che eludono la legge, e che furono in questo frattempo troppo tollerati.

3° Divieti assoluti e restrizioni

E' evidente che gli effetti dannosi possono dipendere da uso intemperante o indiscreto dei mezzi di pubblicità, o da uso di mezzi per la loro qualità intrinseca si devono ritenere nocivi. Da considerare anche la necessità di mantenere assolutamente immuni dall' assalto delle insegne certe cose, come monumenti, impianti di pubblica utilità, strade, ecc.

Premesso che il regolamento, su questo come su altri punti, dovrà stabilire norme a escludere ogni inutile rigidità ed a prevedere deroghe in condizioni determinate, osserviamo che il progetto prevede un divieto assoluto nei seguenti casi:

- a) insegne costituite da figurazioni realistiche, profilate o plastiche; le quali come tutti possono avere constatato, riescono ad effetto più o meno spiacevole e talora grottesco;
 - b) richiami sonori; essendo da evitare ogni inutile aggiunta di rumore alle strade già troppo rumorose;
 - c) insegne in materia rifrangente, da cui possa derivare pericolo agli utenti della strada;
 - d) insegne applicate a pali segnalatori, le quali possono creare confusione con i segnali o meno facile leggibilità;
 - e) insegne applicate a monumenti, per ragioni ovvie;
 - f) insegne di grandezza esorbitante; le quali, come l' esperienza insegna, sono fra le più offensive;
 - g) insegne fuori dell' abitato, salvo quando indichino l' accesso ad un esercizio o commercio in luogo prossimo: divieto già stabilito con decreto esecutivo, giustificato dalla convenienza di conservare alle strade (parte integrale del paesaggio e luogo donde i più vedono l' aspetto del paese) un carattere decoroso e libero. Tutti possono avere osservato lo scempio di certe strade a tempo nostre; ma così potrebbero diventare anche le nostre se non si provvede a tempo. e dev' essere divieto di carattere generale, poiché sarebbe impossibile negare ai cento quando si concede ad uno
- Le misure restrittive potranno essere, secondo i casi di varia natura, e riguardare la grandezza, la qualità, la posizione, la frequenza delle insegne, ecc., come sarà determinato dal regolamento.

4° Insegne entro l' abitato

La questione é complessa e non facile. Da una parte la convenienza di non restringere oltre i limiti indispensabili le competenze dell' Autorità comunale; l' indubitabile differenza fra le condizioni dei vari Comuni e quindi l' opportunità di regolamenti particolari; la possibilità di valersi d' organi comunali già esistenti; d' altra parte la necessità di avere una norma unica ed una pratica uniforme e costante, trattandosi di tutelare interessi di carattere generale.

Né sarebbe stato agevole ripartire le competenze, essendo materia che non può essere frazionata in modo netto; e saremmo andati incontro a difficoltà pratiche tali da rendere incerti e inefficaci parecchi provvedimenti.

Perciò abbiamo ritenuto preferibile stabilire come principio o fondamentale che tutte le insegne soggiacciano, dovunque poste, all' autorità dello Stato, riservandoci di prevedere nel regolamento i casi in cui l' autorizzazione governativa non sia necessaria e che quindi possano essere regolati dagli organi comunali.

5° Procedura

La molteplicità e di discontinuità delle disposizioni attuali dovevano necessariamente creare anche incertezza e confusione nella procedura: non determinata la competenza dei Comuni né la competenza dei Dipartimenti; non precisate le norme relative alle istanze, alle tasse, alle contravvenzioni ed alla vigilanza. Il progetto stabilisce in modo non equivoco la competenza dello Stato di fronte ai Comuni; conferisce al Dipartimento di polizia la competenza ad accogliere tutte le istanze ed a decidere, udito, secondo i casi, il parere degli altri Dipartimenti e degli organi interessati. E il regolamento conterrà le norme atte a rendere chiaro e spedito il procedimento ed efficace la sorveglianza. Sarà evitato l' inconveniente gravissimo determinato dalla legislazione attuale per cui il privato, per esporre un' insegna, é costretto ad adire due, tre e talora persino quattro istanze.

Concludendo, noi riteniamo che il progetto risolva in modo organico ed esauriente le questione delle insegne, stabilendo prescrizioni non eccessive ma sufficiente a tutelare cose d' alto interesse per il nostro paese. E' un freno imposto, con criterio di assoluta parità, alla crescente gara potrà riuscire vantaggioso anche agli utenti della pubblicità.

Cio é grato, signor Presidente signori Consiglieri, presentarvi i sensi del nostro ossequio.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Celio

Il Cons. Segr. di Stato, Canevascini

Disegno di

Legge

sulle insegne e scritte destinate al pubblico

(del.....).

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 23 giugno 1953 n. 430 del Consiglio di Stato,

decreta:

Art. 1

Norma generale

Le insegne, le scritte ed ogni mezzo pubblicitario (detti in seguito, le insegne) soggiacciono alla vigilanza dello Stato e dei Comuni, secondo le norme determinate dalla presente legge.

Art. 2

Insegne permanenti

Le insegne permanenti non possono essere esposte senza previa autorizzazione dell' Autorità competente. Sono considerate tali:

- a) le insegne destinate a rimanere esposte per più di un mese;
 - b) le tavole, colonne od altri impianti destinati alla pubblicità collettiva od all' affissione temporanea.
- Il regolamento determinerà i casi in cui l' esposizione non é soggetta ad autorizzazione.

Art.3

Insegne non permanenti

Le insegne non permanenti non esigono approvazione preventiva.

Art. 4

Condizioni

Le insegne permanenti o non permanenti devono essere tali che non ne risulti turbamento o danno alle bellezze naturali ed al paesaggio, al decoro degli edifici, alla circolazione stradale, all' ordine pubblico ed alla morale.

Art. 5

Lingua italiana

Le insegne permanenti e non permanenti devono essere redatte in lingua italiana.

Alle insegne potrà essere aggiunta, in caratteri non superiori a quelli del testo, né più appariscenti, la traduzione in una o più lingue nazionali o straniere, presentata in guisa che manifesti sempre il carattere di traduzione.

Art. 6

Monumenti

Nessuna insegna, permanente o non permanente, può essere applicata agli edifici dichiarati monumenti, salvo nei casi previsti dal regolamento.

Art. 7

Insegne o scritte estranee

Le insegne estranee (o terzi) permanenti o non permanenti valenti a dire ogni genere di pubblicità che non concerna un' attività esercitata nei fabbricati o sui terreni destinati alla esposizione, non sono ammesse fuori dell' abitato, salvo quando servano a indicare l' accesso ad un' industria o commercio esercitati in luogo prossimo a la strada.

Il regolamento di applicazione stabilirà la delimitazione territoriale di <<abitato>>.

Art. 8

Veicoli

Sull' esterno dei veicoli sono ammesse esclusivamente le insegne che si riferiscono all' attività del proprietario.

Art. 9

Divieti di esposizione

Sono vietate tutte le forme di pubblicità, permanenti o non permanenti, sottoindicate:

- a) insegne costituite da immagini profilate o plastiche di persone, oggetti od altre figurazioni realistiche;
- b) insegne luminose o in materia rifrangente, tali da poter procurare pericolo d' abbagliamento agli utenti della strada;
- c) insegne applicate ai sostegni dei segnali indicatori collocati lungo le strade; o tali che, per forma o colore, possano produrre confusione con i segnali stesse;
- d) insegne di dimensioni esorbitanti.

Art. 10

Richiami sonori

Il regolamento determinerà i limiti entro cui sono ammessi i richiami sonori, sia stabili, sia mobili.

Art. 11

limite massimo d' esposizione

Ad evitare l' affollamento delle insegne sul medesimo edificio o in una determinata località, l' Autorità competente per la concessione potrà stabilire un limite massimo all' esposizione o vietare che altre insegne o scritte di aggiungano alle già esposte.

Art. 12

Le insegne non devono, di regola, essere applicate ad una altezza superiore alla linea di gronda dell' edificio.

Art. 13

Autorizzazione

Chi intende esporre un' insegna permanente deve presentare domanda scritta corredata delle necessarie indicazioni o disegni, al Municipio che la trasmette con il suo preavviso al Dipartimento di polizia, competente a concedere l' autorizzazione.

Il Dipartimento di polizia é tenuto a sottoporre preventivamente ai Dipartimenti o Uffici interessati la domanda quando l' esposizione di una insegna sia soggetta a norme previste da altre leggi.

Art. 14

Tassa

Per ogni decisione sulle domande presentate per ottenere l' autorizzazione a esporre un' insegna permanente é prelevata una tassa da fr. 5.- a fr. 200.-.

Il 20 % del ricavo sar  devoluto ai Comuni.

Art. 15

Revocabilit  delle concessioni

Ogni concessione   fatta a titolo precario ed   revocabile a giudizio dell' Autorit  concedente, qualora risultino motivi che avrebbero potuto determinare il rifiuto.

Le insegne attualmente esposte le quali non risultassero conformi alla legge dovranno essere rimosse. In caso di inadempienza la rimozione ne sar  fatta dall' Autorit  competente a spese dell' interessato.

Art. 16

Rimozione di scritte non permanenti

Il Dipartimento di polizia ha la facolt  di ordinare la rimozione delle insegne non permanenti da cui risultasse offesa o danno alle cose tutelate.

Art. 17

Ricorsi

Contro le decisioni prese dal Dipartimento di polizia   dato ricorso, entro il termine di 15 giorni, al Consiglio di Stato che decide inappellabilmente.

Art. 18

Obbligo dei Comuni

I Comuni sono tenuti a esercitare una vigilanza sulle insegne collocate sul loro territorio denunciando al Dipartimento di polizia quelle esposte senza autorizzazione o, comunque, in urto con le norme della presente legge.

Art. 19

Contravvenzioni

Le contravvenzioni alle norme della presente legge sono punite con la multa di fr. 10.- a fr. 100.-, conformemente alle disposizioni della procedura cantonale in materia di contravvenzioni.

Art. 20

Regolamento di applicazione

Il Consiglio di Stato promulgher  il Regolamento di applicazione.

Art. 21

Norme abrogative

Sono abrogate la legge 28 settembre 1931/18 aprile 1933 sulle insegne e le scritte destinate al pubblico e ogni altra norma contraria o incompatibile.

Art. 22

Entrata in vigore

Trascorsi i termini per l' esercizio del diritto di referendum la presente legge   pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

Il Consiglio di Stato fissa la data dell' entrata in vigore.