

Iniziativa parlamentare Legge sulla circolazione stradale. Quartieri d'abitazione

Parere del Consiglio federale

del 26 gennaio 1983

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Giusta l'articolo 21^{septies} capoverso 2 della legge sui rapporti fra i Consigli vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto e alla proposta, presentati il 27 maggio 1982 dalla Commissione dei trasporti e del traffico del Consiglio nazionale, concernenti l'iniziativa parlamentare relativa alla legge federale sulla circolazione stradale (quartieri d'abitazione) (FF 1982 II 835).

Compendio

Abbiamo esaminato la proposta della Commissione dei trasporti e del traffico del Consiglio nazionale intesa a completare l'articolo 3 capoverso 4 della legge sulla circolazione stradale (LCS) per appurare se detta proposta sia compatibile con la Costituzione federale e se possa essere introdotta nella LCS senza contraddizioni. Sotto questi aspetti la modificazione proposta della LCS lascia alcuni dubbi. Per questo motivo vi sottoponiamo un disegno di testo (n. 42) che tiene conto irrefutabilmente su piano giuridico dei desideri fondamentali espressi dalla Commissione dei trasporti e del traffico (nonché dell'autore dell'iniziativa).

1 Introduzione

11 Situazione iniziale

Fondandosi sul progetto elaborato di tutto punto dalla città di Berna, il così detto «Modello bernese» (parcheggio per una durata illimitata e gratuita nella periferia cittadina; posteggi a pagamento per una durata massima di 12 ore nei quartieri residenziali di facile accesso; zona blu con autorizzazioni speciali per i confinanti e i commercianti negli altri quartieri), la Direzione della polizia della città di Berna ha instaurato, nel corso del 1977, una zona blu nel quartiere della «Matte» e concesso ai confinanti e ai proprietari di negozi autorizzazioni per parcheggiare all'interno di questa zona per una durata illimitata.

In seguito a un ricorso, questo disciplinamento del traffico valido per il quartiere della «Matte» è stato abrogato perché sia le autorità cantonali sia il

Consiglio federale, quale ultima istanza, l'hanno ritenuto inconciliabile con l'articolo 4 Cost. In quell'occasione è stato contestato il privilegio giuridico accordato ai confinanti e ai proprietari di negozi ma non l'istituzione della zona blu (decisione del Consiglio federale del 15 gennaio 1980 pubblicata nella giurisprudenza amministrativa delle autorità della Confederazione, GAAC 44.24).

12 Scopo dell'iniziativa

Successivamente il Consigliere nazionale Bratschi ha depositato un'iniziativa parlamentare (80.223) intesa a completare l'articolo 3 della legge sulla circolazione stradale (LCS) (RS 741.01) con un nuovo *capoverso* 7 giusta il quale i Cantoni e i Comuni possono limitare il traffico dei veicoli per decongestionarlo nei quartieri d'abitazione come anche adottare normative speciali di posteggio accordando un trattamento privilegiato agli abitanti di questi quartieri.

Fondandosi su due pareri giuridici espressamente richiesti, la Commissione dei trasporti e del traffico del Consiglio nazionale (CTT) incaricata d'esaminare l'iniziativa ha respinto il testo iniziale di quest'ultima perché ritenuto incompatibile con l'articolo 4 Cost. e ha proposto di modificare invece l'articolo 3 *capoverso* 4 LCS. Nel presente rapporto ci limiteremo all'esame di quest'ultima modificazione.

Nel complesso, le proposte della CTT e dell'autore dell'iniziativa mirano a decongestionare il traffico pendolare nei quartieri d'abitazione, soprattutto in quelli cittadini, a consentire ai confinanti di salvaguardare o ritrovare la qualità del loro ambiente e a frenare l'esodo dei cittadini verso i Comuni periferici. Il divieto di circolazione e i disciplinamenti speciali dovrebbero contribuire a limitare l'inquinamento fonico e atmosferico (meno rumori e gas di scappamento) nei quartieri residenziali e a rendere meno rischiosa la circolazione nei medesimi (meno incidenti per i pedoni).

2 Situazione giuridica iniziale

2.1 Delimitazione delle competenze tra Confederazione e Cantoni in materia di circolazione stradale

Giusta l'articolo 37^{bis} Cost. «la Confederazione ha facoltà di stabilire disposizioni sugli automobili e i velocipedi». Con talune riserve, «resta garantito ai Cantoni il diritto di limitare o di vietare la circolazione degli automobili e dei velocipedi».

Secondo questa norma costituzionale, la ripartizione delle competenze è la seguente: la Confederazione ha la competenza di disciplinare la circolazione dei veicoli a motore e dei velocipedi, in quanto costituisca la forma più importante di impiego delle strade, e di dichiarare aperte a tale circolazione talune strade necessarie al transito. Per il rimanente, compete ai Cantoni la costruzione, la manutenzione e il finanziamento delle strade nonché l'uso accresciuto e la determinazione dello scopo delle strade pubbliche (cfr. Burck-

hardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, 1931, pag. 320 segg.; Strebel, Kommentar zum Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr, art. 2-3, note 2-7). Di conseguenza, la sovranità cantonale sulle strade è così vasta che la Confederazione non ha più la competenza di disciplinare il traffico (decisione del Consiglio federale del 23 dicembre 1968 pubblicata nella GAAC 34.72).

La delimitazione costituzionale delle competenze dei Cantoni e della Confederazione è dettagliatamente disciplinata negli articoli 2 e 3 LCS. Per l'esame dell'iniziativa parlamentare, sono particolarmente significativi i capoversi 2 a 4 dell'articolo 4 che disciplinano le competenze cantonali e comunali. Perciò ci limitiamo a commentare qui di seguito queste disposizioni, riferendoci alle competenze federali unicamente quando sia necessario.

22 Norme generali sulla competenza (art. 3 cpv. 2 LCS)

L'articolo 3 capoverso 2 LCS costituisce una norma generale sulla competenza: enumera quali provvedimenti di circolazione possono essere presi (divieto, limitazione o disciplinamento della circolazione) e designa gli organi competenti (Cantoni e, con delega, i Comuni). Questa disposizione non riveste altro significato; in particolare i Cantoni e i Comuni non possono fondersi direttamente su di essa per emanare provvedimenti concreti in materia di circolazione stradale.

La portata di questa norma generale di competenza è la seguente:

- i presupposti materiali per l'emanazione delle così dette misure di circolazione non sono enunciati nel capoverso 2 ma nei capoversi 3 e 4 dell'articolo 3 LCS; perciò solo questi due ultimi capoversi costituiscono il fondamento giuridico delle misure concrete in materia di circolazione.
- I Cantoni e i Comuni devono prendere le misure di circolazione elencate nei capoversi 3 e 4 dell'articolo 3 LCS, fatta salva la competenza federale di ordinare regolamentazioni del traffico sulle strade nazionali (art. 32 cpv. 2 LCS; art. 110 cpv. 2 dell'ordinanza sulla segnaletica stradale (OSStr) (RS 741.21)).
- I Cantoni e i Comuni possono ordinare regolamentazioni del traffico giusta l'articolo 3 capoversi 3 e 4 LCS unicamente per determinate strade; queste regolamentazioni devono essere indicate con segnali o demarcazioni giusta l'articolo 5 LCS (DTF 101 Ia 265).
- La nozione di «circolazione» giusta l'articolo 3 LCS comprende non solo i veicoli a motore e i velocipedi in movimento ma anche i veicoli fermi sulle strade o posteggiati (DTF 98 IV 264, 94 IV 28, 89 I 533).

23 Competenza per le strade non aperte al grande transito (art. 3 cpv. 3 LCS)

La sovranità cantonale in materia stradale (art. 37^{bis} cpv. 2 Cost.) dà ai Cantoni grande libertà di statuire circa l'impiego delle strade non aperte al grande

transito: i Cantoni possono vietarvi completamente o limitarvi temporaneamente la circolazione (art. 3 cpv. 3 LCS).

Le misure di circolazione di cui all'articolo 3 capoverso 3 LCS sono autorizzate unicamente per le strade non aperte al grande transito. La nozione di strade non aperte al grande transito è deducibile concretamente ed *e contrario* della definizione di strade aperte al grande transito data nel diritto positivo. Giusta l'articolo 110 capoverso 1 OSStr, sono strade di grande transito le autostrade, le semiautostrade e le strade principali; secondo gli articoli 2 capoverso 1 lettera a e 57 capoverso 2 LCS, sono tali quelle designate dal Consiglio federale nel decreto del Consiglio federale del 2 settembre 1970 concernente le strade di grande transito (RS 741.272). Ne consegue che le strade non menzionate nel DCF summenzionato sono ritenute strade non aperte al grande transito giusta l'articolo 3 capoverso 3 LCS; trattasi segnatamente di strade secondarie, comprese le strade all'interno di località (p. es. le strade di quartieri urbani) non indicate con il segnale 3.03 (Strada principale).

Quali misure ammissibili per le strade non aperte al grande transito, la legge menziona il divieto completo e le limitazioni temporanee di circolazione. Queste misure rientrano nel potere decisionale dei Cantoni insito nella loro sovranità in materia stradale e consistente nel determinare se e come intendano autorizzare la circolazione dei veicoli a motore e dei velocipedi sulle strade di loro competenza, cioè quelle non aperte al grande transito. Secondo una giurisprudenza costante, le due misure di cui all'articolo 3 capoverso 3 LCS sono quindi divieti completi di circolazione; la prima è un divieto illimitato di circolazione; la seconda, un divieto temporaneo di circolazione la cui durata deve essere stabilita in anticipo. In questo senso, i divieti generali di circolazione (segnale 2.01) sono considerati divieti totali mentre i divieti continui di circolazione di notte o al fine settimana, indicati da un segnale, hanno valore di restrizioni temporanee giusta l'articolo 3 capoverso 3 LCS (DTF 100 IV 63, DTF del 9 ottobre 1981 pubblicato nello «Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung» ZBl 83 p. 138; decisione del Consiglio federale del 23 dicembre 1968 pubblicata nella GAAC 34.72).

Se il Cantone, rinunciando a ordinare un divieto totale o temporaneo di circolazione, autorizza di principio la circolazione dei veicoli a motore e dei velocipedi sulle strade non aperte al grande transito, le uniche limitazioni di cui gli spetta decidere per tali strade ormai adibite a un uso normale in virtù della sovranità cantonale sono quelle previste nell'articolo 3 capoverso 4 LCS; per il resto è infatti applicabile la legislazione federale uniforme sulla circolazione stradale.

24 Competenza per le strade aperte alla circolazione pubblica

(art. 3 cpv. 4 LCS)

Giusta l'articolo 3 capoverso 4 LCS, i Cantoni e i Comuni possono emanare «altre limitazioni e prescrizioni». Trattasi di misure diverse dal divieto (completo e temporaneo) di circolazione (art. 3 cpv. 3 LCS) o, espresso in senso

positivo, di prescrizioni «funzionali» (Strebel, op. cit. nota 34). Queste prescrizioni concernono la funzione dei veicoli, influiscono cioè, in un certo qual modo, sul loro uso nella circolazione. Prescrizioni tipicamente funzionali applicabili ai veicoli in movimento sono, per esempio, i divieti parziali di circolazione (per talune categorie di veicoli), la circolazione a senso unico, le limitazioni di velocità e di peso oppure i divieti di sorpasso. Per quanto concerne i veicoli fermi, ricordiamo il disciplinamento sui parcheggi, con o senza restrizioni (per es. le zone blu/rosse, i parchimetri). Segnaliamo in particolare che i divieti di parcheggio non sono divieti di circolazione giusta il capoverso 3 dell'articolo 3 LCS ma rientrano nella categoria delle prescrizioni menzionate nel capoverso 4 del medesimo articolo; infatti i divieti di parcheggio presuppongono che il traffico sia per principio autorizzato (decisione del Consiglio federale del 23 dicembre 1968 pubblicata nella GAAC 34.72).

Le prescrizioni funzionali possono essere emanate per le strade aperte alla circolazione pubblica, vale a dire anzitutto per le strade non aperte al grande transito ma in cui la circolazione pubblica non è stata vietata giusta l'articolo 3 capoverso 3 LCS (cfr. n. 23 in fine) ed inoltre per le strade di grande transito che non rientrano nella competenza della Confederazione. Poiché quest'ultima è competente ad emanare misure, giusta l'articolo 3 capoverso 4 LCS, per le strade nazionali nonché per le autostrade e le semiautostrade che non sono strade nazionali (cfr. art. 32 cpv. 3 LCS per le limitazioni di velocità; art. 110 cpv. 2 OSStr per altre regolamentazioni del traffico), le uniche strade di grande transito di cui si deve tener conto sono quelle principali che, per la regolamentazione, rientrano nella competenza cantonale o comunale (art. 3 cpv. 1 secondo per. del DCF del 2 settembre 1970 concernente le strade di grande transito).

Giusta l'articolo 3 capoverso 4 LCR possono essere emanate misure funzionali solamente in talune condizioni particolari. La legge menziona tre categorie di motivi vale a dire:

- motivi prettamente inerenti alla polizia della circolazione (sicurezza, agevolazione o disciplinamento del traffico);
- motivi inerenti alla costruzione (protezione contro il deterioramento della strada);
- altre esigenze derivanti da condizioni locali. Grazie a questa formulazione di ampio respiro, il legislatore federale lascia ai Cantoni e ai Comuni un grande margine di valutazione che consente loro di tener conto di interessi pubblici del genere più disparato. La giurisprudenza ha già affermato che i motivi d'ordine ecologico (segnatamente la protezione contro il rumore e i gas di scappamento) devono essere parificati a quelli inerenti alla polizia della circolazione qualora condizioni locali del tutto specifiche lo esigano (ad es. ospedali, stazioni climatiche) — cfr. decisione del Consiglio federale del 13 febbraio 1974 pubblicata nella GAAC 39.33. Ciò vale anche per gli interessi pubblici relativi alla pianificazione del territorio (DTF 102 Ia 115 segg.) e, più generalmente, per interessi superiori a quelli della circolazione stradale se la loro salvaguardia è necessaria in una determinata situazione locale (DTF 106 IV 201).

Nel contesto di questa iniziativa parlamentare, il problema della costituzionalità si pone in quanto massima *legislativa*. Per le prescrizioni di circolazione, è messa in primo piano la norma della parità di trattamento sancita nell'articolo 4 Cost.

Il rispetto di questa norma nella legislazione risponde a un principio fondamentale dello Stato di diritto. Per il legislatore federale questo principio ha un'importanza particolare poiché le leggi federali, in mancanza di una giurisdizione costituzionale, hanno carattere imperativo per il Tribunale federale (art. 113 cpv. 3 e 114^{bis} cpv. 3 Cost.). Giusta la giurisprudenza del Tribunale federale relativa al controllo delle norme astratte degli atti legislativi cantonali, la costituzionalità sarà negata solamente quando la norma generale ed astratta si sottrae a qualsiasi interpretazione conforme alla costituzione; per contro, una norma deve essere dichiarata costituzionale se il suo tenore non esclude un'applicazione conforme alla costituzione (DTF 102 Ia 109 C.1 b con rinvii). Orbene, i vigenti capoversi 3 e 4 dell'articolo 3 LCS rispondono ampiamente a quest'ultima esigenza poiché accordano ai Cantoni e ai Comuni il necessario margine d'azione per prendere misure conformi alla Costituzione.

26 **Analisi della situazione giuridica vigente**

Dall'analisi approfondita del diritto vigente risulta che i Cantoni e i Comuni dispongono, già sin d'ora, di un largo margine d'azione per prendere misure concrete in materia di circolazione. Giusta il capoverso 4 dell'articolo 3 LCS e per motivi inerenti alla protezione dell'ambiente, essi possono segnatamente emanare regolamentazioni adeguate e convenienti per il traffico nei quartieri d'abitazione. Dal punto di vista puramente giuridico, non è quindi necessario completare l'articolo 3 capoverso 4 LCS.

Tuttavia, ben comprendiamo le preoccupazioni dell'autore dell'iniziativa e della CTT, siamo consci del considerevole aumento del traffico soprattutto nelle città e riconosciamo le esigenze delle autorità locali e dei cittadini che desiderano migliorare la qualità della vita negli agglomerati relativamente grandi.

Le autorità federali danno grande importanza alla protezione dell'ambiente contro l'inquinamento causato dal traffico stradale; ci permettiamo di rinviare alla nostra decisione di abbassare i valori limite per il rumore e i gas di scarico dei veicoli a motore. Considerata l'evoluzione determinatasi dopo l'entrata in vigore della LCS nel 1958, è comprensibile che si chieda oggi di aggiungere espressamente gli imperativi della protezione dell'ambiente fra i motivi giustificanti l'emanazione di misure di circolazione (art. 3 cpv. 4 LCS). Infatti, la situazione giuridica attuale diverrà più chiara quando l'interesse pubblico della protezione dell'ambiente, in generale, e l'importanza della regolamentazione del traffico nei quartieri d'abitazione, in particolare, saranno ancorati nell'articolo 3 capoverso 4 LCS nell'ambito dei fondamenti costituzionali (art. 37^{bis} Cost.).

La proposta della CTT è analizzata qui di seguito proprio sotto questo aspetto.

3 Osservazioni sulla proposta della CTT

31 In generale

Le discussioni della CTT servivano soprattutto a determinare se, dal punto di vista giuridico, la proposta fosse compatibile con l'articolo 4 Cost.; a questo proposito, la CTT ha chiesto due pareri di diritto e, fondandosi su questi ultimi, ha infine respinto il testo originale dell'iniziativa (cfr. n. 12).

Per quanto concerne l'aggiunta proposta è necessario tener conto non solo del principio della parità di trattamento ancorato nella Costituzione federale ma anche del regime fondamentale dell'articolo 3 LCS (cfr. n. 2). In primo luogo, questa aggiunta deve inserirsi senza creare equivoci nella regolamentazione attuale delle competenze. Da questo punto di vista, la proposta della CTT è ancora suscettibile di miglioramento.

Giusta il vigente articolo 3 capoverso 4 LCS, possono essere emanate altre limitazioni e prescrizioni (sotto forma di divieti di circolazione) sia per i veicoli in moto che per quelli fermi e in questo senso le autorità cantonali e comunali dispongono di un ampio margine d'azione nella valutazione delle condizioni locali che devono essere prese in considerazione. Il margine di manovra dei Cantoni e dei Comuni deve rimanere immutato. Inoltre dobbiamo esaminare la proposta della CTT, indipendentemente dal «Modello bernese» (cfr. n. 11) sul fondamento del quale ha preso avvio l'iniziativa.

32 Considerabilità degli aspetti ecologici

Come esposto al n. 24, è incontestabile che anche la protezione contro l'inquinamento fonico ed atmosferico possa essere all'origine di prescrizioni della circolazione giusta l'articolo 3 capoverso 4 LCS.

Tuttavia, la proposta della CTT ingloba tra i motivi per emanare prescrizioni anche la protezione dei quartieri d'abitazione. Ciò rappresenta, a nostro avviso, una limitazione indesiderabile della portata di valutazione delle autorità; infatti, se ne potrebbe dedurre che, in contraddizione con le condizioni previste nel primo periodo di questa disposizione, i motivi inerenti alla protezione dell'ambiente possono essere presi in considerazione solo per prescrizioni di circolazione valide nei quartieri d'abitazione. Riteniamo perciò che le prescrizioni emanate al fine di proteggere l'ambiente, per es. contro il rumore e i gas di scappamento, possano essere giustificate tanto all'interno che all'esterno delle località, sulle strade principali e su quelle secondarie, come anche, e a maggior ragione, per i veicoli in moto (per es. limitazioni di velocità; cfr. art. 108 cpv. 1 e 2, lett. b OSStr).

33 Prescrizioni di circolazione

Oltre alle limitazioni, la CTT propone di emanare nei quartieri d'abitazione divieti di circolare con autoveicoli. Questi divieti possono essere incompatibili con la limitazione delle competenze tra Confederazione e Cantoni. Nei nu-

meri 22 a 24 abbiamo spiegato che i divieti generali di circolazione sono ammessi unicamente su strade non aperte al grande transito (art. 3 cpv. 3 LCS) e che, nei limiti dell'articolo 3 capoverso 4 LCS, possono essere emanate limitazioni o prescrizioni ma non divieti di circolazione. Contrariamente ai divieti di parcheggio, i divieti di circolazione non sono prescrizioni funzionali del traffico giusta l'articolo 3 capoverso 4 LCS.

Nella misura in cui la CTT prevede d'inserire in questa disposizione anche i divieti di circolazione, la sua proposta deve essere considerata come non conforme al sistema e perfino contraddittoria; infatti, giusta l'articolo 37^{bis} capoverso 2 Cost., la Confederazione è competente — e giusta l'articolo 2 capoverso 1 lettera a LCS il Consiglio federale in seno alla Confederazione — per dichiarare aperte, anche senza l'accordo dei Cantoni, le strade necessarie al grande transito (quindi anche le strade cittadine principali) (cfr. Bollettino stenografico 1956, n. 327; DTF del 9 ottobre 1981 pubblicato in ZBl 83, p. 140 con rinvio). Per emanare divieti di circolazione sulla rete delle strade secondarie situate all'interno di città — punto saliente dell'iniziativa parlamentare — è assolutamente sufficiente la base giuridica fornita dall'articolo 3 capoverso 3 LCS giusta il quale i Cantoni e i Comuni hanno ampia facoltà di disporre (cfr. n. 23).

In questo contesto rileviamo che la CTT, per motivare i propri argomenti a favore di regolamentazioni speciali di parcheggio nei quartieri d'abitazione, formula talvolta obiettivi contraddittori (cfr. n. 34 del rapporto). Da un canto è precisato che il traffico pendolare di conducenti di autoveicoli che si recano al lavoro nel centro cittadino dovrebbe essere escluso dai quartieri residenziali; d'altro canto, l'aumento del traffico pendolare sarebbe dovuto al trasferimento di numerosi posti di lavoro dal centro verso i quartieri residenziali. Quindi, teniamo a sottolineare che il fatto di poter arrivare in vettura direttamente sul luogo di lavoro può presentare «per i pendolari» un interesse identico a quello dei confinanti. Inoltre non comprendiamo bene perché i veicoli del traffico pendolare, in genere posteggiati tutto il giorno, comprometterebbero la qualità dell'ambiente e la sicurezza nei quartieri in modo più rilevante dei veicoli dei confinanti che, secondo il caso, devono servirsi parecchie volte al giorno delle strade dei quartieri residenziali.

Questi conflitti di finalità, esplicitamente descritti in un parere di diritto (cfr. parere Grisel del 2 febbraio 1981, n. 2.1, p. 14 segg.), sorgono a causa delle strutture assai diversificate dei quartieri cittadini. Incombe al legislatore la possibilità di lasciare ai Cantoni e ai Comuni la libertà necessaria per emanare prescrizioni funzionali di circolazione affinché essi possano tener conto delle diverse condizioni non solo nelle città ma anche nei Comuni rurali.

34 Interessi degli abitanti dei quartieri in materia di traffico

La CTT propone che si tenga equamente conto degli interessi degli abitanti dei quartieri in materia di traffico come anche delle altre persone ugualmente toccate. La proposta s'ispira a un altro parere di diritto (cfr. parere Müller

del 19 febbraio/11 novembre 1981). Durante le discussioni della CTT, il professor Grisel ha fatto notare che le nozioni di «interessi in materia di circolazione» e di «equamente» mancano di precisione (processo verbale della CTT del 19 gennaio 1982 p. 8). Per meglio comprenderne il significato, la CTT ha scritto quanto segue nel commento al disegno di legge (n. 4 del rapporto della CTT).

Gli abitanti di un quartiere non hanno alcun diritto speciale di posteggiare sulla via pubblica. Per contro essi hanno diritto alla protezione contro i rumori e l'inquinamento. Tuttavia, un provvedimento volto a tal fine potrebbe ingenerare anche un trattamento privilegiato quanto al posteggio degli autoveicoli; occorrerà quindi badare che non si giunga ad una manifesta ineguaglianza di trattamento tra gli abitanti del quartiere, che possono utilizzare un posteggio privato, e gli altri automobilisti che devono posteggiare in territorio pubblico.

In materia di traffico la nozione di «interesse» può, in taluni casi, inglobare la necessità di stazionamento. In ogni caso è opportuno, all'atto dell'allestimento di una normativa di posteggio, considerare la possibilità, per gli abitanti del quartiere, di posteggiare il proprio veicolo durante periodi di una certa durata, se tal bisogno si facesse sentire per ragioni d'urbanismo.

Ci chiediamo ora se la soluzione della CTT elimini i difetti del testo originale dell'iniziativa; infatti, benché formulata un po' diversamente, la proposta non impedisce il trattamento privilegiato degli abitanti dei quartieri e quindi corrisponde nella fattispecie al testo originale dell'iniziativa. Considerato che la proposta mira a limitare l'applicazione del principio della parità di trattamento agli abitanti dei quartieri che dispongono o no di un parcheggio privato, intravediamo una chiara e netta intenzione di legalizzare la soluzione adottata nel quartiere bernese della «Matte», soluzione incompatibile con l'articolo 4 Cost. (cfr. n. 11). La nostra idea è anche convalidata dal tenore che limita l'arbitrio delle autorità nel senso che si deve sempre tener conto, se è decisa una regolamentazione per un quartiere, delle pretese degli abitanti dei quartieri e di altre persone toccate in modo analogo in materia di traffico e parcheggio. Devono essere presi in considerazione anche i seguenti problemi: la parità di trattamento dei differenti quartieri cittadini (ciò che vale per il quartiere A, è conveniente anche per il quartiere B), la delimitazione ragionevole dei quartieri beneficianti di misure di protezione dell'ambiente e gli inconvenienti risultanti per gli abitanti di altri quartieri. La proposta della CTT implica il rischio dell'applicazione di un diritto anticostituzionale.

35 Autorità di ricorso

Giusta il diritto vigente, l'esame di prescrizioni concrete di circolazione incombe a due differenti autorità:

- Il Tribunale federale, che giudica i ricorsi di diritto pubblico, per violazione dei diritti costituzionali dei cittadini, contro i divieti assoluti o temporanei di circolare su strade non aperte al grande transito, divieti che sono emanati dai Cantoni in virtù della loro sovranità sulle strade e che Cantoni e

Comuni devono rispettare unicamente entro i limiti imposti direttamente dal diritto costituzionale federale (art. 3 cpv. 3 LCS);

- Il Consiglio federale, che giudica i ricorsi amministrativi, relativi all'applicazione del diritto amministrativo federale, contro le prescrizioni funzionali che devono anzitutto soddisfare le condizioni speciali poste dalla stessa LCS (art. 3 cpv. 4 LCS).

D'accordo con la CTT, siamo del parere che le restrizioni di circolazione e di posteggio devono essere giudicate in ultima istanza dal Consiglio federale. Trattasi di prescrizioni funzionali di circolazione che devono soddisfare talune condizioni inerenti alla polizia stradale o condizioni di altro genere. Il ricorso amministrativo al Consiglio federale consente di verificare se sono adempiute queste condizioni per l'applicazione del diritto federale; presso la medesima istanza possono essere pronunciati i ricorsi per violazione dei diritti costituzionali.

4 Modificazione proposta

41 In generale

Fondandosi sulle osservazioni concernenti il disegno della CTT (cfr. n. 3) e sull'analisi della situazione giuridica odierna (cfr. n. 26), il nostro Collegio preconizza una modificazione dell'articolo 3 capoverso 4 LCS che si accordi con l'articolo 2 capoverso 1 lettera a LCS e che, in conformità con la Costituzione federale (art. 37^{bis} e 4 Cost.), soddisfi i seguenti principi:

- Il pubblico interesse per la protezione dell'ambiente costituisce, secondo la giurisprudenza, un motivo sufficiente per emanare prescrizioni di circolazione; conseguentemente può essere ancorato quale norma giuridica. Tuttavia questo motivo non è valido unicamente per disciplinare il traffico nei quartieri d'abitazione ma anche, in generale, per tutte le altre misure di cui all'articolo 3 capoverso 4 LCS.
- La competenza dei Cantoni e dei Comuni deve essere salvaguardata il più possibile. Devono essere emanate unicamente misure di circolazione che, secondo la sistematica della legge fondata sull'articolo 37^{bis} Cost. (cfr. n. 23 e 24), non sono previste nell'articolo 3 capoverso 3 LCS. In quest'ambito, possono essere previste limitazioni per i veicoli in moto e regolamentazioni speciali di parcheggio in considerazione delle strutture assai diversificate dei quartieri residenziali. La peculiarità delle regolamentazioni di parcheggio sta nel fatto che gli interessi degli abitanti dei quartieri e delle persone ugualmente toccate, ad esempio i commercianti e i pendolari, come anche i diversi quartieri di una località sono presi in considerazione in modo assai equilibrato, cioè conforme alle esigenze dell'articolo 4 Cost. (per es. mediante sensata digradazione dei divieti assoluti di parcheggio, divieti temporanei di parcheggio differenziati, con o senza tassa, combinati all'occorrenza con un'autorizzazione di carico e scarico delle merci, ecc.).
- Per garantire la parità di trattamento su piano giuridico, deve essere evitato di ancorare nel testo legale qualsiasi formulazione intesa a privilegiare gli abitanti dei quartieri.

Nella nostra proposta concernente il nuovo capoverso 4 dell'articolo 3 LCS, non sono espressamente menzionati i motivi di pianificazione del territorio o d'urbanismo poiché, fra questi ultimi, possono essere presi concretamente in considerazione solo i provvedimenti di circolazione intesi a migliorare la sicurezza stradale o a diminuire il rumore e l'inquinamento atmosferico. I motivi menzionati nel capoverso 4, come ad esempio il sistema d'urbanismo, servono perciò a frenare l'esodo della popolazione nei centri cittadini. Tuttavia questa finalità deve essere realizzata anzitutto mediante efficaci misure di organizzazione territoriale quali segnatamente le regolamentazioni delle zone e del loro sfruttamento.

42 Testo proposto

Proponiamo di redigere il testo come segue:

Art. 3 cpv. 4

⁴ Altre limitazioni o prescrizioni possono essere emanate in quanto siano necessarie per rendere sicura, agevolare o disciplinare la circolazione, per evitare il deterioramento della strada, per proteggere gli abitanti od altre persone ugualmente toccate dall'inquinamento fonico od atmosferico oppure per soddisfare altre esigenze derivanti da condizioni locali. Per questi motivi, soprattutto nei quartieri d'abitazione può essere limitato il traffico e possono essere emanate normative speciali per i posteggi. La decisione cantonale di ultima istanza può essere impugnata con ricorso al Consiglio federale entro trenta giorni dalla notificazione.

Gradite, onorevoli Presidenti e Consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

26 gennaio 1983

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Aubert
Il cancelliere della Confederazione, Buser

Iniziativa parlamentare Legge sulla circolazione stradale. Quartieri d'abitazione Parere del Consiglio federale del 26 gennaio 1983

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	80.223
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.02.1983
Date	
Data	
Seite	717-727
Page	
Pagina	
Ref. No	10 114 047

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.