

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare «per una maggiore
sicurezza stradale grazie alla velocità massima di 30 km/h
nelle località, con eccezioni (Strade per tutti)»**

del 13 marzo 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo il messaggio concernente l'iniziativa popolare «per una maggiore sicurezza stradale grazie alla velocità massima di 30 km/h nelle località, con eccezioni (Strade per tutti)», invitandovi a sottoporla al voto di popolo e Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

Il disegno del relativo decreto federale si trova in allegato.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

13 marzo 2000

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'iniziativa popolare «per una maggiore sicurezza stradale grazie alla velocità massima di 30 km/h nelle località, con eccezioni (Strade per tutti)» è stata presentata alla Cancelleria federale il 16 marzo 1999 con 112 395 firme valide nella forma di un progetto elaborato. Essa mira a introdurre nelle località la velocità massima generale di 30 km/h fatte salve deroghe motivate (in particolare sulle strade principali, sempreché compatibili con la sicurezza degli utenti della strada e con la protezione degli abitanti segnatamente dall'inquinamento fonico). La trasposizione dell'iniziativa deve avvenire entro un anno dalla sua adozione da parte di popolo e Cantoni.

L'obiettivo perseguito dagli iniziattivisti di accrescere la sicurezza stradale, di attenuare il degrado ambientale e quindi di conseguire una migliore qualità di vita mediante una limitazione della velocità nelle località è lodevole. La soluzione scelta per ottenere questi risultati è però inadeguata per le seguenti ragioni:

È ormai assodato che velocità inferiori fanno diminuire gli incidenti stradali e – moderando il traffico e rendendolo dunque più omogeneo – riducono le emissioni inquinanti e anche il consumo di carburante. Simili miglioramenti possono comunque essere ottenuti soltanto se le disposizioni che limitano la velocità vengono effettivamente rispettate. È generalmente riconosciuto che con la sola introduzione di una norma stradale o di una segnaletica – come nel caso in cui l'iniziativa venisse accolta – non si riuscirebbe a ridurre nella misura auspicata la velocità effettiva. Senza misure d'accompagnamento costruttive e tecniche per moderare il traffico, si otterranno solo parzialmente i miglioramenti previsti. L'iniziativa chiede l'introduzione generalizzata dei 30 km/h e non tiene sufficientemente conto del grado di sistemazione e delle caratteristiche di percezione visiva delle strade. Di fatto l'iniziativa prevede che in casi motivati l'autorità cantonale competente possa introdurre deroghe; l'esempio di «caso motivato» menzionato nel testo dell'iniziativa, secondo cui la velocità potrebbe essere aumentata sulle strade principali soltanto se la sicurezza degli utenti della strada e la protezione degli abitanti, in particolare dall'inquinamento fonico, lo permettano, evidenzia tuttavia inequivocabilmente che anche in presenza di una strada principale molto ampia non sarebbe possibile un innalzamento del limite di velocità a 50 km/h poiché notoriamente ogni aumento del limite di velocità influisce negativamente sulla natura e la frequenza degli incidenti e quindi sulla sicurezza degli utenti della strada. Appare tuttavia eccessivo introdurre in modo generalizzato il limite di 30 km/h sull'intera rete stradale all'interno delle località visto che essa è particolarmente eterogenea per grado di sistemazione e per percezione visiva. L'esperienza mostra che il frequente mancato rispetto (che neanche i controlli di polizia da soli riescono a modificare se non in misura trascurabile) di un limite di velocità su strade il cui potenziamento e le cui caratteristiche non collimano con il limite imposto, non ha permesso in definitiva di proteggere meglio la vita e l'integrità fisica delle persone. Con l'introduzione generalizzata del limite di 30 km/h, le autorità comunali e cantonali competenti per il finanziamento non avrebbero più come finora la possibilità di stabilire, in collaborazione con la

popolazione, le priorità in caso di declassificazione e di riorganizzazione di strade o di adottare misure d'accompagnamento al fine di poter tenere in debita considerazione le esigenze della sicurezza stradale, della protezione ambientale e del benessere degli abitanti. Inoltre non vi è ragione di smembrare l'unitarietà di competenze stabilita nel 1975 in materia di limitazione generale delle velocità e di trasferire a popolo e Cantoni la competenza del Consiglio federale di fissare la velocità massima nelle località.

Per questi motivi il Consiglio federale chiede alle Camere federali di raccomandare a popolo e Cantoni di respingere l'iniziativa «Strade per tutti» senza proporre un controprogetto.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Considerazioni formali

1.1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «per una maggiore sicurezza stradale grazie alla velocità massima di 30 km/h nelle località, con eccezioni (Strade per tutti)» è stata presentata il 16 marzo 1999 alla Cancelleria federale con 112 395 firme valide nella forma di un progetto elaborato. L'iniziativa ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale è completata come segue:

Art. 37^{bis} cpv. 3 (nuovo)

³ Nelle località il limite generale della velocità massima è di 30 km/h. L'autorità competente può prevedere deroghe in casi motivati. Può segnatamente aumentare il limite di velocità sulle strade principali, sempre che questo sia compatibile con la sicurezza degli utenti della strada e con la protezione degli abitanti, in particolare dall'inquinamento fonico.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono completate come segue:

Art. 24 (nuovo)

Entro un anno dall'adozione dell'articolo 37^{bis} capoverso 3 da parte di popolo e Cantoni le autorità competenti emanano le necessarie disposizioni d'applicazione e dispongono i relativi limiti della velocità massima nelle località.

1.1.2 Riuscita

Con decisione del 1° aprile 1999 la Cancelleria federale ha stabilito che l'iniziativa federale «per una maggiore sicurezza stradale grazie alla velocità massima di 30 km/h nelle località, con eccezioni (Strade per tutti)» è formalmente riuscita (FF 1999 2592).

1.1.3 Scadenze

Conformemente all'articolo 29 capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11) e dell'articolo 2 capoverso 2 dell'ordinanza del 26 febbraio 1997 concernente l'entrata in vigore della modifica della legge federale sui diritti politici (RS 161.0), il nostro messaggio concernente l'iniziativa popolare deve essere sottoposto all'Assemblea federale entro il 15 marzo 2000.

Le Camere hanno tempo quindi fino al 15 settembre 2001 per pronunciarsi (art. 27 cpv. 1 LRC e art. 2 cpv. 2 dell'ordinanza del 26 febbraio 1997 concernente l'entrata in vigore della modifica della legge federale sui diritti politici).

1.1.4 Adeguamento alla nuova Costituzione federale

In seguito all'approvazione, il 18 aprile 1999, della nuova Costituzione federale, l'iniziativa popolare «per una maggiore sicurezza stradale grazie alla velocità massima di 30 km/h nelle località, con eccezioni (Strade per tutti)» non avrà più la numerazione proposta (art. 37^{bis} cpv. 3 e art. 24 delle disposizioni transitorie) ma dovrà essere inserita adeguatamente nella nuova Costituzione (ovvero negli art. 82 cpv. 4 e art. 197 n. 1). Anche il testo dell'iniziativa richiede un adeguamento formale (conformemente al n. III della nuova Costituzione federale:

«Entro l'anno dall'adozione dell'*articolo 82 capoverso 4* da parte di popolo e Cantoni le autorità competenti emanano le necessarie disposizioni d'applicazione e dispongono i relativi limiti della velocità massima nelle località.»

1.2 Validità

1.2.1 Unità formale

Conformemente all'articolo 129 capoversi 2 e 3 nonché all'articolo 194 capoverso 3 della nuova Costituzione federale, un'iniziativa popolare che concerne una revisione parziale della Costituzione federale è ricevibile unicamente se presentata nella forma di una proposta generica o di un progetto elaborato. Le forme miste non sono ammesse. La presente iniziativa «Strade per tutti» è formulata integralmente come progetto elaborato. L'unità formale è quindi rispettata.

1.2.2 Unità materiale

L'unità della materia (art. 139 cpv. 3 e art. 194 cpv. 2 Cost.) intende evitare che un'iniziativa tratti di più oggetti senza alcun legame tematico tra loro. Questo principio serve a garantire un'espressione libera e autentica della volontà popolare.

Nella fattispecie l'obiettivo dell'iniziativa è chiaro: la velocità massima nelle località non deve superare i 30 km/h, fatte salve le deroghe concesse dalle autorità competenti in casi motivati (in particolare sulle strade principali, sempreché la sicurezza degli utenti e la protezione dei confinanti, segnatamente dal rumore, siano rispettate). L'unità della materia è quindi rispettata.

1.2.3 Compatibilità con il diritto internazionale

Secondo la dottrina predominante e la prassi più recente dell'Assemblea federale¹, già con la vecchia Costituzione la compatibilità di una iniziativa con le norme co-

¹ FF 1994 III 1347 segg.

genti del diritto internazionale pubblico (*ius cogens*) era una condizione di validità. La nuova Costituzione riconosce ora (art. 193 cpv. 4 per la revisione totale e art. 194 cpv. 2 per quella parziale) che una revisione costituzionale non può violare disposizioni cogenti del diritto internazionale pubblico (cfr. anche art. 139 cpv. 3 Cost.). Nel caso dell'iniziativa in esame l'introduzione generalizzata dei 30 km/h nelle località non viola le disposizioni cogenti del diritto internazionale. Essa è quindi ricevibile anche dal profilo del diritto internazionale pubblico.

1.2.4 Attuabilità

Ogni iniziativa è esaminata anche dal profilo della sua effettiva attuabilità (FF 1997 I 419, FF 1998 184). Il fatto che l'attuazione della presente iniziativa potrebbe presentare alcune difficoltà, non cambia nulla alla sua attuabilità effettiva.

2 Contenuto e interpretazione dell'iniziativa

L'iniziativa chiede l'introduzione di un nuovo articolo costituzionale che limiti a 30 km/h la velocità massima generale all'interno delle località. L'autorità competente potrebbe concedere deroghe in casi motivati; potrebbe in particolare aumentare il limite di velocità sulle strade principali, sempreché la sicurezza degli utenti della strada e la protezione dei confinanti, in particolare dall'inquinamento fonico, siano rispettate. Secondo la disposizione transitoria proposta dall'iniziativa, le autorità competenti dovrebbero emanare le necessarie disposizioni d'applicazione entro un anno dall'accettazione del nuovo articolo da parte di popolo e Cantoni e nel medesimo tempo introdurre limiti di velocità nelle località.

In base al primo periodo del testo dell'iniziativa che prevede l'iscrizione nella Costituzione del limite generalizzato dei 30 km/h nelle località, la competenza di stabilire la velocità massima generale nelle località è trasferita dal nostro Collegio al Sovrano (popolo e Cantoni).

Il secondo e il terzo periodo pongono le basi costituzionali che autorizzano le deroghe, in particolare l'innalzamento del limite di velocità sulle strade principali a determinate condizioni. In questo caso non è questione di competenza legislativa ma della competenza di decidere caso per caso. È questo il senso dell'enunciato relativo alle deroghe, che possono essere decise dall'«autorità competente» in «casi motivati». Deroghe al limite generale di velocità (come nel caso menzionato di un aumento della velocità massima sulle strade principali a determinate condizioni) non possono essere introdotte in modo generale a livello di diritto federale, ma unicamente in modo specifico a livello cantonale da autorità cantonali competenti per l'emanazione di restrizioni locali al traffico. La natura giuridica di questa disposizione – anche nel caso di un innalzamento della velocità massima sulle strade principali – si rifà fondamentalmente alle norme di competenza previste nell'articolo 3 capoversi 2 e 4 nonché nell'articolo 32 capoverso 3 LCStr, secondo cui compete ai Cantoni o eventualmente ai Comuni emanare misure locali in materia di circolazione stradale.

Le deroghe al limite generalizzato dei 30 km/h dovrebbero essere possibili soltanto «in casi motivati». L'iniziativa non disciplina in modo esplicito che cosa si debba intendere con questa nozione giuridica generica. Nel terzo periodo, tuttavia, esplicita tale nozione mediante un esempio che indica chiaramente come quelle menzionate

siano esigenze minime: la velocità massima sulle strade principali dovrebbe cioè poter essere aumentata soltanto se la sicurezza degli utenti della strada e la protezione degli abitanti, segnatamente dall'inquinamento fonico, sono rispettate. Il testo dell'iniziativa non limita alle strade principali la possibilità d'innalzare il limite di velocità; tuttavia se, nel rispetto dello spirito e degli obiettivi dell'iniziativa, le esigenze in materia di sicurezza degli utenti della strada e di protezione degli abitanti, segnatamente dall'inquinamento fonico, devono essere cumulate, queste esigenze minime su una strada d'interesse locale che può essere percorsa unicamente a velocità ridotta per la percezione visiva e il suo arredo (cfr. n. 4.3) non potranno mai essere, o solo raramente, soddisfatte. Le stesse considerazioni valgono anche per l'innalzamento del limite di velocità massimo sulle strade principali: queste strade, che soddisfano le esigenze del traffico motorizzato, accolgono la maggior parte del volume di traffico (circa il 75%) pur rappresentando solo una piccola parte (circa il 10-20%) dell'intera rete stradale all'interno delle località; il grado di sistemazione e l'importante volume di traffico sono i fattori più palesemente responsabili del numero di feriti e di morti che si deplorano nelle località (circa il 55%), e del notevole inquinamento fonico che devono sopportare gli abitanti. Poiché l'innalzamento della velocità massima da 30 a 50 km/h comporterebbe praticamente sempre un peggioramento della sicurezza stradale (cfr. n. 4.1, ultimo capoverso) e dell'inquinamento fonico (cfr. n. 4.2, secondo capoverso), non esisterebbe alcun «caso motivato» ai sensi dell'iniziativa che giustificerebbe una tale misura. Un «caso motivato» ai sensi dell'iniziativa potrebbe presentarsi unicamente sulle strade sulle quali con un limite di 50 km/h sia la sicurezza stradale sia le emissioni foniche non abbiano finora posto problemi. In questi casi l'autorità cantonale potrebbe essere autorizzata a innalzare il limite da 30 a 50 km/h.

L'iniziativa si fonda su un'introduzione generalizzata dei 30 km/h e non tiene sufficientemente conto del grado di sistemazione e delle caratteristiche di percezione visiva della singola strada. Premesso che l'esempio fornito dall'iniziativa per illustrare un «caso motivato» debba essere considerato come un requisito minimo per innalzare la velocità massima consentita, non sarebbe possibile un aumento spesso opportuno della velocità sulla maggior parte delle strade d'interesse locale all'interno delle località, nonostante queste siano, per grado d'attuazione e caratteristiche di percezione visiva, idonee ai 50 km/h.

Conformemente alle disposizioni transitorie, entro un anno dall'accettazione dell'iniziativa da parte di popolo e Cantoni le autorità competenti devono emanare le necessarie disposizioni d'applicazione e disporre i relativi limiti di velocità. Spetterebbe al nostro Consiglio adeguare al diritto costituzionale le seguenti ordinanze: articolo 4a capoverso 1 lettera a (limitazioni generali della velocità nelle località) dell'ordinanza del 13 novembre 1962 sulle norme della circolazione stradale (ONC; RS 741.11) nonché articolo 108 capoverso 3 e capoverso 5 lettera d (motivi per possibili innalzamenti e limitazioni delle graduazioni concernenti le deroghe alle velocità massime consentite) dell'ordinanza del 5 settembre 1979 sulla segnaletica stradale (OSStr; RS 741.21).

3 Parte speciale

3.1 Diritto vigente

L'articolo 82 capoverso 1 della Costituzione federale affida alla Confederazione il mandato di emanare disposizioni sulla circolazione stradale.

In esecuzione dell'articolo 37^{bis} della vecchia Costituzione federale, il 15 marzo 1932 il Parlamento ha emanato la legge federale sulla circolazione degli autoveicoli e dei velocipedi (LA; BS 7 595) e il 19 dicembre 1958 la legge federale sulla circolazione stradale (LCStr; RS 741.01).

Benché non stabilisse alcun limite generale di velocità, l'articolo 25 LA autorizzava non di meno il nostro Consiglio a emanare per via d'ordinanza prescrizioni in materia. Nella sua prima versione l'articolo 32 LCStr (RU 1959 685) fissava a 60 km/h la velocità massima nelle località e affidava al nostro Collegio la competenza di emanare prescrizioni supplementari concernenti la velocità, segnatamente per le strade riservate ai veicoli a motore.

In seguito l'articolo 32 LCStr è stato modificato tre volte:

- con la legge federale del 20 marzo 1975 (RU 1975 1257) il Parlamento ha rinunciato a inserire nella legge limiti di velocità effettivi; in compenso ha obbligato il nostro Consiglio a limitare la velocità dei veicoli a motore su tutte le strade. Sulla base di una perizia i Cantoni su determinati tratti stradali nonché il Dipartimento di giustizia e polizia (DFGP) sulle strade nazionali possono abbassare o innalzare queste velocità massime.
- la legge federale del 6 ottobre 1989 (RU 1991 71) autorizza il Consiglio federale a derogare al principio secondo il quale per limitare la velocità è necessaria una perizia. Finora non ha mai fatto uso di tale competenza.
- la legge federale del 22 marzo 1991 (RU 1992 534) trasferisce ai Cantoni, fatta salva l'approvazione del dipartimento federale competente, la competenza di introdurre limiti locali di velocità sulle strade nazionali.

Nel messaggio del 31 marzo 1999 concernente la modifica della legge federale sulla circolazione stradale (FF 1999 3837) proponiamo di ristabilire la situazione giuridica in vigore prima del 22 marzo 1991, ossia di affidare nuovamente alla Confederazione la competenza di ordinare misure in materia di circolazione stradale sulle strade nazionali di prima e seconda classe. In seguito alla riorganizzazione dell'Amministrazione federale e alla nuova ripartizione dei compiti nell'ambito della circolazione stradale, dal 1° gennaio 1998, questa competenza spetterebbe al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e non più al DFGP.

3.2 Attribuzione delle competenze per fissare i limiti generali di velocità

In occasione delle deliberazioni sulla revisione parziale della legge federale sulla circolazione stradale svoltesi nel 1974 e 1975, il legislatore ha inserito di propria iniziativa una modifica dell'articolo 32 LCStr affrontando così la questione di un'eventuale iscrizione delle velocità massime generali *nella legge*. Per il tramite

dell'articolo 32 capoverso 2 LCStr ha quindi deciso di affidare al nostro Consiglio la competenza di limitare la velocità dei veicoli a motore su tutte le strade.

Questa attribuzione delle competenze era sostenuta dalle seguenti considerazioni: innanzitutto si era manifestato un consenso di fondo delle Camere federali sul fatto che velocità illimitate, non da ultimo anche sulle autostrade, non si giustificavano più. Tale consenso si è palesato quando furono prescritti, dapprima a titolo sperimentale, i 100 km/h sulle strade al di fuori dell'abitato e i 130 km/h sulle autostrade. In proposito si riteneva che l'iscrizione nella legge di limiti di velocità concreti rappresentasse una soluzione troppo rigida, poiché le limitazioni generali della velocità sono influenzate da diverse condizioni che vanno continuamente riesaminate. Qualche anno dopo, per ragioni analoghe il Consiglio Nazionale e il Consiglio degli Stati hanno rifiutato interventi dello stesso tenore, che chiedevano l'iscrizione delle velocità massime generali nella legge sulla circolazione stradale (1984 M 84.560, S 28.11.84; 1986 M 84.546, N 5.6.86; 1991 In.Pa. 89.250, N 21.3.91; 1992 In.Pa. 91.417, N 20.3.92; 1992 In.Pa. 91.422, N 20.3.92).

Dal profilo giuridico è fondamentale chiedersi se sia opportuno iscrivere a tutte cifre nella Costituzione federale i limiti di velocità. Ricordiamo innanzitutto che in Svizzera il diritto costituzionale federale concede diritti di codecisione al popolo, in particolare per mezzo del referendum e dell'iniziativa costituzionale mentre non prevede l'iniziativa legislativa. L'iniziativa popolare permette dunque di far intervenire i cittadini su questioni di loro interesse. Questa osservazione vale sia per l'iniziativa in esame sia per quella sui 100/130 km/h depositata nel 1985 (FF 1985 I 644) in relazione con l'introduzione delle velocità massime di 80 e 120 km/h. Le velocità massime generali concernono infatti direttamente tutta la popolazione.

Attualmente si ritiene che la Costituzione debba limitarsi a stabilire obiettivi, attribuire mandati e presentare programmi. L'articolo 82 Cost. corrisponde ampiamente a questa definizione poiché riassume in un unico periodo (cpv. 1) la competenza legislativa della Confederazione in materia di circolazione stradale. L'iniziativa in esame viola questo principio poiché chiede di iscrivere nella Costituzione una sola norma della circolazione, quella inerente la velocità massima generale di 30 km/h all'interno delle località. Essa introdurrebbe inoltre nuovamente una dispersione delle competenze che erano state riunite con la revisione della LCStr del 1975 e che permettono di decidere le velocità massime generali.

L'attribuzione delle competenze in vigore ci autorizza a stabilire le velocità massime generali su tutte le strade; complessivamente essa comporta più vantaggi rispetto all'iscrizione nella Costituzione di qualsivoglia limite di velocità. Anche nel messaggio del 31 marzo 1999 concernente la modifica della legge federale sulla circolazione stradale già menzionato nel n. 3.1 non si stravolge l'attribuzione attuale delle competenze: soltanto la competenza di adottare misure in materia di circolazione stradale sulle strade nazionali di prima e seconda classe è trasferita dai Cantoni alla Confederazione (DATEC).

3.3 Cronistoria delle velocità massime generali nelle località e delle restrizioni puntuali

Fino al 1959 la Svizzera non ha conosciuto alcun limite generale di velocità. Da allora abbiamo introdotto le seguenti restrizioni all'interno delle località:

- 60 km/h: introdotti a partire dal 1° giugno 1959 mediante un decreto federale relativo alla LA (DCF dell'8 maggio 1959, RU 1959 439); per contro l'articolo 32 capoverso 2 LCStr, nel quale i 60 km/h sono previsti già alla fine del 1958, è entrato in vigore soltanto il 1° gennaio 1963.
- 50 km/h: dal 1° luglio 1980 introdotti dapprima in via sperimentale e in località prescelte (ordinanza dell'8 novembre 1978, RU 1978 1700; decisione del 21 aprile 1980 del Dipartimento di giustizia e polizia, RU 1980 431) e in seguito ai risultati positivi in via definitiva dal 1° gennaio 1984 (ordinanza del 19 ottobre 1983, RU 1983 1651). Nel contempo è stata decisa l'introduzione dei segnali «Velocità massima 50, Limite generale» (2.30.1) e «Fine della velocità massima 50, Limite generale» (2.53.1).

Oltre alla velocità massima di 50 km/h, ci sono altre limitazioni relative *a determinati tratti*, sia di strade principali sia di strade secondarie, che possono essere decise dalle autorità cantonali competenti conformemente all'articolo 32 capoverso 3 LCStr e segnalate mediante la dicitura «Velocità massima» (2.30).

Nel quadro della revisione parziale dell'OSStr, con l'introduzione, il 1° maggio 1989, della *segnaletica per zone* nell'articolo 2a OSStr (Ordinanza del 25 gennaio 1989, RU 1989 438) abbiamo concesso la possibilità di adottare norme di comportamento (come velocità 30 o 40) valide per più strade secondarie di carattere omogeneo di un'area limitata nelle località senza dover ricorrere a un gran numero di segnali come in precedenza (cfr. n. 3.4).

3.4 **Zone 30 km/h: esperienze maturate in Svizzera e all'estero**

Finora non si sono registrate esperienze con *velocità massima generale limitata a 30 km/h* nelle località poiché nessun Paese in Europa conosce un simile disciplinamento (cfr. n. 3.6). Le esperienze fondamentalmente positive fatte in Svizzera e all'estero con zone 30 km/h adeguatamente pianificate non sono sufficienti per trarre conclusioni valide per l'intera rete stradale nelle località.

In seguito a una raccomandazione emanata nel 1983 dalla Conferenza Europea dei Ministri dei Trasporti (CEMT), la Svizzera ha introdotto nel 1989 – parallelamente a molti altri Paesi europei – la *segnaletica per zone* (art. 2a OSStr). Si rispondeva così a un'esigenza offrendo alle autorità competenti la possibilità, a determinate condizioni, di disciplinare il traffico all'interno delle località (limitando p. es. la velocità) senza dover ricorrere a una moltitudine di segnali. Al posto di un sistema di segnaletica complessa (ripetizione dei segnali dopo ogni intersezione), si disponeva così di una soluzione semplice e vantaggiosa che costituiva la premessa pratica per introdurre zone con limiti di velocità. Lo sviluppo iniziale di questa segnaletica per zone nella CEMT, le numerose prove di zone 30 km/h effettuate in Germania e nei Paesi Bassi e le esperienze maturate nelle zone con limiti di velocità, introdotte in questi ultimi anni in Svizzera e all'estero, mostrano che la segnaletica per zone spiega pienamente gli effetti desiderati soltanto sulle strade *d'interesse locale* con caratteristiche simili; essa non ottiene tuttavia l'effetto sperato sulle strade di collegamento principale, come le strade principali segnalate come tali, che rivestono un'altra funzione e sono pianificate di conseguenza. Per una migliore comprensione chiariamo brevemente i seguenti termini:

- *Strade di collegamento principale*: costituiscono la rete principale e permettono trasporti sicuri, efficienti e redditizi. Concepite per rispondere alle esigenze del traffico motorizzato, queste strade hanno la funzione primaria di transito e di collegamento e devono consentire lo scorrimento di un importante volume di traffico. Di questa categoria fanno parte tutte le strade principali e le strade secondarie aperte al traffico di transito. La loro progettazione deve applicare i normali criteri relativi alle dimensioni e conservare i calibri stradali normali (ossia tipo, larghezza e pendenza trasversale della strada nonché l'ingombro) sui tratti più lunghi possibile.
- *Strade d'interesse locale*: costituiscono le reti di categoria inferiore che fungono da strade d'accesso per tutti gli utenti; esse possono avere anche la funzione di raccolta del traffico. La densità del traffico è meno intensa (inferiore a 100-150 veicoli nelle ore di punta). Le loro caratteristiche di percezione visiva e il loro arredo impongono velocità ridotte. Per la loro progettazione possono essere applicati quanto alle dimensioni criteri meno esigenti. Eventuali misure d'accompagnamento per moderare il traffico sono da ritenersi adeguate. Le loro caratteristiche dovrebbero indurre l'utente a riconoscerne il carattere locale.

Sia in Svizzera sia all'estero nessuno contesta il principio di riservare la segnaletica per zone alle strade d'interesse locale. Visto però che le strade principali e le strade secondarie aperte al traffico di transito hanno un'altra funzione rispetto a quelle d'interesse locale e sono anche progettate di conseguenza, il conducente resterebbe generalmente disorientato se le misure proprie alla segnaletica per zone fossero applicate sull'insieme della rete stradale di una località e quindi su strade di categorie differenti. Ovviamente occorre a volte ridurre la velocità su strade principali o secondarie per ragioni di sicurezza, ma simili misure puntuali sono indicate allora mediante il segnale "Velocità massima" (2.30) e restano valide fino all'intersezione seguente a meno che il segnale non venga ripetuto.

Sulla base dell'articolo 2a OSStr e delle istruzioni dipartimentali del 3 aprile 1989 sulla segnaletica per zone, nel nostro Paese sono state realizzate o progettate circa 700 zone 30 km/h. Due studi effettuati negli anni 1992 e 1997 dall'Istituto di pianificazione del traffico, tecnica dei trasporti e costruzione di strade e ferrovie del PF di Zurigo hanno evidenziato che le autorità incaricate dell'esecuzione considerano pertinenti le misure d'accompagnamento (edili e di gestione del traffico) previste nelle istruzioni. Inoltre, anche se a volte propongono soluzioni costose, le sei norme pubblicate nel 1985 dall'Unione dei professionisti svizzeri della strada (VSS) - tuttora applicabili - disciplinano la geometria di diverse misure di moderazione del traffico (restringimenti, rientranze laterali o sopraelevazioni) allo scopo in particolare di aiutare a far rispettare i limiti di velocità segnalati. Attualmente la VSS sta elaborando nuove norme per la moderazione del traffico: questo insieme di tre norme prevede il ricorso a elementi di moderazione supplementari (generalmente costosi) unicamente quando accorgimenti più semplici non bastano. È quanto emerge anche dal rapporto dell'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP) pubblicato nel 1998 e intitolato «Tempo 30 in der Praxis; Erfahrungen und Empfehlungen» (Velocità 30 nella prassi; esperienze e raccomandazioni/Documenti ambiente n. 99: esiste solo in tedesco e francese). Le relative istruzioni del 1989 dovranno essere prossimamente analizzate e sviluppate dal DATEC. È inoltre necessario un esame generale del disciplinamento delle zone all'interno delle località.

In sintesi si può affermare che le esigenze in materia di sicurezza della circolazione possono essere per principio prese in considerazione soltanto se nelle zone 30 km/h si attuano misure di accompagnamento idonee alla rete stradale d'interesse locale. In caso contrario sarà impossibile o difficile raggiungere pienamente lo scopo perseguito della moderazione del traffico, dell'aumento della sicurezza e del benessere degli abitanti. Altrettanto illusorio è voler abbassare la velocità introducendo unicamente una norma della circolazione.

3.5 Interventi parlamentari a favore dei 30 km/h nelle località

A prescindere dalla petizione presentata il 21 aprile 1988 dai Verdi che chiedeva l'introduzione generalizzata dei 30 km/h, finora non vi è stato alcun intervento a favore di una limitazione generalizzata della velocità all'interno delle località.

Di fatto, il 18 giugno 1986 il gruppo AdI/PEV ha presentato una mozione con la quale ci chiedeva di limitare a 30 km/h la velocità massima dei veicoli a motore nei quartieri d'abitazione con l'obiettivo di migliorare la qualità di vita degli abitanti e la sicurezza del traffico. Questa mozione non ha tuttavia ottenuto alcun successo. In seguito, il 9 ottobre 1987 lo stesso gruppo ci chiedeva, mediante un postulato, d'introdurre e di fissare in modo definitivo, a partire dal 1988, i 100 km/h sulle autostrade, gli 80 al di fuori delle località, i 50 nelle località e i 30 sulle strade di quartiere. Il nostro Consiglio invitò a respingere il postulato che, non essendo stato trattato, è stato tolto di ruolo nell'ottobre 1989.

Con il suo postulato del 9 marzo 1988 il consigliere nazionale Lanz ci invitava a introdurre la segnaletica per zone, così da effettuare prove di ampia portata con i 30 km/h nei quartieri d'abitazione. Nel contempo, il 29 febbraio 1988 la consigliera nazionale Leutenegger-Oberholzer ci ha presentato un'interrogazione ordinaria per trovare una risposta a diverse questioni inerenti alle previste prove di zone 30 km/h nelle località; di analogo tenore anche l'interpellanza del 7 ottobre 1988 del consigliere nazionale Wiederkehr che chiedeva delucidazioni sull'attuazione delle prove di portata generale con i 30 km/h nei quartieri d'abitazione. Nelle nostre risposte avevamo tra l'altro espresso l'intenzione, in occasione della modifica dell'ordinanza sulla segnaletica stradale, di porre le basi legali per introdurre una segnaletica per zone con l'intento di evitare un uso eccessivo di segnali.

Nella sua interrogazione ordinaria del 31 gennaio 1989 il consigliere nazionale Bircher ci ha chiesto spiegazioni sulle modalità che avremmo usato per informare sull'introduzione della segnaletica per zone e sul contenuto delle istruzioni in materia.

Infine, con un postulato del 7 giugno 1990 la deputata al Consiglio nazionale Hae-ring Binder ci invitava a modificare le disposizioni relative all'estensione massima delle zone 30 km/h in considerazione delle esigenze specifiche delle città. Il postulato venne parzialmente accolto con l'avvertenza che non erano da escludere adeguamenti successivi della disposizione in funzione delle esperienze maturate nel frattempo.

3.6

Rapporto con il diritto europeo e confronto con gli Stati Uniti

Il diritto dell'Unione europea non prevede prescrizioni sulle velocità massime.

Se consideriamo le velocità massime generali autorizzate nelle località di 38 Paesi europei, il risultato appare alquanto omogeneo: in 13 Paesi sono in vigore i 60 km/h, in 22 Paesi i 50 km/h, in Irlanda e Gran Bretagna i 48 km/h (30 miglia orarie) e solo in Albania i 40 km/h. Solamente l'Austria dispone dal 1994 di basi giuridiche (§ 20 cpv. 2a «Strassenverkehrsordnung») per imporre su *tutto il territorio di una località* una velocità massima più ridotta rispetto a quella generale. Dal mese di settembre del 1992 la città di Graz conduce una prova con i 30 km/h su tutte le strade ad eccezione di quelle segnalate come principali (cfr. n. 4.3). Per contro a livello europeo e a livello di singoli Paesi non esistono ancora tentativi per introdurre i 30 km/h in modo generalizzato nelle località. L'introduzione dei 30 km/h chiesta dal 1988 dalla Conferenza delle municipalità tedesche si limita, dal canto suo, alle strade che non sono segnalate come strade principali. Nel 1997, nel quadro di un programma globale, i Paesi Bassi hanno espresso la volontà di ridurre drasticamente il numero delle vittime della strada. Prevedono fra l'altro di estendere le zone 30 km/h dall'attuale 15 per cento della rete stradale nelle località a circa il 50 per cento di questa rete; sulle strade destinate al traffico di transito dovrebbero valere comunque velocità superiori.

Gli Stati Uniti non conoscono una velocità massima generale valida per tutto il territorio; mentre alcuni Stati dell'Unione esigono semplicemente che i conducenti adattino la loro guida alle condizioni, altri Stati hanno fissato le velocità massime a 25 o 30 miglia all'ora (ossia risp. 40 km/h e 48 km/h). Nelle vicinanze di centri commerciali, di quartieri d'abitazione, di scuole e parchi giochi, la velocità può essere limitata a 15 o a 25 miglia/h (ossia risp. 24 km/h e 40 km/h). Il fatto che nell'America paradiso dell'auto i limiti di velocità siano generalmente molto ben rispettati sarebbe da ricondurre alla «cultura della mobilità» sviluppatasi da diverse decine di anni, cultura difficilmente trasmissibile al Vecchio Continente almeno in tempi brevi. In Europa sono d'altronde evidenti le differenze culturali per quanto riguarda il comportamento degli utenti della strada.

4

Apprezzamento sulla sostanza

4.1

Sicurezza stradale

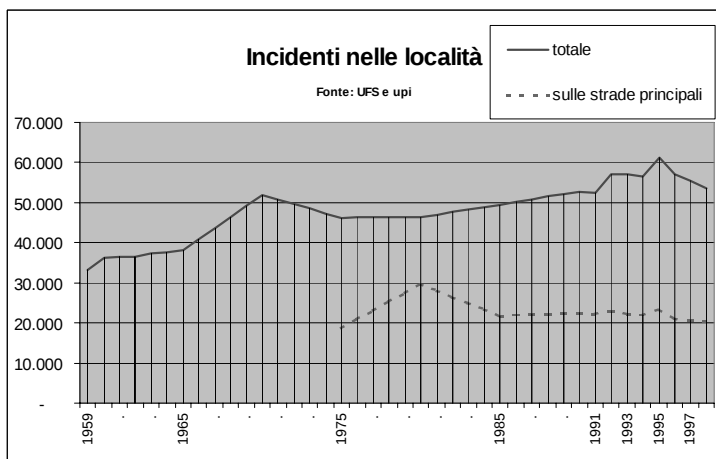
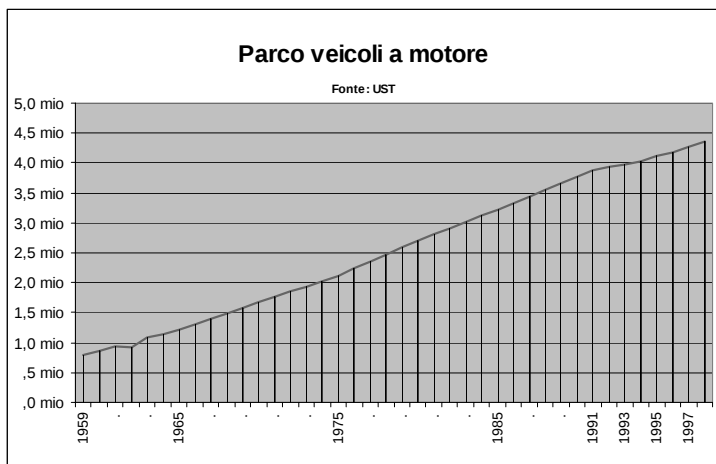
Nonostante il forte incremento del parco veicoli, aumentato del 250 per cento (a 4 349 173) fra il 1970 e il 1998, e delle prestazioni del traffico, aumentate del 100 per cento, il numero degli incidenti sulle strade svizzere ha subito un'evoluzione positiva:

- Numero degli incidenti: aumento di circa il 4,3 per cento
- Numero dei feriti: diminuzione di circa il 25 per cento
- Numero dei morti: diminuzione di circa il 65 per cento

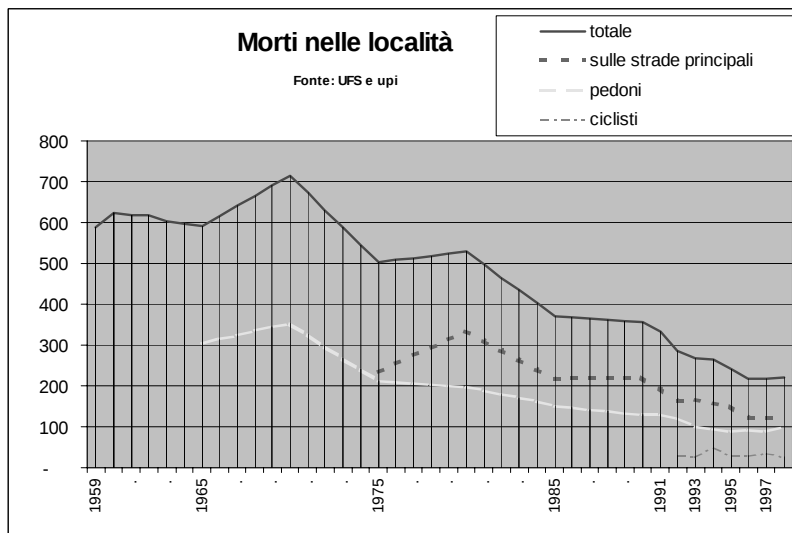
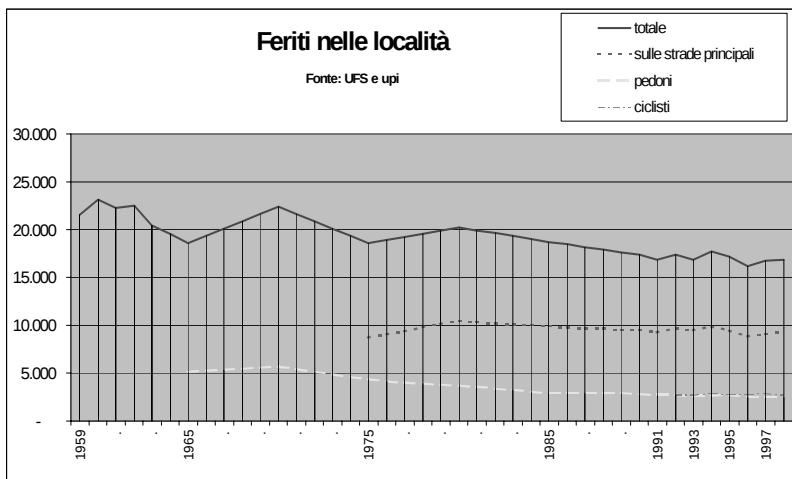
Questa rallegrante evoluzione è da attribuire a diversi fattori: pianificazione (p.es. risanamento dei punti pericolosi, creazione di zone con traffico moderato), miglioramenti nella costruzione dei veicoli (come tenuta di strada del veicolo, airbag, parti deformabili, pneumatici) e nei servizi di soccorso, nonché misure che influiscono

positivamente sul comportamento e la sicurezza degli utenti stradali (educazione stradale e formazione migliori, cinture e casco obbligatori, *limiti di velocità generali e locali*) senza dimenticare il comportamento del singolo.

Nel 1959, quando non erano ancora stati introdotti limiti generali di velocità, si sono registrati 21'500 feriti e 588 morti all'interno delle località. Introdotto a titolo sperimentale nel 1978, il limite dei 50 km/h è diventato definitivo il 1° luglio 1984, con una chiara differenziazione per le strade idonee ai 60 km/h. Nel 1983 il numero dei feriti all'interno delle località è stato di 20 417, quello dei morti di 513. Nel 1984 il numero dei feriti e dei morti nelle località è sceso rispettivamente a 19 100 e a 446, nel 1989 a 18 419 e a 357; nel 1998 si lamentano ancora 16 848 feriti e 222 morti nelle località, provocati per il 55 per cento sulle strade principali e per il 45 per cento sulle strade secondarie (cfr. grafici delle pagine seguenti).



Prima del 1975 non si evidenziava la distinzione fra gli incidenti sulle strade principali e quelli sulle strade secondarie nelle località



Studi effettuati in Svizzera e all'estero hanno evidenziato che limiti generali di velocità combinati con altri fattori possono ridurre gli incidenti. Da un lato, riducono le differenze di velocità contribuendo così a regolarizzare il flusso del traffico; dall'altro, abbassano il livello della velocità riducendo così la distanza di frenata e le velocità di collisione. Rispetto ai 50 km/h, i 30 km/h permettono, in condizioni normali, di ridurre di circa la metà la distanza di frenata e di diminuire sensibilmente la gravità dei danni causati alle persone e alle cose. Alcuni studi hanno mostrato che su 100 pedoni investiti a 50 km/h 85 muoiono, mentre a 30 km/h ne muoiono soltanto 10.

Chi volesse sapere se a 30 km/h vi sia una minore emissione nell'atmosfera di *sostanze inquinanti* non troverà una risposta generalmente univoca, poiché il comportamento al volante è condizionato in modo determinante dalle condizioni locali. È la ragione per la quale i risultati degli studi di casi effettuati in Svizzera e all'estero divergono gli uni dagli altri: alcuni studi indicano una netta diminuzione delle emissioni, mentre altri arrivano a conclusioni opposte. Allo stato attuale delle conoscenze l'unica conclusione ammissibile è la constatazione che a 30 km/h le emissioni di sostanze inquinanti e il consumo di carburante diminuiscono quando il limite di velocità più basso modera il comportamento del conducente rendendo omogeneo il flusso di traffico. Alla stessa conclusione giungono anche i risultati di rilevamenti effettuati fra il 1993 e il 1995 dal Touring Club Svizzero (TCS) in occasione di corse di prova con una guida difensiva in zone 30 km/h.

Si constata inoltre una riduzione dell'*inquinamento fonico* in corrispondenza di un rallentamento del traffico, sempreché connesso con una guida regolare.

Nel 1993, il gruppo di esperti «Sicurezza stradale» del DATEC ha pubblicato un rapporto a nostra destinazione intitolato «Sicurezza stradale – Strategie e provvedimenti per gli anni Novanta» nel quale si constataba che la riduzione delle velocità massime generali a 120/80 nonché 50 km/h all'interno delle località avrebbero globalmente raggiunto il loro scopo e che velocità ancora inferiori non sarebbero state accettate ottenendo di conseguenza effetti minimi se non nulli. Il gruppo di esperti ha messo a punto venti strategie e misure per incrementare la sicurezza stradale. Per quanto concerne l'infrastruttura e le strade si evidenzia come spesso la percezione visiva della strada non corrisponde all'uso differenziato che ne viene fatto dai diversi utenti; occorre quindi pianificare le strade in modo da garantire la sicurezza di tutti in conformità delle prescrizioni legali: occorre soprattutto adeguare tale percezione visiva al comportamento dei diversi utenti.

Studi del PF di Zurigo e dell'Ufficio svizzero per la prevenzione degli infortuni (upi) mostrano che per valutare una zona 30 km/h è fondamentale analizzare non soltanto la natura e la frequenza degli incidenti ma anche il volume e il genere di traffico nonché il livello di velocità esistente. Per stabilire il livello di velocità si considera la velocità raggiunta o meno dall'85 per cento dei veicoli (detto valore v_{85}). Se questo valore è di 35 km/h, una semplice segnaletica indurrà i conducenti a rispettare il limite voluto. Se, per contro, il valore si situa fra i 35 km/h e i 43 km/h, per perseguire l'obiettivo prefissato occorre adottare misure accompagnatorie di moderazione del traffico (costruttive e di gestione del traffico). Se il valore v_{85} per cento supera i 43 km/h non è pensabile che i 30 km/h siano accettati; in questi casi è necessaria una riflessione sulla pianificazione del traffico o una ristrutturazione globale della strada.

Studi effettuati in Svizzera e all'estero rilevano che nelle zone 30 km/h la riduzione della velocità massima a 30 km/h ha provocato l'abbassamento della velocità media effettiva solo rispettivamente di 1-2 km/h (effetto normativo, ossia unicamente mediante la segnaletica) e di 4-5 km/h (con misure architettoniche) e questo indipen-

dentemente dal livello di velocità prima dell'introduzione della misure. Misure accompagnatorie di moderazione del traffico (architettoniche o di gestione del traffico) sono quindi di regola lo strumento più idoneo per perseguire l'obiettivo auspicato, ossia di ridurre la velocità del traffico veicolare e di conseguenza il numero di incidenti. Ad ogni modo occorre badare che le misure non si ripercuotano negativamente sul flusso del traffico (inquinamento fonico e atmosferico derivante dai gas di scarico) e neppure sul comfort e la sicurezza del traffico pedonale e ciclistico.

L'esperimento in corso dal 1992 a Graz, durante il quale sono stati introdotti i 50 km/h sulle strade principali e i 30 km/h sulle altre strade senza misure pianificatorie, conferma per lo più le considerazioni precedenti e mostra chiaramente che l'uniformità della velocità è migliorata, anche se il valore $v_{85\%}$ nelle zone 30 km/h è sceso dai precedenti 47 a 45 km/h, e nelle zone 50 km/h dai precedenti 55 a 54 km/h. Dal 1997 anche il numero degli incidenti con feriti – dopo un'evoluzione favorevole fino a quel momento – ha ricominciato ad aumentare. In Germania l'Ufficio federale della circolazione stradale (bast) ha compiuto nel corso del 1999 indagini sugli effetti derivanti dalle diverse velocità massime nelle località² e dalle quali è emerso che una diminuzione della velocità massima da 50 a 30 km/h *senza l'apporto di misure pianificatorie supplementari* non produceva praticamente alcun effetto positivo sulla sicurezza stradale e sull'inquinamento ambientale.

Non esistono ragioni giuridiche che impediscano l'introduzione di una limitazione della velocità anche senza misure d'accompagnamento. Tuttavia l'esperienza insegna che i limiti di velocità generali o locali non sono osservati quando l'arredo e le caratteristiche della strada non concordano con la misura adottata; i controlli di polizia da soli consentono difficilmente o niente affatto di far rispettare un limite di velocità nelle località. Inoltre dagli studi effettuati risulta chiaramente che i limiti di velocità più bassi vengono superati più spesso di quelli più alti. Un buon grado di rispetto dei limiti di velocità, e di conseguenza un effettivo miglioramento della sicurezza stradale, può quindi essere raggiunto soltanto combinando le misure menzionate nel numero 3.4. L'argomento frequentemente addotto secondo il quale è stato possibile introdurre velocità generali massime di 80 km/h fuori dalle località e 50 km/h nelle località senza misure d'accompagnamento non regge. Mentre il grado di sistemazione e la percezione visiva della rete stradale fuori dalle località sono piuttosto uniformi, la riduzione da 60 a 50 km/h (pari al 17%) ha interessato principalmente le strade di collegamento principale nelle località e non rappresentava una misura così incisiva da richiedere agli utenti della strada un cambiamento significativo del loro comportamento, come sarebbe invece il caso con l'introduzione dei 30 km/h (corrispondente a una riduzione del 40%).

Ne consegue che l'introduzione dei 30 km/h senza misure d'accompagnamento o con misure inadeguate non permette, o solo difficilmente, di conseguire pienamente l'obiettivo auspicato della moderazione del traffico, dell'incremento della sicurezza stradale e del benessere degli abitanti. Invece di un miglioramento effettivo della sicurezza stradale si creerebbe una situazione di falsa sicurezza nella quale gli utenti della strada sarebbero indotti a cullarsi. Dal canto suo la polizia, già sovraccarica di compiti nel settore della circolazione stradale, incontrerebbe enormi difficoltà nell'esecuzione di un disciplinamento così poco o per nulla rispettato.

² Rapporto del bast «Auswirkungen unterschiedlicher zulässiger Höchstgeschwindigkeiten auf städtischen Verkehrsstrassen» (capitolo «Verkehrstechnik», quaderno V65, aprile 1999).

L'esperienza mostra che la credibilità di una misura in particolare e della segnaletica in generale è insidiata quando non si è in grado, o non sufficientemente, di far rispettare i disciplinamenti. Due esempi: i conducenti che viaggiano mediamente oltre i 100 km/h su tratti autostradali limitati a 80 km/h sono indotti a violare la disposizione dalla percezione visiva della strada e dall'alto grado di sistemazione; i rari controlli della velocità non hanno alcun effetto dissuasivo. Inoltre molti ciclisti e pedoni non rispettano le norme della circolazione e la segnaletica perché non hanno praticamente mai da temere sanzioni.

4.4 Consequenze sul traffico stradale

Tenuto conto del fatto che l'iniziativa intende introdurre i 30 km/h su larga scala senza tenere in debita considerazione il grado di sistemazione e le caratteristiche di percezione visiva delle strade (cfr. n. 2), c'è da temere che, con una velocità di 30 km/h, l'auspicato effetto di canalizzazione si riduca anche sulle strade di collegamento principale e si produca un certo trasferimento di traffico; per questioni di economicità il traffico professionale utilizzerebbe maggiormente scorciatoie attraverso i quartieri con conseguenze negative per la sicurezza stradale, il benessere degli abitanti e l'ambiente.

Il limite dei 30 km/h sulle strade di collegamento principale potrebbe avere spiacevoli conseguenze per i trasporti pubblici che le utilizzano particolarmente. Le misure d'accompagnamento potrebbero intralciare il regolare flusso della circolazione, peggiorando il comfort dei passeggeri e riducendo l'attrattiva dei mezzi di trasporto pubblici. Inoltre, per potere meglio gestire la grande quantità di passeggeri e quindi promuovere i trasporti pubblici, si autorizzano attualmente autobus e autobus articolati con una lunghezza massima rispettivamente di 15 e 25 metri; le misure d'accompagnamento necessarie a far rispettare i 30 km/h (in particolare quelle di tipo architettonico) renderebbero difficile l'impiego di questi veicoli che sarebbero di conseguenza sostituiti da veicoli più piccoli. Una simile evoluzione risulterebbe controproducente sia dal punto di vista della protezione ambientale sia da quello economico.

Misure d'accompagnamento concepite in modo non ottimale potrebbero inoltre ostacolare la circolazione di pedoni e ciclisti esponendoli a pericoli supplementari.

Le misure adottate sulla rete delle strade di collegamento principale ostacolerebbero fortemente, o addirittura impedirebbero, anche i trasporti eccezionali le cui dimensioni non corrispondono alle prescrizioni relative al peso e alle dimensioni (come per il trasporto di elementi prefabbricati destinati all'edilizia).

Sul medesimo tipo di strade queste misure potrebbero infine avere conseguenze negative per gli interventi d'emergenza dei vigili del fuoco, dei servizi di soccorso e della polizia, limitando eccessivamente anche le possibilità d'accesso per i veicoli dei servizi pubblici.

4.5 Consequenze economiche

Per poter conseguire gli obiettivi auspicati dall'iniziativa occorrerebbe introdurre i 30 km/h con una certa logica. Questa implicherebbe l'adozione di una serie di misu-

re architettoniche e di gestione del traffico. La spesa per ristrutturare in modo mirato le sedi stradali pubbliche all'interno delle località al fine di migliorare la sicurezza stradale ammonterebbe a circa due miliardi di franchi. I costi annuali per l'economia pubblica causati dagli incidenti che ammontano a 1,7 miliardi di franchi potrebbero così essere ridotti di almeno 200 milioni di franchi. I Comuni potrebbero non essere in grado di finanziare gli interventi infrastrutturali. Senza misure d'accompagnamento, tuttavia, è impensabile ottenere miglioramenti concernenti la sicurezza stradale e l'inquinamento ambientale.

Un'osservanza rigorosa del limite di 30 km/h aumenterebbe i tempi di percorrenza del traffico motorizzato, in particolare sulle strade ad esso destinate, con inevitabili perdite di tempo economicamente quantificabili. Il calcolo dei costi relativi al tempo di percorrenza, ossia 15 franchi all'ora per un'automobile e circa 60 franchi per un autocarro, evidenzia che il tempo di percorrenza aumenta in proporzione alla diminuzione della velocità media (cfr. in merito «Empfehlungen für Wirtschaftlichkeit-suntersuchungen an Strassen» pubblicate dalla tedesca Forschungsgesellschaft für Strassen- und Verkehrswesen [Köln 1997], il rapporto sulla ricerca «Kosten-Wirksamkeit von Umweltschutzmassnahmen im Verkehr» [Costi-efficacia delle misure ambientali nel traffico stradale] dell'Associazione svizzera degli Ingegneri del traffico [Zurigo 1998] nonché il rapporto «Staukosten im Strassenverkehr» [Costi provocati dalle code nel traffico stradale] dell'Ufficio federale delle strade [Berna 1998]).

5 Valutazione dell'iniziativa

5.1 In generale

Condividiamo gli intenti dell'iniziativa, che vuole conseguire una maggiore sicurezza stradale nelle località e un minor carico ambientale contribuendo così sensibilmente a migliorare la qualità di vita. Nessuno contesta più che velocità ridotte influiscano positivamente sulla natura e la frequenza degli incidenti e, purché la guida sia più tranquilla e il flusso del traffico più omogeneo, consentono una riduzione delle emissioni inquinanti, del consumo di carburante e dell'inquinamento fonico. Simili miglioramenti sono tuttavia possibili unicamente se i limiti di velocità vengono rispettati. È generalmente risaputo che la sola introduzione di una norma della circolazione e di una segnaletica, come sarebbe il caso con l'accettazione dell'iniziativa, non permetterebbe di ridurre la velocità in misura corrispondente e che senza misure accompagnatorie di moderazione del traffico (architettoniche e di gestione del traffico) i miglioramenti auspicati non potrebbero, se non in parte, essere ottenuti. L'iniziativa intende introdurre i 30 km/h su larga scala senza però tenere conto del grado di sistemazione e della percezione visiva delle strade; è pur vero che l'iniziativa prevede che in casi motivati l'autorità cantonale competente possa accordare deroghe; l'esempio di «caso motivato» tuttavia menzionato nel testo dell'iniziativa, secondo cui la velocità massima può essere aumentata sulle strade principali unicamente nel rispetto della sicurezza degli utenti della strada e della protezione degli abitanti, in particolare dall'inquinamento fonico, indica chiaramente che anche su una strada principale molto ben pianificata non sarebbe più possibile aumentare il limite a 50 km/h poiché notoriamente ogni aumento della velocità influisce negativamente sulla natura e la frequenza degli incidenti e quindi sulla sicurezza degli utenti della strada. Sarebbe fuori luogo imporre i 30 km/h in modo generaliz-

zato sull'insieme della rete stradale nelle località vista la marcata eterogeneità delle strade quanto a grado di sistemazione e percezione visiva. L'esperienza mostra che il limite di velocità è poco rispettato sulle strade la cui sistemazione e le cui caratteristiche non corrispondono alla disposizione adottata; d'altro canto, neanche i controlli di polizia hanno contribuito a migliorare la situazione, se non in modo trascurabile, ragione per cui l'obiettivo di migliorare la protezione della vita e dell'integrità delle persone è generalmente stato disatteso. Con l'introduzione generalizzata dei 30 km/h, le autorità cantonali e comunali, cui spetta il finanziamento, non avrebbero più lo stesso margine di manovra per stabilire, in collaborazione con la popolazione, le priorità in caso di declassificazione e di riorganizzazione di strade e dell'adozione delle misure d'accompagnamento al fine di tenere conto in modo ottimale della sicurezza stradale, della protezione ambientale e del benessere degli abitanti. Non vi è inoltre alcuna ragione per suddividere la competenza di ordinare le velocità massime generali unificata nel 1975 e di trasferire a popolo e Cantoni la nostra competenza di fissare i limiti di velocità nelle località.

A suo tempo abbiamo esaminato due varianti che tenevano conto delle esigenze dell'iniziativa e che – p.es. l'introduzione generalizzata dei 30 km/h – potremmo ordinare rimanendo nell'ambito della nostra competenza:

- Con i 50 km/h sulle strade di collegamento principale e i 30 km/h su quelle d'interesse locale, si introdurrebbero nelle località due limiti di velocità generali che andrebbero segnalati mediante un gran numero di segnali. Al lieve miglioramento della sicurezza stradale che apparentemente si conseguirebbe rispetto all'attuale disciplinamento si controbilancerebbero però le probabili controversie sulla classificazione delle strade con le relative onerose procedure di ricorso prima di giungere a decisioni definitive. Poiché, inoltre, l'esecuzione delle misure relative alla limitazione della velocità compete esclusivamente ai Cantoni, la Confederazione non avrebbe alcuna possibilità di influire sulla realizzazione delle misure d'accompagnamento che, sulle strade di interesse locale, sono spesso le uniche ad avere un effetto di limitazione delle velocità.
- Con l'introduzione della velocità massima generale di 30 km/h accompagnata da deroghe per le strade principali, rispetto alla prima variante si potrebbe semplificare la segnaletica ed evitare gravose procedure di ricorso relative alla classificazione di una strada in una o l'altra categoria. Per contro, il limite dei 30 km/h varrebbe sulle strade non segnalate come strade principali, nonostante che le loro caratteristiche di percezione visiva e il loro grado di sistemazione non si addicano affatto a questa disposizione. Come nel caso della prima variante, su queste strade come su quelle di interesse locale la Confederazione non avrebbe alcuna possibilità di influire sulla realizzazione delle misure di accompagnamento.

In ambedue le varianti c'è da temere l'inosservanza delle regole da parte degli utenti motorizzati: come già evidenziato nel numero 4.3, non vi sarebbero miglioramenti nella sicurezza stradale, ma si darebbe ai pedoni una falsa illusione di sicurezza creando inoltre grosse difficoltà alla polizia incaricata di eseguire provvedimenti poco o niente affatto rispettati.

Per queste ragioni abbiamo rinunciato a sostituire la velocità massima generale di 50 km/h con quella di 30 km/h, pur avendone da anni la possibilità sulla base della LCStr, nonché a introdurre una delle varianti esaminate modificando le ordinanze

d'esecuzione della LCStr. Per aumentare la sicurezza e il benessere dei cittadini prevediamo piuttosto altre soluzioni (cfr. n. 5.3).

Per queste ragioni siamo del parere che l'iniziativa non rappresenti lo strumento adeguato per raggiungere obiettivi di per sé lodevoli.

5.2 Questione del controprogetto all'iniziativa

Abbiamo esposto sopra le ragioni che ci inducono a respingere l'iscrizione nella Costituzione della limitazione della velocità a 30 km/h con possibilità di deroga in casi motivati, chiesta dagli autori dell'iniziativa; abbiamo però anche espresso la nostra volontà di sostenere l'introduzione di nuove zone 30 km/h e altre zone con traffico moderato.

Conformemente all'articolo 139 capoverso 5 Cost., l'Assemblea federale può elaborare un controprogetto e sottoporlo insieme all'iniziativa al voto di popolo e Cantoni. Un tale controprogetto deve vertere sullo stesso oggetto che l'iniziativa costituzionale intende disciplinare (art. 27 cpv. 3 LRC). Se all'iniziativa l'Assemblea federale non oppone un proprio controprogetto costituzionale, ma propone di modificare una legge in vigore o di elaborarne una nuova, siamo in presenza di un controprogetto indiretto.

Abbiamo esaminato la possibilità di opporre un controprogetto all'iniziativa. La soluzione proposta nel presente messaggio e che intende promuovere zone con velocità limitata e zone con traffico moderato, può essere attuata mediante istruzioni; si prevede infatti di rivedere le istruzioni dipartimentali concernenti la segnaletica per zone per consentire di adeguare e semplificare formalmente le misure che accompagnano la segnaletica di una velocità moderata.

Un'altra soluzione consiste nel modificare l'articolo 86 capoverso 3 lettera g Cost. e la legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUNMin; RS 725.116.2) e di assegnare i contributi generali della Confederazione per le strade anche alla pianificazione delle sedi stradali pubbliche al fine di promuovere la sicurezza stradale. Non intendiamo tuttavia mettere in discussione questa proposta nella forma di un controprogetto ma concretizzarla piuttosto nel messaggio concernente la nuova perequazione finanziaria (NPF). I Cantoni dovrebbero così disporre di uno strumento che permetta loro, nel quadro di una diversa ripartizione dei mezzi, di finanziare le proprie esigenze prioritarie in funzione dei compiti e delle spese che competono loro nel settore della circolazione stradale.

Sulla base di queste considerazioni rinunciamo a elaborare un controprogetto.

5.3 Posizione del nostro Consiglio circa l'evoluzione delle limitazioni di velocità e altre misure di moderazione del traffico nelle località

Sulla scorta delle considerazioni espresse nel numero 5.1 riteniamo che sia opportuno proseguire nella direzione attualmente seguita, ossia mantenere il limite generale di velocità a 50 km/h promuovendo le zone 30 km/h e altre zone con traffico moderato sulla rete stradale nelle località. Le autorità cantonali e comunali cui compete il finanziamento mantengono così la possibilità, con il concorso della popolazione, di

fissare le priorità in materia di declassificazione e di riorganizzazione delle strade e di adottare misure d'accompagnamento al fine di tenere conto in modo ottimale delle esigenze poste dalla sicurezza stradale, dalla protezione ambientale e dal benessere degli abitanti.

Attualmente l'introduzione di zone 30 km/h è spesso ostacolata dalle insufficienti risorse finanziarie dei Comuni. La concessione di contributi a favore dell'introduzione di zone 30 km/h sono già oggi possibili, visto che i Cantoni possono partecipare al finanziamento dell'arredo della sede stradale pubblica al fine di migliorare la sicurezza stradale utilizzando i contributi generali *esistenti* non vincolati a una destinazione obbligatoria (art. 86 cpv. 3 lett. e Cost.). Nel corso dell'elaborazione del messaggio sulla NPF si dovrà completare il vigente disciplinamento contemplato dalla LUMin relativo all'utilizzazione dei contributi stradali generali ai Cantoni esplicitando che questi contributi possono servire a finanziare anche riorganizzazioni di sedi stradali pubbliche nelle località al fine di promuovere la sicurezza stradale.

Inoltre nel nostro messaggio relativo all'iniziativa per dimezzare il traffico (FF 1998 179) abbiamo espresso l'intenzione di proseguire nella direzione tracciata finora, proponendoci di esaminare fra l'altro le seguenti misure per migliorare la situazione nel settore della circolazione stradale:

1. *Verifica delle istruzioni sulla segnaletica per zone del 3 aprile 1989*

Le istruzioni dipartimentali dovrebbero essere rielaborate al fine di conseguire gli obiettivi seguenti:

- migliorare la sicurezza stradale
- semplificare le procedure senza intaccare l'uniformità delle caratteristiche di percezione visiva e del grado di sistemazione della rete stradale
- introdurre nuove forme di misure d'accompagnamento architettoniche e di gestione del traffico (p.es. dossi più economici, nuovi elementi di segnaletica orizzontale destinati a moderare il traffico)
- adeguare queste istruzioni alle nuove norme dall'Unione dei professionisti svizzeri della strada (VSS) incentrate sul tema della concezione della sede stradale (arredo della sede stradale e moderazione del traffico).

2. *Verifica generale della suddivisione in zone della rete stradale nelle località e trasformazione delle aree destinate alla circolazione per moderarne il traffico*

Abbiamo accolto il postulato del consigliere nazionale Weyeneth (98.3348) e intendiamo creare le condizioni legali necessarie per sistemare a costi ragionevoli, in particolare in determinati quartieri commerciali, zone con traffico moderato dove i pedoni avrebbero la precedenza. I risultati delle sperimentazioni tuttora in corso a Burgdorf a St. Blaise servono per verificare le disposizioni pertinenti del diritto federale ed eventualmente adattarle; sulla scorta dell'evoluzione delle conoscenze in materia di sicurezza stradale anche le istruzioni dipartimentali del 1984 sulle strade residenziali saranno aggiornate.

A medio termine, la ripartizione in zone della rete stradale all'interno delle località nonché le relative norme di traffico dovrebbero essere oggetto di una approfondita e fondamentale verifica. Sarà quindi necessario proseguire i la-

vori di ricerca armonizzandoli con gli sviluppi europei nonché procedere ad alcuni esperimenti pilota in collaborazione con le autorità cantonali e comunali interessate.

3. *Misure a favore del traffico non motorizzato (traffico lento)*

Con l'istituzione, dal mese di gennaio 2000, del nuovo servizio traffico lento del DATEC la Confederazione intende sostenere attivamente l'introduzione di misure che comporteranno vantaggi in particolare per pedoni e ciclisti all'interno delle località. Attualmente è in elaborazione un modello di «traffico lento» che dovrebbe proporre piani di misure concrete a favore del traffico pedonale e ciclistico. La ristrutturazione di determinate aree destinate alla circolazione per moderarne il traffico dovrebbe permettere alle future esigenze in materia di mobilità in ambiente urbano di venire soddisfatte in base a criteri di sviluppo sostenibile, ossia: miglioramento della qualità di vita e dell'abitabilità nelle zone densamente abitate, riduzione del carico ambientale e promozione della sicurezza stradale e della salute pubblica tenendo in considerazione le esigenze dell'economia.

Questi nuovi e diversificati compiti richiedono un aumento del personale: l'organico in questo settore d'attività dovrebbe quindi essere aumentato di due unità.

Riteniamo che così sarà possibile conseguire l'obiettivo auspicato dal gruppo di esperti «Sicurezza stradale» e, in definitiva, anche dagli autori dell'iniziativa, di influenzare cioè sensibilmente ed efficacemente il comportamento degli utenti della strada, di accrescere la sicurezza stradale e il benessere generale degli abitanti e di diminuire l'inquinamento ambientale.

6 Proposta

In base alle precedenti considerazioni domandiamo alle vostre Camere di raccomandare a popolo e Cantoni di respingere l'iniziativa «Strade per tutti» senza opporvi un controprogetto.