



ITALIAN

21.xxx

Messaggio concernente la legge sulle ciclovie

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sulle vie ciclabili.

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Guy
Parmelin

Il cancelliere della Confederazione, Walter
Thurnherr

Compendio

Le vie ciclabili aiutano a gestire la mobilità permettendo di separare e rendere scorrevole il traffico e, allo stesso tempo, contribuiscono a ridurre il numero di incidenti. La legge sulle ciclovie adempie a livello di legge l'articolo 88 della Costituzione federale (Cost.) modificato nel 2018 e definisce, fornendo una legislazione di base chiara e concisa, concetti e principi di pianificazione delle reti ciclabili come pure le funzioni di Confederazione e Cantoni. La Confederazione assume compiti di sostegno esecutivo, coordinamento e informazione, mentre i Cantoni devono provvedere alla pianificazione e realizzazione delle vie ciclabili. Per struttura e contenuti la nuova legge si basa per lo più sulla collaudata legge federale del 4 ottobre 1985 sui percorsi pedonali ed i sentieri (LPS), che viene adattata ove richiesto dall'articolo costituzionale modificato.

Situazione iniziale

Il 23 settembre 2018 il Popolo e tutti i Cantoni hanno approvato il Decreto federale concernente le vie ciclabili, i sentieri e i percorsi pedonali (art. 88 Cost.), con cui la Confederazione ha ottenuto la possibilità di emanare principi per le reti ciclabili e sostenere e coordinare le misure di Cantoni, Comuni e altri soggetti coinvolti.

In Svizzera è sempre più diffuso l'uso della bicicletta sia nel tempo libero sia negli spostamenti quotidiani, ad esempio per recarsi al lavoro. Con l'arrivo delle bici a pedalata assistita (e-bike) questa tendenza si è ulteriormente rafforzata. Dato il frequente sovraffollamento nelle ore di punta di mezzi pubblici e strade, la bicicletta assume un ruolo sempre più rilevante, soprattutto perché consente una migliore gestione della mobilità in continua espansione. Le vie ciclabili, infatti, contribuiscono non solo a separare e fluidificare il traffico, ma anche ad accrescere la sicurezza stradale, un aspetto importante considerato che negli ultimi anni è aumentato il numero di incidenti in cui i ciclisti sono rimasti feriti o hanno perso la vita. Vie ciclabili continue e flussi di traffico separati minimizzano le situazioni conflittuali tra auto, biciclette e pedoni. L'uso della bicicletta al posto dell'auto o dei trasporti pubblici apporta inoltre diversi benefici: riduce il consumo energetico e le emissioni di CO₂, non produce rumore né gas di scarico e in più promuove l'attività fisica con effetti positivi per la salute.

Per sfruttare il potenziale della ciclomobilità è quindi essenziale disporre di una rete coerente e continua, costituita da percorsi diretti, sicura e non da ultimo piacevole.

Contenuto del progetto

La prima sezione delinea oggetto e concetti principali della nuova legge (art. 1–4).

La seconda sezione sancisce l'obbligo (art. 5) e i principi di pianificazione per le reti ciclabili (art. 6 e 8). Questi ultimi comprendono istruzioni e obiettivi di qualità generali di cui tenere conto durante la pianificazione, che si distinguono dagli standard concreti definiti dai Cantoni in base alla situazione specifica locale. Rientra nella pianificazione anche un adeguato coordinamento delle reti tra loro e con le

altre attività d'incidenza territoriale, ad esempio con le altre reti di trasporto (art. 7). L'obbligo generale di sostituzione (art. 9) ha lo scopo di evitare discontinuità nella rete, lasciando tuttavia ai Cantoni un margine sufficiente per decidere come procedere. Questa parte si conclude con la possibilità di collaborare con organizzazioni private specializzate (art. 10), l'esigenza di coordinamento con la pianificazione territoriale (art. 11) e la messa a disposizione di geodati di base (art. 12).

Nella terza sezione sono descritti i compiti speciali della Confederazione, in particolare quello di tenere conto delle reti ciclabili nello svolgimento di tutte le proprie attività (art. 13). La Confederazione può inoltre fornire consulenza agli enti erogatori, ovvero i Cantoni ed eventualmente i Comuni (art. 14) – ed è tenuta a informare il pubblico (art. 15), ad esempio mettendo a disposizione geodati di base armonizzati. Sempre in questa sezione è disciplinata la collaborazione con organizzazioni private specializzate (art. 16).

La quarta sezione è dedicata all'organizzazione e alla protezione giuridica e, analogamente alla stessa sezione della LPS, richiede la designazione di servizi tecnici competenti che fungano da interlocutori nell'amministrazione. Tra i Cantoni, 23 su 26 dispongono già di un tale organo, mentre all'interno della Confederazione questa funzione è svolta dall'Ufficio federale delle strade (USTRA). Il diritto di ricorso per autorità e associazioni, previsto anche nella LPS, viene limitato a Cantoni, Comuni e organizzazioni private specializzate d'importanza nazionale riconosciute dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC). La legge sulle ciclovie esclude quindi tale facoltà per le associazioni locali.

La quinta sezione, relativa alle disposizioni transitorie e finali, è vincolante per i Cantoni in quanto fissa un termine di cinque anni dall'entrata in vigore della legge per provvedere alla stesura dei piani delle reti ciclabili sulla base di quelli esistenti e un termine di 20 anni per la loro attuazione.

L'emanazione della legge sulle ciclovie comporta adattamenti minori di LPS e legge federale sulle strade nazionali (LSN).

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	6
1.1 Necessità di agire e obiettivi	6
1.2 Alternative esaminate e opzione scelta	6
1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario nonché con le strategie del Consiglio federale	7
1.3.1 Rapporto con il programma di legislatura	7
1.3.2 Rapporto con il piano finanziario	7
1.3.3 Rapporto con le strategie del Consiglio federale	8
2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione	9
2.1 Risultati	9
2.2 Valutazione	9
2.3 Risposta alle principali riserve	9
3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	10
4 Punti essenziali del progetto	11
4.1 La normativa proposta	11
4.2 Compatibilità tra compiti e finanze	12
4.3 Attuazione	12
5 Commenti ai singoli articoli	12
5.1 Legge sulle ciclovie	12
5.2 Legge federale sui percorsi pedonali ed i sentieri	28
5.3 Legge federale sulle strade nazionali	29
6 Altre misure della Confederazione a favore della mobilità ciclopedonale	30
7 Ripercussioni	31
7.1 Ripercussioni per la Confederazione	31
7.1.1 Ripercussioni finanziarie	31
7.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	31
7.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	32
7.3 Ripercussioni sull'economia	32
7.4 Ripercussioni sulla società	33
7.5 Ripercussioni sull'ambiente	34
8 Aspetti giuridici	34
8.1 Costituzionalità	34
8.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	35
8.3 Forma dell'atto	35

8.4	Subordinazione al freno alle spese	35
8.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	36
8.6	Conformità alla legge sui sussidi	36
8.7	Delega di competenze legislative	36
8.8	Protezione dei dati	36

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Il 23 settembre 2018 il Popolo (73,6 % sì) e tutti i Cantoni hanno approvato il Decreto federale del 13 marzo 2018¹ concernente le vie ciclabili, i sentieri e i percorsi pedonali (controprogetto diretto all'iniziativa popolare «Per la promozione delle vie ciclabili e dei sentieri e percorsi pedonali [Iniziativa per la bici]») per la modifica dell'articolo 88 della Costituzione federale (Cost).² Il presente progetto assolve l'incarico costituzionale di emanare disposizioni attuative.

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Il Decreto federale concernente le vie ciclabili, i sentieri e i percorsi pedonali ha ampliato l'ambito di competenza federale sancito dall'articolo 88 Cost. relativo ai percorsi pedonali e ai sentieri, assegnando alla Confederazione il compito di emanare semplici norme di principio sulle vie ciclabili, fornire in via sussidiaria assistenza ai Cantoni nell'esecuzione della legge e contribuire al coordinamento e all'informazione.³ Non ha invece subito modifiche la competenza cantonale in materia di pianificazione, realizzazione e mantenimento delle reti ciclabili. Sulla base del principio di sussidiarietà sancito dalla Costituzione (art. 5a, 43 e 43a Cost.), della formulazione dell'articolo costituzionale in questione nonché del messaggio e delle spiegazioni di voto del nostro Consiglio occorre pertanto emanare disposizioni attuative.⁴

Alla luce di quanto premesso, il disegno di legge sulle ciclovie si orienta per contenuti e struttura alla legge federale del 4 ottobre 1985⁵ sui percorsi pedonali ed i sentieri (LPS). Fondamentalmente sarebbe stato possibile integrare le nuove disposizioni nell'attuale LPS, ma si è preferito emanare un testo normativo a sé stante perché le condizioni non coincidono del tutto e per evitare che i nuovi inserimenti creassero confusione nella prassi della LPS, già consolidata da decenni.⁶ Di conse-

¹ RU 2019 525

² FF 2019 1181

³ Si veda al riguardo il dossier del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) sul Decreto, consultabile sul sito www.uvek.admin.ch > Il DATEC > Votazioni > Decreto federale concernente le vie ciclabili.

⁴ Kern, Markus (2015): Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basilea, art. 88 n. 10; Ruch, Alexander (2014): St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, Zurigo / San Gallo, art. 88 n. 12.

⁵ RS 704

⁶ Si veda il messaggio del 23 agosto 2017 concernente l'iniziativa popolare «Per la promozione delle vie ciclabili e dei sentieri e percorsi pedonali (Iniziativa per la bici)» e il controprogetto diretto (Decreto federale concernente le vie ciclabili, i sentieri e i percorsi pedonali), FF 2017 5033 punto 6.1.1.

guenza, si è volutamente rinunciato anche a una revisione parziale della LPS allo scopo di modernizzarla, aggiornandone i contenuti e allineandola alla legge sulle ciclovie solo dove richiesto dall'adeguamento dell'articolo 88 Cost.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario nonché con le strategie del Consiglio federale

1.3.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel messaggio del 29 gennaio 2020⁷ sul programma di legislatura 2019–2023 all'obiettivo 6: «la Svizzera si impegna affinché le infrastrutture di trasporto e CTI siano affidabili e dispongano di un finanziamento solido».

Il 1° marzo 2016 è stata presentata l'iniziativa popolare «Per la promozione delle vie ciclabili e dei sentieri e percorsi pedonali (Iniziativa per la bici)»⁸, finalizzata a integrare disposizioni relative alle vie ciclabili nell'articolo costituzionale sui percorsi pedonali e i sentieri (art. 88 Cost.). Poiché il nostro Consiglio sosteneva la richiesta di attribuire alla Confederazione competenze per le vie ciclabili identiche a quelle di cui dispone in materia pedonale ed escursionistica, ma era contrario a determinati elementi ritenuti eccessivi, ha proposto di respingere l'iniziativa, presentando un controprogetto diretto.

Il Decreto federale del 13 marzo 2018 concernente le vie ciclabili, i sentieri e i percorsi pedonali è stato approvato il 23 settembre 2018 da Popolo e Cantoni e con esso l'integrazione delle disposizioni sulle vie ciclabili nell'articolo costituzionale sui percorsi pedonali e i sentieri (art. 88 Cost.).

Il disegno di legge sulle ciclovie è inteso a concretizzare il mandato costituzionale.

1.3.2 Rapporto con il piano finanziario

Il preventivo 2022 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2023–2025 tiene conto di questo progetto. Per adempiere ai nuovi compiti federali, il piano finanziario dell'Ufficio federale delle strade (USTRA) prevede dall'anno di entrata in vigore del progetto un aumento del credito di trasferimento A231.0309 «Traffico lento, percorsi pedonali e sentieri» di 1,1 milioni a carico del preventivo globale dell'USTRA (credito A200.0001), in modo che non risultino costi maggiori (cfr. punto 7.1.1).

⁷ FF 2020 1565 pag. 1631

⁸ FF 2015 1551

1.3.3 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

Le vie ciclabili sono parte integrante delle infrastrutture di trasporto. Il nostro Collegio si è già espresso più volte in merito alla loro funzione e sviluppo.

Nella Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016–2019 adottata il 27 gennaio 2016⁹, il nostro Consiglio ha ribadito l'importanza della mobilità lenta come terzo pilastro del trasporto di persone. L'intenzione è di aumentare la quota di tappe negli spostamenti della mobilità lenta rispetto alla mobilità totale delle persone, per poter così contribuire al raggiungimento dell'obiettivo 2.7 «soddisfare in maniera efficiente, economica ed ecologica le esigenze della mobilità, mediante un sistema di trasporti intermodale e ripartito in modo ottimale» (pag. 20). Nel rapporto del 17 settembre 2010¹⁰ «Il futuro delle reti infrastrutturali nazionali in Svizzera» avevamo già stabilito di orientare la pianificazione territoriale verso soluzioni più sostenibili. Nel Progetto territoriale Svizzera del 20 dicembre 2012¹¹ il nostro Collegio si era detto a favore di un rafforzamento della mobilità lenta nell'interesse di un sistema dei trasporti funzionante ed efficiente.

L'importante ruolo ricoperto dalla bicicletta all'interno dell'intero sistema dei trasporti si riflette anche nei numerosi sforzi e provvedimenti intrapresi da quasi tutte le città, gli agglomerati e i Cantoni nel quadro dei programmi d'agglomerato per accrescere l'attrattiva e la sicurezza della ciclomobilità. In virtù dell'articolo 7 capoverso 5 della legge del 6 ottobre 2006¹² sul fondo infrastrutturale e dell'articolo 1 capoverso 1 della legge federale del 30 settembre 2016¹³ concernente il Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato, nell'arco di tre generazioni di programmi, circa il 20 per cento dei contributi federali a sostegno dell'infrastruttura di trasporto negli agglomerati è finora confluito in progetti infrastrutturali volti a migliorare la mobilità ciclopeditone.

Il progetto di legge proposto corrisponde alle nostre strategie e contribuisce al raggiungimento degli obiettivi formulati.

⁹ Consultabile sul sito www.are.admin.ch/sne > Documenti

¹⁰ Consultabile sul sito www.datec.admin.ch > Il DATEC > Strategia > Strategia delle infrastrutture federali > Rapporto.

¹¹ Consiglio federale svizzero, Conferenza dei Governi cantonali, Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente, Unione delle città svizzere, Associazione dei Comuni svizzeri: Progetto territoriale Svizzera, pag. 53, principio d'intervento «Ottimizzare il collegamento degli spazi urbani», consultabile sul sito www.are.admin.ch > Sviluppo e pianificazione del territorio > Progetto territoriale Svizzera.

¹² RU 2007 6017

¹³ RS 725.13

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

Tra il 13 maggio e il 10 settembre 2020 il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha svolto la consultazione relativa alla legge sulle ciclovie, nell'ambito della quale sono pervenuti 102 pareri.¹⁴

2.1 Risultati

Alla consultazione hanno partecipato tutti i 26 Cantoni, la Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente e sei partiti rappresentati nella vostra Assemblea. Si sono inoltre espresse quattro associazioni mantello nazionali di Comuni, città e regioni di montagna, sette associazioni mantello nazionali dell'economia nonché 55 altre associazioni e organizzazioni, principalmente dei settori trasporti, salute pubblica, turismo, energia e ambiente, oltre a due città e un privato.

50 partecipanti hanno manifestato pieno sostegno al progetto di legge, 32 hanno richiesto precisazioni, 6 si sono dichiarati neutrali, 7 hanno espresso riserve e 6 si sono detti del tutto contrari. Un cittadino ha commentato un tema specifico.

2.2 Valutazione

Il progetto gode di ampio consenso, con l'81 per cento dei partecipanti alla consultazione a favore e solo il 13 per cento contrario. I Cantoni, le città e i Comuni che ne sono maggiormente interessati lo sostengono; i partiti PES, PSS, PVL e PEV nonché gran parte delle associazioni e organizzazioni sono d'accordo con le proposte, ma in alcuni casi chiedono ulteriori misure e un'attuazione più vincolante.

Manifestano scetticismo PLR e UDC nonché parte delle associazioni economiche. Le maggiori riserve riguardano l'intromissione nell'autonomia di Cantoni e Comuni e gli effetti indesiderati su singoli soggetti.

2.3 Risposta alle principali riserve

Sulla base dei riscontri pervenuti, nella redazione del messaggio sono state precisate affermazioni del rapporto esplicativo al fine di eliminare malintesi e ambiguità. In particolare si ricorda che la legge sulle ciclovie è un testo contenente norme di principio e che la competenza dei Cantoni rimane garantita. Si spiega inoltre che i principi di pianificazione rappresentano solo obiettivi qualitativi generali, i Cantoni dispongono di un ampio margine di manovra nella loro attuazione e possono preve-

¹⁴ Rapporto dei risultati: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2021 > Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni.

dere eccezioni all'obbligo di sostituzione. Sono stati verificati e, dove necessario, definiti in maniera più chiara alcuni termini tecnici della legge (ad es. «zone di incontro» al posto di «strade residenziali», «voie express vélo» invece di «autoroute cyclable» nel testo francese).

Diversi partecipanti hanno chiesto modifiche ulteriori rispetto a quanto previsto dal progetto posto in consultazione. Rientrano tra queste il finanziamento delle infrastrutture ciclabili cantonali e comunali da parte della Confederazione, il sostegno di impianti pilota, il perfezionamento di basi legali e norme nell'interesse dei ciclisti, la predisposizione di un masterplan ciclistico nazionale, la definizione di un termine di attuazione vincolante e la verifica delle scadenze da parte della Confederazione nonché l'esame di percorsi pedonali e ciclabili lungo l'infrastruttura ferroviaria. Fatta eccezione per l'aggiunta di un termine di attuazione, non si dà seguito a queste richieste nel presente disegno di legge. Altre misure sono illustrate al punto 6.

3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

La bicicletta come mezzo di trasporto o attività del tempo libero acquisisce sempre maggior importanza anche a livello internazionale; una tendenza, questa, che si prevede aumenterà nei prossimi anni, favorita dalla crescente attenzione per le questioni climatiche. Molti Paesi europei definiscono i loro obiettivi sulla ciclomobilità nell'ambito di strategie nazionali (ad es. Germania: Nationaler Radverkehrsplan 3.0¹⁵; Austria: Masterplan Radfahren 2015–2025¹⁶; Francia: Plan vélo & mobilités actives¹⁷). Nella quarta riunione dei ministri dell'ambiente, dei trasporti e della sanità tenutasi a Parigi nel 2014 nel quadro del Programma paneuropeo per i trasporti, la salute e l'ambiente (THE PEP) si è dato il via all'elaborazione di un masterplan paneuropeo per la mobilità ciclistica («Pan-European master plan for cycling promotion»). Da quel momento gli esperti in materia di 28 Paesi, con la collaborazione attiva della Svizzera, hanno lavorato a raccomandazioni comuni per la promozione della mobilità ciclistica, di cui è ora disponibile una bozza finale. Una delle proposte concrete riguarda la formulazione di standard qualitativi minimi per le infrastrutture delle reti ciclabili in termini di coerenza, percorribilità diretta, sicurezza, comfort e attrattiva, al massimo livello possibile. Il piano sarà adottato dai ministri dell'ambiente, dei trasporti e della sanità a maggio 2021, in occasione della quinta riunione del THE PEP a Vienna (online).¹⁸ Il presente progetto è quindi perfetta-

¹⁵ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012): Fahrradland Deutschland 2030 - Nationaler Radverkehrsplan 3.0, Berlino, consultabile sul sito www.bmvi.de > Service > Publikationen.

¹⁶ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft (2015): Masterplan Radfahren 2015 – 2025, Vienna, consultabile sul sito www.klimaaktiv.at > Mobilität > Neue Impulse für den Radverkehr in Österreich.

¹⁷ République Française, le Gouvernement (2018): Plan vélo & mobilités actives, consultabile sul sito www.ecologie.gouv.fr/velo-et-marche > Le plan vélo.

¹⁸ Economic Commission for Europe / World Health Organization Regional Office for Europe (2021): Draft Pan-European Master Plan for Cycling Promotion, Ginevra, consultabile sul sito thepep.unece.org > Meetings & Events > Fifth High-level Meeting on Transport, Health and Environment.

mente in linea con gli sforzi attuali per potenziare la mobilità ciclistica e le relative infrastrutture nell'Unione europea e soprattutto nei Paesi confinanti con il nostro.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

Con la chiara approvazione del Decreto federale concernente le vie ciclabili, i sentieri e i percorsi pedonali, ampie fasce della popolazione nonché tutti i Cantoni si sono espressi a favore dell'equiparazione delle vie ciclabili ai percorsi pedonali e ai sentieri, del sostegno a Cantoni e Comuni nelle attività di pianificazione, realizzazione e mantenimento delle reti ciclabili nonché nell'informazione al riguardo. Con il disegno di legge sulle ciclovie il nostro Consiglio presenta le disposizioni attuative dell'articolo 88 Cost.

La nuova legge contiene norme di principio, ovvero norme volte a disciplinare una materia nei tratti fondamentali, riservando ai Cantoni il compito di definire le disposizioni dettagliate entro i limiti normativi stabiliti dalla Confederazione.¹⁹ Tale normativa deve rispettare il principio di sussidiarietà nell'attività legislativa e lasciare ai Cantoni una sostanziale competenza in questo ambito.

L'articolo 88 capoverso 1 Cost. trasferisce alla Confederazione il compito di emanare principi sulle reti di sentieri, percorsi pedonali e, dalla sua modifica, vie ciclabili. Il capoverso 2 delimita i compiti della Confederazione (sostegno e coordinamento) e dei Cantoni (realizzazione e manutenzione) e allo stesso tempo affida a questi ultimi l'incarico di realizzare e mantenere le reti di sentieri, percorsi pedonali e vie ciclabili. Il capoverso 3 obbliga la Confederazione stessa a tenere in considerazione tali reti nell'adempimento dei suoi compiti e sostituire le vie che deve sopprimere, ad esempio, per la realizzazione di progetti infrastrutturali.

I principi che la Confederazione è tenuta a definire per le reti ciclabili sono quelli necessari al coordinamento delle attività di pianificazione, realizzazione e mantenimento di reti coerenti. Tra questi rientrano l'obbligo e le norme di pianificazione intese come obiettivi qualitativi generali e non come standard da raggiungere. L'emanazione di disposizioni dettagliate sulle vie e reti ciclabili rimane di competenza cantonale.²⁰ L'opportuno coordinamento di queste reti cui punta l'articolo costituzionale è tuttavia possibile solo se il relativo piano cantonale è dichiarato vincolante per le autorità, ovvero vi si devono attenere anche le autorità sovraordinate e subordinate. Fanno parte dei principi applicabili alle vie ciclabili anche la dovuta considerazione e l'obbligo di sostituzione in caso di soppressione. L'articolo 88 Cost. li impone unicamente alla Confederazione, mentre la LPS ha esteso l'obbligo di sostituzione ad altri soggetti responsabili di discontinuità nella rete (art. 7 cpv. 3

¹⁹ Si veda Häfelin, Ulrich / Haller, Walter / Keller, Helen / Thurnherr, Daniela (2020): Schweizerisches Bundesstaatsrecht, n. 1087.

²⁰ Esempio: Tiefbauamt des Kantons Bern (2018): Anlagen für den Veloverkehr - Arbeitshilfe, Berna, consultabile sul sito www.bve.be.ch > Mobilität & Verkehr > Langsamverkehr > Veloverkehr.

LPS). Ciò varrà anche per le vie ciclabili, per le quali i Cantoni determinano tali soggetti, con la possibilità di prevedere delle eccezioni.

Nel rispetto del principio di sussidiarietà e della simmetria richiesta con la LPS, nel presente disegno è stato sfruttato il margine di azione disponibile, per cui struttura e contenuti sono orientati alla LPS, mentre è stato adottato un linguaggio moderno.

4.2 Compatibilità tra compiti e finanze

La mobilità ciclopedonale ha una sua rilevanza, dal momento che rappresenta circa il 50 per cento di tutte le tappe dei tragitti percorsi.²¹ La Confederazione svolge importanti compiti di coordinamento per i Cantoni e i Comuni in sei settori di attività strategici (pianificazione territoriale e dei trasporti; infrastruttura e segnaletica; sicurezza, mobilità combinata; basi e statistiche; strategia e attività legislativa), mettendo a disposizione 3,5 posti a tempo pieno e 2,5 milioni di franchi.²² L'aumento di 1,5 posti a tempo pieno e 1,1 milioni di franchi per le vie ciclabili è pertanto più che giustificato rispetto all'importanza dei nuovi compiti (cfr. punto 7.1).

4.3 Attuazione

Come la LPS, anche la legge sulle ciclovie, una volta adottata, potrà essere precisata in un'ordinanza specifica e in direttive complementari, ad esempio riguardo all'acquisizione di riferimenti e alla realizzazione di progetti di ricerca. Per sostenere Cantoni e Comuni sono inoltre previste guide attuative concrete per la pianificazione, la realizzazione, l'esercizio e la segnaletica delle reti ciclabili. Le pubblicazioni federali sull'attuazione della LPS sono consultabili all'indirizzo www.langsamverkehr.ch.

5 Commenti ai singoli articoli

5.1 Legge sulle ciclovie

Art. 1 Oggetto

L'articolo esprime gli elementi fondamentali sanciti dall'articolo 88 Cost., ovvero la definizione di principi nazionali per la pianificazione, realizzazione e mantenimento delle reti ciclabili, l'assistenza sussidiaria a Cantoni e Comuni nonché i compiti della Confederazione nel settore delle reti ciclabili. L'attenzione si concentra sulla pianifi-

²¹ Ufficio federale di statistica (2017): Microcensimento mobilità e trasporti 2015, consultabile sul sito www.bfs.admin.ch > Trovare statistiche > 11 Mobilità e trasporti > Trasporto persone > Comportamento in materia di trasporti > Tabellenpaket 2015 (solo in tedesco e francese).

²² Cifre aggiornate al 2020

cazione di una rete coerente con infrastrutture adeguate, sulla base della quale è possibile realizzare, integrare e gestire la rete nonché provvedere al suo mantenimento.

Nell'articolo costituzionale si è volutamente rinunciato a ripartire e precisare le categorie di reti o di altri elementi dell'infrastruttura ciclabile, rinviando alle disposizioni attuative. Nella pratica le reti vengono opportunamente suddivise, in base al loro scopo, in reti per la mobilità quotidiana (art. 3) e per il tempo libero (art. 4).

Lettera a: con la legge sulle ciclovie la Confederazione attua la competenza sancita nella Costituzione di emanare norme di principio in merito a compiti e competenze federali e cantonali di tipo giuridico, organizzativo, tecnico e finanziario nel settore delle reti ciclabili.

Lettera b: la legge disciplina l'assistenza sussidiaria a Cantoni e Comuni. Le attività di pianificazione, realizzazione e mantenimento delle reti ciclabili spettano ai Cantoni, che, soprattutto nelle grandi città, hanno in parte delegato questi compiti ai Comuni, rendendo necessario citarli esplicitamente in questa legge come destinatari del coordinamento e sostegno da parte della Confederazione. Ciò risulta opportuno anche alla luce dell'articolo 50 Cost., dove nell'ambito della revisione totale del 1999 i Comuni sono citati per la prima volta nella Costituzione federale e la Confederazione viene obbligata a tenerli in considerazione insieme agli agglomerati.²³ I Cantoni, dotati di autonomia organizzativa, sono liberi di decidere se e quali compiti trasferire ai Comuni. Ai sensi dell'articolo 5 capoverso 2, sono tuttavia tenuti almeno a sorvegliare l'adempimento dei compiti ai sensi di questa legge, a prescindere da chi se ne occupi.

La legge stabilisce inoltre già qui che la Confederazione può sostenere i Cantoni e i Comuni anche nelle attività informative relative alle reti ciclabili (cfr. art. 15 cpv. 3). Per agevolarne l'utilizzo e ridurre il congestionamento stradale e l'affollamento sui mezzi pubblici occorre informare adeguatamente gli utenti in merito a tracciato e fruibilità delle vie ciclabili.

Lettera c: infine la legge stabilisce gli obblighi della Confederazione in relazione alle reti ciclabili.

Art. 2 Reti ciclabili

Il presente articolo stabilisce che cosa si intende fondamentalmente per reti ciclabili, riferendosi sia alla mobilità quotidiana (art. 3) sia a quella del tempo libero (art. 4). Questo articolo è stato anteposto alle disposizioni sulle reti specifiche affinché sia chiaro che quanto affermato a partire dall'articolo 5 si applica sempre a entrambe le categorie, evitando inoltre la ripetizione dei due termini. Nella LPS non c'è un articolo analogo.

²³ Si veda Meyer, Kilian (2015): Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basilea, art. 50 n. 34.

Coerenza e continuità delle vie sono caratteristiche essenziali delle reti ciclabili, in quanto evidenziano la necessità di collegare tutte le destinazioni importanti della mobilità ciclistica, la possibilità di percorrere le vie senza interruzioni e il collegamento adeguato delle reti per la mobilità quotidiana e il tempo libero, che in taluni casi possono anche sovrapporsi.

Il diritto federale in materia di circolazione stradale definisce nell'ordinanza del 19 giugno 1995²⁴ concernente le esigenze tecniche per i veicoli stradali (OETV) i termini bicicletta (art. 24) e ciclomotore (art. 18), a cui appartengono anche le biciclette a pedalata assistita, le cosiddette bici elettriche o e-bike. Prescrive inoltre le norme della circolazione e la segnaletica.²⁵ Ad esempio, i conducenti di ciclomotori devono conformarsi alle norme per i ciclisti (art. 42 cpv. 4 ONC). Anche le infrastrutture che nell'uso comune non vengono chiamate strade sono soggette a questa legislazione. Di conseguenza, la legge federale del 19 dicembre 1958²⁶ sulla circolazione stradale (LCStr) si applica anche a strade agricole e forestali o di altro genere se sono considerate strade pubbliche ai sensi dell'articolo 1 LCStr. Per questo motivo chi guida una mountain bike deve sempre mantenere il controllo del proprio mezzo, adeguare la velocità, rispettare l'obbligo di tenere la destra e, nell'attraversare gli incroci e durante il sorpasso, prestare attenzione soprattutto ai pedoni. La responsabilità è disciplinata dal Codice delle obbligazioni²⁷ così come sancito dall'articolo 70 LCStr.

La legge sulle ciclovie non tratta tali questioni. In particolare, non stabilisce dove è consentito il traffico misto con altri utenti (ad es. vie ciclabili su marciapiedi), ma lascia tale regolamentazione, come finora, alla LCStr e alle relative disposizioni esecutive, in particolare dell'ONC e dell'OSStr.

Con l'integrazione dell'articolo 88 Cost. la Confederazione ottiene invece la possibilità di stabilire a quali condizioni un'infrastruttura è adatta al traffico misto e in quali casi sia necessario separare le diverse forme di mobilità. Può inoltre ampliare e verificare queste basi procedendo a un opportuno monitoraggio delle infrastrutture interessate. Ciò vale per la condivisione sia fra mobilità ciclistica quotidiana e pedonale o motorizzata, sia della ciclomobilità del tempo libero con escursionisti e persone a passeggio.

Art. 3 Reti ciclabili per la mobilità quotidiana

Capoverso 1: le reti ciclabili per gli spostamenti quotidiani collegano principalmente le destinazioni della mobilità ciclistica negli agglomerati e nei centri abitati. Tuttavia, dato il numero crescente di e-bike, la pianificazione deve concentrarsi in misura maggiore sui percorsi ciclabili più lunghi e realizzare reti non solo a livello locale, bensì sempre più spesso anche tra diversi centri abitati. Per sfruttare il potenziale di

²⁴ RS 741.41

²⁵ Si vedano ordinanza del 13 novembre 1962 sulle norme della circolazione stradale (ONC; RS 741.11) e ordinanza del 5 settembre 1979 sulla segnaletica stradale (OSStr; RS 741.21).

²⁶ RS 741.01

²⁷ RS 220

decongestionamento dell'intero sistema dei trasporti è opportuno pianificare e realizzare questi percorsi come strade ciclabili (anche dette superstrade ciclabili o percorsi ciclabili a precedenza) di alto livello su cui poter circolare in modo sicuro, rapido e possibilmente senza obblighi di fermata. Oltre alle e-bike, sono in rapida espansione anche altri veicoli elettrici di piccole dimensioni (ad es. monopattini elettrici), disponibili anche grazie ai sistemi di noleggio pubblici. Anche se al momento è difficile prevedere quale sia il loro potenziale e quali di questi veicoli circoleranno in numero considerevole sulle strade pubbliche, il loro aumento e le loro differenti caratteristiche, velocità e dimensioni cominciano a sollecitare soprattutto l'infrastruttura ciclabile, che in futuro dovrà affrontare nuove questioni come una sufficiente larghezza, in particolare per il sorpasso, o la separazione dal traffico motorizzato e da quello pedonale.

Capoverso 2: ai sensi della presente legge le reti ciclabili comprendono tutte quelle infrastrutture che esercitano una funzione di collegamento per la mobilità ciclistica, tra cui anche i parcheggi per biciclette in luoghi adatti e di dimensioni sufficienti. Sui tratti extraurbani e nelle intersezioni, la sicurezza della mobilità ciclistica è di norma garantita da ciclopiste, corsie ciclabili o strade ciclabili separate. Sulle strade e vie meno trafficate, invece, spesso non è necessaria un'infrastruttura dedicata. È essenziale che i diversi elementi della rete siano opportunamente collegati tra loro, ovvero che rispettino i principi di pianificazione di cui all'articolo 6.

Capoverso 3: le reti ciclabili per la mobilità quotidiana sono destinate soprattutto al traffico pendolare per motivi di lavoro e di studio o agli spostamenti per acquisti. Di conseguenza, devono collegare tutte le destinazioni interessate da questi scopi, come quartieri residenziali, luoghi di lavoro, scuole, fermate dei trasporti pubblici, negozi, impianti sportivi e ricreativi nonché reti ciclabili per il tempo libero. Da questa finalità non deriva tuttavia alcun diritto federale al collegamento di una determinata infrastruttura.

Il contenuto dell'articolo 3, pur ispirandosi alla LPS, è espresso in un linguaggio più moderno e adatto alle caratteristiche della mobilità ciclistica. In base al principio enunciato al punto 1.2, la LPS non viene modificata. Ne consegue che, a differenza del tedesco, in francese la terminologia delle due leggi non coincide («zones urbanisées» e «agglomérations» per «Siedlungsgebiete»; «commerces» e «centres d'achat» per «Einkaufsläden»).

Art. 4 Reti ciclabili per il tempo libero

Capoverso 1: le reti ciclabili per il tempo libero comprendono vie e itinerari utilizzati per brevi spostamenti durante il fine settimana e dopo il lavoro, quindi a fini ricreativi, nonché offerte di escursioni in bicicletta e mountain bike più lunghe per i turisti. Per queste reti l'elevata qualità ricreativa rappresenta perciò una priorità. Così come avviene per le reti di sentieri²⁸, in fatto di sicurezza (cfr. al riguardo

²⁸ Si veda al riguardo anche USTRA / Sentieri Svizzeri (ed.) (2017): Sentieri escursionistici, prevenzione dei rischi e responsabilità – Guida, Berna, consultabile sul sito www.astra.admin.ch > Temi > Mobilità lenta > Guide attuative.

anche i commenti all'art. 6) è rilevante la responsabilità personale degli utenti, specialmente per le mountain bike per le quali i requisiti di sicurezza sono meno stringenti.

Capoverso 2: per la mobilità ciclistica del tempo libero sono adatte soprattutto le strade, vie e ciclopiste lontane dal traffico motorizzato. Per quanto riguarda le mountain bike, l'ideale sono i cosiddetti single trail, vie e sentieri stretti non pavimentati in zone collinari o montane. Le infrastrutture per il tempo libero costituiscono idealmente reti locali, regionali e nazionali come quelle già attualmente pianificate e gestite da Cantoni e Comuni e comunicate sulla piattaforma SvizzeraMobile (La Svizzera in bici, La Svizzera in mountain bike). Non fanno invece parte delle reti ciclabili impianti sportivi veri e propri destinati alle biciclette, come ad esempio i pump track o i circuiti per gare ciclistiche.

Capoverso 3: essendo lo scopo principale della mobilità ciclistica nel tempo libero il viaggio in sé, la qualità ricreativa delle reti è un elemento centrale, che vede in primo piano gli aspetti paesaggistici e naturali e, per le mountain bike, anche caratteristiche impegnative legate alle tecniche di guida. Gli itinerari devono collegare attrazioni e strutture turistiche quali bike park possibilità di alloggio, ma anche i trasporti pubblici ai fini di un turismo sostenibile.

Il contenuto dell'articolo 4, pur ispirandosi alla LPS, è espresso in un linguaggio più moderno e adatto alle caratteristiche della mobilità ciclistica. In base al principio enunciato al punto 1.2, la LPS non viene modificata. Ne consegue che, a differenza del tedesco, in francese la terminologia delle due leggi non coincide («détente» e «délassement» per «Erholung»).

Art. 5 Obbligo di pianificazione e accessibilità dei piani

Così come per la LPS, l'elemento centrale delle norme di principio federali è l'obbligo dei Cantoni di pianificare e realizzare le reti ciclabili, che risponde adeguatamente al principio di sussidiarietà lasciando loro la libertà di prendere decisioni sull'impostazione concreta della rete. È tuttavia importante che i piani siano accessibili in forma adeguata ad autorità e tecnici e al pubblico interessato.

La pianificazione è da intendersi come un processo sistematico di risoluzione dei problemi che termina con la stesura di un piano. I principi di pianificazione sono linee guida sui contenuti del processo decisionale e, di conseguenza, assumono un ruolo importante nella valutazione dei piani (art. 6). Le autorità competenti hanno un ampio margine decisionale soprattutto nella ponderazione dei diversi elementi presi in causa.²⁹

Capoverso 1 lettera a: come nell'articolo 4 LPS, i Cantoni hanno l'obbligo di rappresentare in appositi piani le reti ciclabili esistenti e anche quelle previste. È chiaro che ciò non vale per le reti esistenti di cui non è o non è più previsto l'inserimento

²⁹ Per la definizione del concetto di pianificazione territoriale cfr. Tschannen, Pierre (2016): Praxiskommentar RPG, art. 1 e 3.

nel piano della rete. I Cantoni sono liberi di decidere quali reti inserire in quali piani. Idealmente le reti ciclabili per la mobilità quotidiana, collegando soprattutto agglomerati e centri urbani, sono attribuite ai piani comunali o regionali, mentre per le reti destinate al tempo libero, solitamente interurbane, sono adatti, oltre ai piani regionali, anche quelli cantonali.

Capoverso 1 lettera b: per soddisfare la loro funzione di strumenti dinamici di gestione e coordinamento, i piani delle reti ciclabili devono essere rivisti e adeguati al variare delle condizioni o in presenza di nuovi compiti. Si rinuncia tuttavia a fissare scadenze per la revisione nel diritto federale, lasciando ai Cantoni la facoltà di adattare la frequenza degli interventi alla loro prassi di pianificazione, ad esempio nel settore dei trasporti.

Capoverso 2: per ottenere i risultati auspicati è necessario che i piani siano vincolanti per le autorità, un aspetto rilevante soprattutto per il coordinamento con altri progetti d'incidenza territoriale e per il collegamento con le reti adiacenti. Nella prassi la pianificazione direttrice può essere uno strumento adeguato per definire le reti ciclabili. I Cantoni possono decidere se limitare il carattere vincolante dei piani alle autorità o se in taluni casi debba essere esteso, ad esempio, anche ai proprietari fondiari. Se delegano questa funzione, del tutto o in parte, ai Comuni, devono controllare che venga svolta come farebbero essi stessi. Pur trattandosi di un principio sostanzialmente evidente, è necessario esprimerlo chiaramente, dato che la Confederazione non ha alcun potere o diritto di regolare i rapporti tra Cantoni e Comuni.

Capoverso 3: in conformità con il capoverso 2, la procedura spetta ai Cantoni, che possono così attingere alla loro legislazione consolidata in materia di circolazione stradale. Il capoverso 3 della legge sulle ciclovie prescrive solo l'obbligo di coinvolgere nella procedura le persone e le organizzazioni interessate; la consultazione dei propri uffici competenti è data per scontata. Tra le persone interessate rientrano in particolare i proprietari fondiari, tra le organizzazioni interessate principalmente quelle autorizzate a presentare ricorso ai sensi dell'articolo 18. Poiché secondo l'articolo 13 i piani delle reti ciclabili sono vincolanti anche per gli uffici federali senza che debbano essere approvati dalla Confederazione, è importante che i servizi tecnici federali siano coinvolti nella procedura a tempo debito. Infine, per attuare l'obbligo di pianificazione è essenziale che i Cantoni, anche in caso di delega ai Comuni, provvedano all'adempimento dei compiti di pianificazione, realizzazione e mantenimento delle reti ciclabili comunali.

Capoverso 4: affinché i piani producano gli effetti di coordinamento auspicati, è importante che siano facilmente accessibili alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni nonché a terzi incaricati della pianificazione delle infrastrutture d'incidenza territoriale (ad es. uffici di pianificazione, imprese turistiche, fornitori di servizi). L'accesso elettronico ai documenti in forma di geodati risponde alle attuali esigenze generali e alla prassi dei Cantoni.

Il contenuto dell'articolo 5, pur ispirandosi alla LPS, è espresso in un linguaggio più moderno e integrato dal capoverso 4. In conformità con il principio enunciato al punto 1.2, la LPS non viene modificata.

La competenza sulle norme di principio (cfr. punto 4.1) prevede anche la definizione dei principi di pianificazione necessari a raggiungere lo scopo costituzionale, ovvero linee guida di cui tenere conto nell'attività di pianificazione. Tuttavia, tali principi non devono limitare considerevolmente il margine di azione dei Cantoni che, ad esempio, continuano a essere responsabili della definizione degli standard costruttivi, facendo riferimento a norme tecniche e guide attuative³⁰ esistenti o emanandone di proprie. I principi di pianificazione sanciti dalla legislazione federale indicano perciò solo gli obiettivi qualitativi generali, la cui precisazione spetta ai Cantoni.

La mobilità ciclistica è l'unica ad aver registrato un aumento del numero di morti e feriti negli ultimi anni. Migliorare la sicurezza è perciò un obiettivo essenziale per il nostro Collegio ed è anche stato un tema di rilievo durante la discussione e la votazione del Decreto federale concernente le vie ciclabili, i sentieri e i percorsi pedonali. Sebbene le cause di questa tendenza in rialzo siano molteplici, si ritiene che la presenza di reti ciclabili accuratamente progettate e costruite, in particolare caratterizzate da una larghezza sufficiente e una separazione adeguata delle modalità di trasporto, possa fornire un contributo fondamentale per ridurre ed eliminare punti pericolosi e a rischio di incidente. Per sostenere questi sforzi, la nuova legge fissa opportunamente gli obiettivi qualitativi riconosciuti sotto forma di principi di pianificazione generali.

Lettera a: per assolvere la propria funzione, strade e vie devono essere coerenti e continue. Per le vie ciclabili ciò significa che tutte le destinazioni devono essere collegate tra loro, in particolare i luoghi menzionati agli articoli 3 capoverso 3 e 4 capoverso 3, e le vie possono essere utilizzate senza interruzioni.

Lettera b: la bicicletta è un veicolo azionato prevalentemente dalla forza muscolare. Perciò per gli utenti è importante poter usufruire di infrastrutture ciclabili di qualità che permettano di avanzare minimizzando la perdita di energia e, in particolare per la mobilità quotidiana, non presentino troppi ostacoli come inutili deviazioni, obblighi di fermata e pendenze. Per questo motivo, si deve puntare su una densità adeguata della rete e su un tracciato diretto delle vie.

Lettera c: le vie ciclabili devono essere pianificate e realizzate in modo da poter essere utilizzate in tutta sicurezza. Può fornire un importante contributo in tal senso un'infrastruttura accurata e intuitiva, dove i comportamenti errati o incerti non hanno conseguenze gravi. In considerazione delle diverse velocità di marcia dei vari utenti e dell'elevato potenziale di conflitto che ne deriva, le vie ciclabili dovrebbero, laddove possibile e opportuno, essere separate dal traffico pedonale e motorizzato al fine di garantire una maggiore sicurezza, migliorando al tempo stesso la fluidità della circolazione. Particolarmente rilevante per la sicurezza è la separazione dai veicoli a motore sui tratti in cui si registrano elevati volumi di traffico pesante. Ciò non esclude, tuttavia, la circolazione mista con altre modalità di trasporto qualora

³⁰ Esempi: norme dell'Associazione svizzera dei professionisti della strada e dei trasporti (640 060 «Leichter Zweiradverkehr; Grundlagen») e 40 252 «Knoten; Führung des Veloverkehrs»); raccomandazioni dell'Ufficio prevenzione infortuni.

opportuno e adeguato alle circostanze, per cui dalla lettera c non si può dedurre alcun divieto federale in merito. Con l'integrazione dell'articolo 88 Cost. la Confederazione può tuttavia stabilire a quali condizioni un'infrastruttura è adatta al traffico misto. L'enunciazione di questi elementi qualitativi non influisce in alcun modo sulla responsabilità personale dei ciclisti che, per la propria sicurezza e come tutti gli altri utenti della strada, sono tenuti a vigilare sul proprio comportamento, adeguandolo alla situazione e rispettando il codice della strada (art. 26–46 LCStr e ONC). L'unico limite di questa responsabilità personale si ha nel caso di pericoli atipici non riconoscibili nonostante la dovuta prudenza. I principi di pianificazione non vanno a intaccare nemmeno le norme sulla responsabilità civile, come quelle relative alla responsabilità del proprietario di un'opera definite nell'articolo 58 del codice delle obbligazioni.

Lettera d: per garantire una sensazione di sicurezza, comfort alla guida e visibilità del tracciato è inoltre importante che le vie ciclabili presentino uno standard costruttivo omogeneo conforme alla loro funzione, ovvero che forma del tracciato e criteri di sicurezza rimangano costanti per lunghi tratti e non subiscano variazioni frequenti e ingiustificate.

Lettera e: rispetto agli automobilisti, i ciclisti, così come i pedoni, sono più esposti ai fattori ambientali e quindi particolarmente sensibili alle emissioni acustiche e ai gas di scarico. Per questo motivo è importante che le vie ciclabili siano piacevoli e, soprattutto nel caso delle reti per il tempo libero, offrano qualità ricreativa. Elementi essenziali sono pertanto un'esposizione ridotta al rumore e ai gas di scarico, una notevole sensazione di sicurezza, un contesto piacevole e superfici adeguate. Per gli itinerari quotidiani ed escursionistici è preferibile ricorrere a superfici pavimentate, mentre per le mountain bike si preferiscono tracciati sterrati con fondo naturale.

Nella LPS si è rinunciato ad aggiungere altri principi di pianificazione per i sentieri e i percorsi pedonali in quanto già definiti nelle relative guide attuative della Confederazione.

Art. 7 Coordinamento

Capoverso 1: occorre assicurare il coordinamento tra Confederazione, Cantoni e Comuni.

Capoverso 2: anche la pianificazione di Confederazione, Cantoni e Comuni deve essere coordinata con quella di altre autorità preposte a compiti d'incidenza territoriale in base all'articolo 2 della legge del 22 giugno 1979³¹ sulla pianificazione del territorio (LPT). Poiché spesso nella realtà le vie ciclabili si sovrappongono ad altri interessi, ad esempio perché situate lungo strade o corsi d'acqua, o su strade di campagna e forestali, è importante che le autorità competenti per la pianificazione delle reti ciclabili armonizzino reciprocamente i propri piani e li coordinino con quelli delle altre attività d'incidenza territoriale, quali i piani stradali o di protezione delle acque.

Il contenuto dell'articolo 7, pur ispirandosi alla LPS, è espresso in un linguaggio più moderno. In base al principio enunciato al punto 1.2, la LPS non viene modificata. Ne consegue che, a differenza del tedesco, in francese le due leggi riportano formulazioni diverse («qui ont une incidence sur l'aménagement du territoire» e «qui ont des effets sur l'organisation du territoire» per «raumwirksam»).

Art. 8 Realizzazione e mantenimento

L'articolo 88 capoverso 2 Cost. attribuisce la realizzazione e il mantenimento delle vie ciclabili, comprese la manutenzione ordinaria e strutturale e la segnaletica, all'ambito di competenza dei Cantoni. I Comuni, rappresentando i maggiori proprietari di strade e vie, sono coinvolti in base alla ripartizione dei compiti di ciascun Cantone. Uno degli obiettivi principali del mantenimento è garantire la libera percorribilità possibilmente priva di pericoli delle vie ciclabili, che solo così assolvono alla funzione loro assegnata all'interno del concetto di rete. Spetta ai Cantoni decidere modalità e procedure da adottare per garantire questi requisiti, fermo restando che la legge sulle ciclovie non definisce cosa si intende per «sicuro» nel caso concreto. In questo ambito si applicano le regole generali svizzere elaborate per altre strade e vie di comunicazione nelle norme tecniche e nella giurisprudenza concernente la responsabilità del proprietario di un'opera.³² Ad esempio, sui single trail per mountain bike, la responsabilità individuale dell'utente assume maggiore importanza (cfr. commenti all'art. 4 cpv. 1). La segnalazione delle vie ciclabili deve essere tale da dirigere il traffico ciclistico sui percorsi idealmente previsti a tale scopo. I Cantoni possono svolgere essi stessi i compiti menzionati o affidarli ai Comuni oppure, in conformità con l'articolo 10, a organizzazioni private, mantenendo in ogni caso il dovere di sorvegliarne l'esecuzione.

Il contenuto dell'articolo 8, pur ispirandosi alla LPS, è espresso in un linguaggio più moderno e adatto alle caratteristiche della mobilità ciclistica e delle relative infrastrutture. In base al principio enunciato al punto 1.2, la LPS non viene modificata. Ne consegue che, a differenza del tedesco, in francese le due leggi riportano formulazioni diverse («emprunter les voies cyclables librement» e «assurer une circulation libre» per «frei befahren/begehen»; «garantir juridiquement l'accès du public» e «prendre les mesures juridiques propres à assurer l'accès au public» per «den öffentlichen Zugang rechtlich sichern»).

Art. 9 Sostituzione

Capoverso 1: per pianificare in modo sicuro e mantenere la qualità delle reti è importante sostituire del tutto o in parte quelle che non soddisfano più i requisiti qualitativi in fatto di sicurezza e attrattività a causa di notevoli danni e che devono pertanto essere soppresse. In base alla prassi comune per i sentieri, si valuta in primo luogo uno spostamento del tracciato su vie esistenti e, in assenza di una soluzione adeguata, si progettano nuove infrastrutture.

³² Cfr. per i sentieri USTRA / Sentieri Svizzeri (ed.) (2017): Sentieri escursionistici: prevenzione dei rischi e responsabilità – Guida, Guida attuativa per la mobilità lenta n. 15, Berna, consultabile sul sito www.astra.admin.ch > Temi > Mobilità lenta > Guide attuative.

Quando si esamina la pertinenza di sostituzione occorre tenere conto delle condizioni locali in termini di territorio e viabilità.

L'obbligo di sostituzione non si riferisce solo alle vie ciclabili esistenti, ma anche a quelle previste e contenute nei piani così come definito nell'articolo 5. Ciò significa che se la realizzazione di una via prevista è ostacolata da un'altra misura d'incidenza territoriale, occorre provvedere a una sostituzione adeguata modificando i piani.

L'articolo 88 capoverso 3 Cost. limita l'obbligo di sostituzione alla Confederazione. Il disegno di legge prevede un obbligo di applicazione generale, lasciando ai Cantoni la possibilità di disporre deroghe qualora lo considerino eccessivo.

Capoverso 2: in questo capoverso sono enumerate alcune delle motivazioni che determinano un obbligo di sostituzione. La lista non è esaustiva, in quanto alla luce di nuovi sviluppi potrebbero presentarsene altre.

Lettere a e b: le vie ciclabili interrotte e non più liberamente percorribili non possono più assolvere alla funzione per cui sono state progettate.

Lettera c: come già affermato, la sicurezza è un aspetto essenziale per la fruibilità delle vie ciclabili, nel quale entrano in gioco la frequenza e la velocità del traffico motorizzato. Altri fattori di rischio sono ad esempio i pericoli naturali come la caduta di massi e le piene.

Lettera d: gli itinerari per il tempo libero possono non solo essere compromessi da una fruibilità limitata (lettere a-c), ma anche perdere la loro funzione a causa di attività di incidenza territoriale che ne riducono la qualità ricreativa. Quest'ultima comprende in primo luogo superfici adeguate, bellezze paesaggistiche e un ambiente gradevole senza fattori di disturbo (inquinamento acustico e atmosferico).

Capoverso 3: la Confederazione lascia ai Cantoni la possibilità di prevedere deroghe qualora considerino eccessivo l'obbligo di sostituzione generale, in modo da concedere loro il margine d'apprezzamento necessario.

Capoverso 4: se la Confederazione è tenuta alla sostituzione, i costi sono a carico del progetto federale (art. 13 cpv. 2). Ai Cantoni spetta disciplinare, nel proprio ambito di competenza, su chi ricade l'obbligo di sostituzione in caso di soppressione di una via ciclabile: fondamentalmente, il Cantone può obbligare il responsabile oppure provvedere esso stesso alla sostituzione, a prescindere da chi abbia causato detta soppressione.

Il contenuto dell'articolo 9, pur ispirandosi alla LPS, è espresso in un linguaggio più moderno; è inoltre stato ristrutturato e adattato alle caratteristiche della mobilità ciclistica. In base al principio enunciato al punto 1.2, la LPS non viene modificata.

Art. 10 Collaborazione con organizzazioni private specializzate

Capoverso 1: date le attuali condizioni quadro, è opportuno che i Cantoni e, se del caso, i Comuni possano ricorrere alle risorse delle organizzazioni specializzate private per questioni organizzative, economiche e tecniche. Il partenariato va a

beneficio di entrambe le parti. La decisione in merito alla collaborazione con le organizzazioni specializzate e al relativo indennizzo spetta agli stessi Cantoni o Comuni interessati. La legislazione federale prevede un diritto minimo di partecipazione soltanto per la pianificazione delle reti (cfr. art. 4 LPT).

La collaborazione con le organizzazioni specializzate nell'ambito della LPS, come ad esempio Sentieri Svizzeri, ha finora dato risultati positivi.

Capoverso 2: i Cantoni non solo possono coinvolgere le organizzazioni specializzate nell'adempimento di compiti, ma può essere opportuno ed efficiente affidare loro l'esecuzione, totale o parziale, di attività concrete retribuendole di conseguenza. Nella versione francese il termine tedesco «übertragen» è reso con «déléguer», mentre nella LPS è espresso con «confier».

Art. 11 Considerazione delle vie ciclabili e di altri interessi

Capoverso 1: diverse attività di Cantoni e Comuni possono danneggiare le vie ciclabili. Così come l'articolo 88 capoverso 3 Cost. prescrive alla Confederazione di tenere in considerazione le reti ciclabili nell'adempimento dei suoi compiti, quest'articolo stabilisce lo stesso obbligo per Cantoni e Comuni, con riferimento non solo ai compiti di incidenza territoriale, ma anche ad altri come quelli di manutenzione, gestione del traffico e servizio invernale. L'obbligo di riguardo coincide con la regola generale di ponderare gli interessi pubblici, pur non indicandone l'ordine di priorità. La valutazione spetta alle autorità competenti, che mantengono il loro margine discrezionale.

Capoverso 2: nell'adempimento delle attività d'incidenza territoriale si tiene naturalmente conto di altri interessi, ponderandoli. Ciò vale per tutti i compiti svolti a livello organizzativo, tecnico e giuridico in materia di pianificazione, realizzazione e mantenimento delle vie ciclabili.

Art. 12 Messa a disposizione di geodati di base

Capoverso 1: per pubblicare geodati di base armonizzati sulla qualità e fruibilità delle reti ciclabili la Confederazione necessita dei dati forniti dai Cantoni (art. 15 cpv. 3).

Capoverso 2: il servizio competente emana disposizioni sulla base dell'articolo 5 capoverso 3 della legge del 5 ottobre 2007³³ sulla geoinformazione (LGI).

Art. 13 Considerazione delle vie ciclabili

Capoverso 1 lettera a: nella pianificazione, realizzazione e manutenzione dei propri impianti, come ad esempio quelli militari o le infrastrutture stradali, la Confederazione deve coordinare i vari interessi e tenere conto delle reti ciclabili esistenti e previste, realizzare infrastrutture per la mobilità ciclistica di elevata qualità e coordi-

³³ RS 510.62

narle con le reti cantonali e comunali. Con l'espressione «di elevata qualità» si intende il massimo rispetto possibile in base alle circostanze dei principi di pianificazione di cui all'articolo 6, escludendo soluzioni minime. Si tratta di un aspetto importante per migliorare la sicurezza e la fluidità del traffico soprattutto nelle aree degli svincoli delle strade nazionali, che va a vantaggio di tutti gli utenti.

Capoverso 1 lettere b e c: prima di rilasciare concessioni e autorizzazioni, ad esempio per i trasporti pubblici o la costruzione e l'esercizio di centrali elettriche, o di concedere sovvenzioni, ad esempio per la costruzione di strade di campagna, l'autorità incaricata deve consultare l'USTRA, il quale può proporre vincoli o, se necessario, chiedere di respingere il progetto.

Capoverso 2: l'obbligo di tenere conto delle reti ciclabili può comportare delle spese, ad esempio per lo spostamento di una via e la relativa nuova segnaletica. Queste spese devono essere finanziate secondo il principio di «chi inquina paga», con il credito d'opera o con la corrispondente percentuale di sovvenzioni.

Per il contenuto dell'articolo 13 ci si è rifatti all'articolo 10 LPS, adottando tuttavia un linguaggio più moderno e ristrutturandolo (titolo incluso), ad esempio spostando l'obbligo di sostituzione nel capoverso 1 lettera d e aggiornando il titolo.

In base al principio enunciato al punto 1.2, la LPS non viene modificata. Ne consegue che, a differenza del tedesco, in francese la terminologia delle due leggi non coincide («soutenir» e «aider» per «unterstützen»; «bases décisionnelles» e «documentation» per «Grundlagen»).

Art. 14 Consulenza a Cantoni, Comuni e terzi

La disposizione limita l'assistenza della Confederazione alle autorità incaricate dell'esecuzione della legge sulle ciclovie e a terzi alla fornitura di strumenti idonei e consulenza tecnica, tra cui rientrano anche l'accompagnamento e la valutazione di progetti pilota, ma non la loro esecuzione. Tali progetti sono utili per acquisire conoscenze fondamentali che in seguito potranno essere messe a disposizione delle autorità esecutive.

Attualmente possono essere versati contributi federali alle infrastrutture cantonali e comunali per la mobilità ciclistica solo nell'ambito dei programmi d'agglomerato. Per un finanziamento totale o parziale delle infrastrutture ciclabili di progetti pilota mancano invece i presupposti di legge.

Il contenuto dell'articolo 14, ispirato all'articolo 11 LPS, è stato precisato alla luce dell'aggiornamento della Costituzione (coinvolgimento di Comuni e terzi) ed espresso in un linguaggio più moderno. In conformità con il principio enunciato al punto 1.2, la LPS non viene modificata.

Nell'articolo 88 Cost. si è espressamente rinunciato a parlare di «comunicazione» sulle reti ciclabili, preferendo il termine «informazione», di significato meno ampio.³⁴ Tale precisazione autorizza e obbliga la Confederazione ad acquisire, fornire e diffondere informazioni tecniche generali sulle reti ciclabili e sul loro uso, mentre non è contemplata la possibilità, lasciata invece a Cantoni e Comuni, di sostenere campagne per la promozione della mobilità ciclistica. La limitazione federale alle informazioni tecniche generali non riguarda le «misure informative e comunicative basate su altre norme giuridiche, ad esempio nel quadro delle legislazioni in materia di energia, ambiente, salute o promozione del turismo»³⁵.

Capoverso 1 lettera a: delle infrastrutture ciclabili di elevata qualità sono uno dei principali presupposti per aumentare la sicurezza stradale, migliorare la fluidità del traffico per tutti gli utenti e potenziare la mobilità ciclistica in generale. La pianificazione e realizzazione di infrastrutture ciclabili possono riscontrare un maggiore gradimento attraverso informazioni adeguate sulle ripercussioni per l'intero sistema dei trasporti, sul consumo ridotto di risorse energetiche e terreno o sulla quantità minima di emissioni atmosferiche e sonore.

Capoverso 1 lettera b: sono elementi conoscitivi relativi alla pianificazione e realizzazione delle reti ciclabili, ad esempio, i dati statistici sull'utilizzo delle infrastrutture di trasporto e sui flussi di traffico, i rilevamenti sul numero di incidenti, le considerazioni in merito al rapporto costi/benefici nonché le informazioni su novità tecniche e normative. Tutte queste informazioni sulle condizioni quadro tecniche, giuridiche e organizzative per la mobilità ciclistica contribuiscono soprattutto a sostenere decisioni politiche a favore di infrastrutture di qualità e a diffondere nuove conoscenze.

Capoverso 2: l'acquisizione e la fornitura di informazioni tecniche non sono di esclusiva competenza federale. Anche Cantoni e terzi possono predisporre e divulgare tali elementi sulla mobilità ciclistica e la sua funzione nel sistema generale dei trasporti. In tal caso la Confederazione può assisterli, facendo ricorso alla facoltà di sostegno e coordinamento sancita nell'articolo 88 capoverso 2 Cost.

Capoverso 3: i geodati di base armonizzati relativi all'infrastruttura ciclabile da un lato agevolano la pianificazione e il mantenimento delle reti ciclabili, sostenendo al tempo stesso Cantoni e Comuni sul piano esecutivo; dall'altro costituiscono il presupposto per fornire ai ciclisti informazioni in tempo reale su qualità e percorribilità (chiusura di vie, deviazioni) delle infrastrutture per la mobilità quotidiana e il tempo libero, comprese la disponibilità di appositi parcheggi e le informazioni sui sistemi di noleggio di biciclette o sulle stazioni di ricarica per e-bike. Alla luce delle offerte di mobilità multimodale (ad es. pianificatori di itinerari per l'utilizzo combinato di

³⁴ FF 2017 5047

³⁵ Messaggio del 23 agosto 2017 concernente l'iniziativa popolare «Per la promozione delle vie ciclabili e dei sentieri e percorsi pedonali (Iniziativa per la bici)» e il controprogetto diretto (Decreto federale concernente le vie ciclabili, i sentieri e i percorsi pedonali), FF 2017 5033, punto 6.2.

diversi mezzi di trasporto) e della guida automatizzata, le informazioni in tempo reale acquisiscono ancora più importanza. Per la pubblicazione dei geodati armonizzati la Confederazione necessita della collaborazione di Cantoni e Comuni (art. 12).

Capoverso 4: l'Ufficio federale di topografia gestisce e aggiorna i dati della misurazione nazionale topografica e cartografica. Per garantire l'informazione del pubblico ai sensi dell'articolo 15 capoverso 1, la Confederazione provvede affinché le reti ciclabili siano rappresentate in particolare nel modello topografico svizzero del paesaggio e nelle carte geografiche fisiche tematiche.

Art. 16 Collaborazione con organizzazioni private specializzate

Capoverso 1: la disposizione precisa la competenza della Confederazione sancita nell'articolo 88 capoverso 2 Cost. di collaborare con «terzi». La collaborazione sperimentata con le organizzazioni specializzate nell'ambito della mobilità ciclistica, finora modesta a causa dei limitati riferimenti normativi, si è dimostrata valida e deve pertanto essere mantenuta e ampliata. I campi di intervento in cui ricorrere a tale possibilità sono la predisposizione degli strumenti di pianificazione, realizzazione e mantenimento delle reti ciclabili (segnaletica inclusa), il coordinamento e l'armonizzazione degli interessi nonché le attività di informazione sulle reti, in particolare la trasmissione di elementi conoscitivi.

Capoverso 2: l'eventuale contributo finanziario alle attività delle organizzazioni specializzate deve avvenire secondo la prassi consolidata, ossia attraverso contratti di diritto pubblico³⁶ (contratti di sovvenzione o convenzioni sulle prestazioni). Per una collaborazione efficace è d'obbligo provvedere a una descrizione precisa delle prestazioni da fornire nonché a un adeguato controllo della qualità e dei costi.

Capoverso 3: hanno diritto ai contributi solo le organizzazioni specializzate attive nel settore della mobilità ciclistica a livello nazionale (lett. a) che da almeno tre anni perseguono interessi ideali in tema di mobilità ciclistica previsti dallo statuto e le cui eventuali attività economiche sono destinate a raggiungere tali obiettivi (lett. b).

Per la mobilità ciclistica quotidiana si tratta principalmente della Conferenza Bici Svizzera, nella quale sono rappresentati numerosi responsabili in materia di Cantoni e Comuni. Nell'ambito del tempo libero va citata innanzitutto la fondazione SvizzeraMobile, che coordina le offerte di La Svizzera in bici e La Svizzera in mountain bike.

Art. 17 Servizi tecnici

Capoverso 1: per migliorare le condizioni della mobilità ciclistica sono necessarie misure in materia di pianificazione, realizzazione ed esercizio, ma anche attività di consulenza, formazione, informazione e promozione. La stretta interconnessione tra questi settori richiede un coordinamento delle diverse attività. A questo scopo negli

³⁶ Cfr. art. 16 cpv. 2 della legge del 5 ottobre 1990 sui sussidi (Lsu; RS 616.1).

ultimi decenni si è dimostrata valida la designazione di servizi tecnici specializzati che, per i percorsi pedonali e i sentieri, ma anche nell'ambito della mobilità ciclistica, sono oggi presenti in 23 dei 26 Cantoni. Questi ultimi non sono tuttavia tenuti a creare un nuovo servizio tecnico, anzi, in particolare per quelli più piccoli, può rivelarsi opportuno affidare questo compito a un'unità amministrativa cantonale già esistente.

Capoverso 2: presso la Confederazione la mobilità ciclistica rientra nel settore Mobilità lenta e vie di comunicazione storiche facente capo all'USTRA, una scelta sensata considerato che l'Ufficio dispone già di conoscenze tecniche ed esperti in materia.

Art. 18 Legittimazione a ricorrere

Il diritto di ricorso delle associazioni è un modello già consolidato di supporto esecutivo. Quello proposto si basa sugli esempi di cui all'articolo 12 della legge federale del 1° luglio 1966³⁷ sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN) e agli articoli 55–55f della legge del 7 ottobre 1983³⁸ sulla protezione dell'ambiente (LPAmb), che limitano la cerchia delle organizzazioni d'importanza nazionale autorizzate al ricorso (ideale) a quelle che da almeno tre anni perseguono interessi ideali in tema di mobilità ciclistica secondo il proprio statuto e definite pertanto tali dal dipartimento competente.³⁹ Così come per i percorsi pedonali e i sentieri, la legittimazione a ricorrere per le associazioni è decisamente esigua perché le norme federali sono circoscritte a pochi principi solo talvolta giustiziabili. Nella LPS il ricorso delle associazioni è dunque importante soprattutto perché riunisce allo stesso tavolo committenti e organizzazioni specializzate, permettendo di negoziare soluzioni.⁴⁰ Si tratta di un aspetto utile anche per le vie ciclabili, poiché spesso occorre valutare interessi pubblici diversi e concorrenti, tra cui quelli in materia di pianificazione urbanistica e trasportistica, circolazione stradale, promozione della mobilità pedonale e ciclistica e parità di trattamento delle persone disabili.

I ricorsi delle associazioni di cui alla LPS riguardano innanzitutto la contestazione di decisioni, oltre che di piani di utilizzazione (vincolanti per il proprietario) e, se previsto dal diritto processuale applicato, anche di norme giuridiche cantonali. Per semplicità questa regolamentazione viene ripresa nella legge sulle ciclovie. Si può far valere non solo la violazione del diritto federale, bensì anche dell'eventuale legislazione cantonale concernente le reti ciclabili. Il diritto di ricorso delle associazioni sancito dalla Confederazione si applica anche nelle procedure cantonali, non potendo la legittimazione essere più restrittiva rispetto alle successive procedure davanti al Tribunale federale. Il diritto di ricorso secondo la LPS e la legge sulle ciclovie non introduce pertanto nessuna nuova competenza né procedura, ma per-

³⁷ RS 451

³⁸ RS 814.01

³⁹ Cfr. su genesi e disposizioni della LPS Meier, Regina (2015): Das ideelle Verbandsbeschwerderecht, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Zurigo, pag. 110 segg.

⁴⁰ Meier, Regina (2015): Das ideelle Verbandsbeschwerderecht, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Zurigo, pag. 120.

mette semplicemente alle organizzazioni specializzate d'importanza nazionale riconosciute di avvalersi delle procedure esistenti.⁴¹

Capoverso 1: in conformità con il diritto processuale federale e cantonale, le organizzazioni possono opporsi a una decisione prevista o impugnare una decisione pronunciata se ne è legittimata la maggior parte dei membri e la difesa di tali interessi figura nello statuto dell'organizzazione (ricorso di natura egoista⁴²). Se l'organizzazione intende invece rappresentare interessi pubblici per scopi ideali, può farlo solo in base a espliciti riferimenti normativi (ricorso per scopo ideale⁴³). La legislazione federale riconosce il ricorso delle associazioni nell'ambito della protezione della natura, del paesaggio e dell'ambiente, della sorveglianza dei prezzi, della parità dei sessi e delle persone disabili, dei percorsi pedonali e dei sentieri.

La limitazione a organizzazioni specializzate di importanza nazionale impedisce che altre organizzazioni, in particolare quelle locali o fondate ad hoc, abbiano facoltà di ricorso unicamente sulla base di una regolamentazione cantonale e soltanto di fronte a istanze cantonali. In tal modo si può garantire che solo quelle costantemente impegnate nella promozione della mobilità ciclistica a livello nazionale siano autorizzate al ricorso in virtù del diritto federale. La legittimazione a ricorrere presuppone che gli interessi della mobilità ciclistica rientrino tra gli scopi statutari. Il capoverso 1 limita non solo il gruppo di soggetti autorizzati, ma anche l'oggetto dell'impugnazione, che deve riguardare le vie ciclabili. A differenza di quanto stabilito nella LPN e nella LPAmb, la limitazione in fatto non è stabilita limitando le censure agli aspetti rientranti nello scopo statutario (cfr. art. 12 cpv. 2 LPN e art. 55 cpv. 2 LPAmb).

A prescindere che il Cantone abbia loro già concesso il diritto di ricorso, i Comuni devono essere ammessi alla procedura in virtù del diritto federale se la decisione riguarda il loro territorio e si ripercuote quindi sui loro interessi di sovranità territoriale.

Capoverso 2: il diritto di ricorso dei Cantoni risulta opportuno se riguarda il coordinamento tra progetti federali e piani cantonali.

Capoverso 3: il DATEC designa in un'ordinanza le organizzazioni legittimate a presentare ricorso.

Capoversi 4, 5 e 6: queste disposizioni sul diritto di ricorso delle associazioni coincidono con altre esistenti nella legislazione federale, ad esempio nella LPN e LPAmb. La notifica avviene nel rispetto del diritto processuale cantonale o federale rilevante per il caso e prevede che le organizzazioni designate dal DATEC come legittimate al ricorso siano informate del progetto previsto e possano rendere conto sulla sua portata. Se queste non reagiscono, in seguito possono partecipare alla

⁴¹ Meier, Regina (2015): Das ideelle Verbandsbeschwerderecht, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Zurigo, pag. 110 segg.

⁴² Esempio: sentenza del Tribunale federale 1C TF 1C 566/2017 del 22 marzo 2018 (Zurigo, VCS, Legitimation zur egoistische Verbandsbeschwerde).

⁴³ Esempio: sentenza del Tribunale federale 1C 97/2017 del 19 settembre 2018 (Icogne, SL und Mountain Wilderness, Legitimation zur ideellen Verbandsbeschwerde).

procedura solo in via eccezionale, ossia se per un qualche motivo ne siano di nuovo interessate. Nel caso in cui il diritto processuale preveda lo svolgimento di una procedura d'opposizione prima dell'emanazione della decisione, si deve sfruttare questa opportunità, altrimenti si perde il diritto di ricorso.

Art. 19 Termini per la stesura e l'attuazione dei piani

Capoverso 1 lettera a: i piani delle reti cantonali devono essere stesi in tempi utili. Poiché la maggior parte dei Cantoni dispone già di pianificazioni dettagliate, appare adeguato un termine di cinque anni, che può tuttavia essere prorogato ai sensi del capoverso 2.

Lettera b: i piani devono essere attuati entro 20 anni. Questo termine, che in considerazione dei possibili lunghi tempi di costruzione e delle risorse limitate appare adeguato, può tuttavia essere prorogato ai sensi del capoverso 2.

Capoverso 2: poiché per validi motivi i termini potrebbero non essere rispettati, viene introdotta la possibilità di proroga per singole aree, ma non per interi Cantoni. Le condizioni alle quali il DATEC può eccezionalmente concedere proroghe sono stabilite dal Consiglio federale.

Art. 20 Modifica di altri atti normativi

Di seguito sono illustrate nel dettaglio le singole modifiche.

5.2 Legge federale sui percorsi pedonali ed i sentieri

Art. 1 Oggetto

L'attuale articolo sullo scopo è riformulato analogamente a quello della legge sulle ciclovie per via dell'integrazione dell'articolo 88 Cost.

Art. 2 cpv. 2

Il concetto di strada residenziale è stato sostituito nel 2002 nella legislazione in materia di circolazione stradale con quello di zona d'incontro.

Art. 9a Messa a disposizione di geodati di base

Capoverso 1: per pubblicare geodati di base armonizzati sulla qualità e fruibilità delle reti di percorsi pedonali e sentieri la Confederazione necessita dei dati forniti dai Cantoni (art. 11a cpv. 3).

Capoverso 2: il servizio competente emana disposizioni sulla base dell'articolo 5 capoverso 3 LGI. La LPS è integrata analogamente alla legge sulle ciclovie.

Art. 11a Informazione del pubblico

Con l'integrazione dell'articolo costituzionale, la Confederazione assume la nuova competenza di informare non solo sulle vie ciclabili, ma anche sui percorsi pedonali e i sentieri e di mettere a disposizione i geodati di base corrispondenti. La LPS deve pertanto essere modificata sull'esempio della legge sulle ciclovie.

Art. 12 Collaborazione con organizzazioni private specializzate

Capoverso 1: analogamente alla legge sulle ciclovie, questa disposizione precisa la competenza della Confederazione a collaborare con terzi nel settore dei percorsi pedonali e sentieri.

Capoversi 2 e 3: le disposizioni della LPS in materia di sovvenzioni non sono più conformi a quelle attualmente vigenti della LSu e vengono quindi adattate.

Art. 14 Legittimazione a ricorrere

Le disposizioni della LPS sul diritto di ricorso non sono più conformi a quelle attualmente vigenti in materia e vengono quindi adattate.

5.3 Legge federale sulle strade nazionali

Art. 6 secondo periodo

In base all'attuale articolo 6 della legge federale dell'8 marzo 1960⁴⁴ sulle strade nazionali (LSN) fanno parte delle strade nazionali, oltre alla sede (LSN: corpo) stradale, tutti gli impianti necessari a un'adeguata sistemazione tecnica delle medesime quali, ad esempio, manufatti, svincoli (LSN: raccordi), aree di sosta, segnali, attrezzature per l'esercizio e la manutenzione, vegetazione e scarpate, quando non si possa ragionevolmente pretendere che il confinante le sfrutti.

Con l'inclusione delle aree ciclopedonali, come corsie ciclabili, marciapiedi o vie pedonali e ciclabili fisicamente separate dalla carreggiata per il traffico motorizzato, il termine «sede stradale» non risulta definito nel dettaglio e crea incertezze nel delimitare le competenze di esercizio, manutenzione e sistemazione dei tratti stradali interessati.

Con la precisazione del concetto di «sede stradale» nella LSN si intende perciò disciplinare chiaramente a livello di legge la questione della competenza. Fanno parte della sede stradale le aree ciclopedonali in corrispondenza di svincoli delle strade nazionali di 1a e 2a classe e lungo le strade nazionali di 3a classe. La Confederazione è originariamente competente per la costruzione, l'esercizio e la manutenzione di queste aree della mobilità lenta, mentre i Cantoni e i Comuni locali vengono coinvolti nella pianificazione. La limitazione agli svincoli e alle strade nazionali di

⁴⁴ RS 725.11

3a classe deriva dal fatto che queste strade, al contrario di quelle di 1a e 2a classe (autostrade e semiautostrade), sono aperte anche alla mobilità lenta (cfr. art. 4 cpv. 1 LSN).

Infine, con la modifica proposta dell'articolo 6 LSN si ripristina la certezza del diritto. La Confederazione, nel suo ruolo di committente, può fornire un contributo determinante al miglioramento dell'infrastruttura ciclabile nell'area delle strade nazionali.

6 Altre misure della Confederazione a favore della mobilità ciclopedonale

Nel quadro delle competenze della Confederazione l'USTRA già oggi sostiene attività nel settore della mobilità ciclistica. Ha avviato diverse misure a favore della mobilità ciclopedonale, tra cui la promozione di strade ciclabili nazionali. Con strade ciclabili si intendono percorsi di elevata qualità all'interno della rete ciclabile che collegano destinazioni importanti situate a distanze elevate. Di norma coincidono con ciclopiste a doppio senso o strade con scarso traffico motorizzato e, oltre a consentire una circolazione agevole e scorrevole, possono contribuire a decongestionare strade e ferrovie, soprattutto nelle ore di punta. Queste strade sono al momento oggetto di studi regionali di fattibilità e del potenziale volti a verificare la possibilità di realizzarne lungo le infrastrutture di trasporto nazionali (strade e ferrovie) coordinandole con le reti ciclabili cantonali. Gli studi possono inoltre fornire una base per rispondere al postulato Cattaneo 19.4631⁴⁵ che il nostro Consiglio propone di accogliere.

In questo contesto l'USTRA sta valutando la necessità di ulteriori basi giuridiche per consentire alla Confederazione di sostenere maggiormente le infrastrutture destinate ai progetti pilota. Attualmente è possibile, su richiesta dei Cantoni, coordinare strettamente la realizzazione di tratti di strade ciclabili/ciclopiste con progetti stradali dell'USTRA già previsti in una stessa regione in modo da realizzare sinergie ed economie di scala.

Inoltre, sarà verificata la coerenza della LPS e della legge sulle ciclovie con la legislazione sulla circolazione stradale, effettuando eventuali rettifiche. Le norme destinate a utenti della strada e veicoli (biciclette, e-bike, mezzi simili a veicoli) dovranno essere esaminate e, se necessario, adattate.

Un altro settore di intervento riguarda i programmi d'agglomerato: dalla prima generazione la Confederazione cofinanzia misure per infrastrutture ciclabili nell'ambito del programma Traffico d'agglomerato. Dalla terza generazione le infrastrutture con costi di investimento inferiori a 5 milioni di franchi possono inoltre essere sostenute in maniera semplificata con contributi federali forfetari. Rispetto alle generazioni precedenti, la quota delle misure finanziate è pertanto

⁴⁵ Postulato 19.4631 di Rocco Cattaneo (Gruppo liberale radicale) «Rete nazionale di vie ciclabili sicure e veloci tra gli agglomerati svizzeri» del 20 dicembre 2019.

notevolmente aumentata. In relazione alla quinta generazione si sta studiando come promuovere maggiormente le strade ciclabili.

7 Ripercussioni

7.1 Ripercussioni per la Confederazione

7.1.1 Ripercussioni finanziarie

Come spiegato nel messaggio relativo al Decreto federale concernente le vie ciclabili, i sentieri e i percorsi pedonali⁴⁶, le nuove competenze federali sancite nella legge sulle ciclovie comportano ripercussioni finanziarie esigue. Inoltre, essendo le uscite aggiuntive finanziate tramite le spese di funzionamento (preventivo globale) dell'USTRA, nel complesso il progetto non incide sulle finanze.

La Confederazione svolge da quasi 40 anni compiti paragonabili nell'ambito dei percorsi pedonali e sentieri, spendendo circa 1,8 milioni di franchi all'anno. Si presuppone che l'attuazione delle nuove disposizioni relative alle vie ciclabili richiederà importi simili. Dato che l'USTRA, nel quadro delle proprie basi giuridiche di portata inferiore, finanzia già attività nel settore della mobilità ciclistica con circa 0,7 milioni di franchi all'anno, l'onere aggiuntivo per i compiti sanciti dalla legge sulle ciclovie si riduce a circa 1,1 milioni di franchi all'anno. Le risorse aggiuntive saranno attribuite al credito A231.0309 «Traffico lento, percorsi pedonali e sentieri»⁴⁷, che perciò aumenterà passando complessivamente a 3,6 milioni di franchi all'anno.

Come finora, le spese per i percorsi pedonali e i sentieri saranno finanziate con risorse federali generali, quelle per la mobilità ciclistica e quindi anche gli 1,1 milioni di franchi aggiuntivi saranno a carico del finanziamento speciale per il traffico stradale (FSTS). Nel complesso il FSTS non subirà prelievi maggiori, ma saranno semplicemente versati 1,1 milioni di franchi in meno all'anno nel preventivo globale dell'USTRA, credito A200.0001.

7.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Nel settore dei sentieri e percorsi pedonali la Confederazione assolve i suoi compiti di coordinamento, sostegno nell'attuazione ed emanazione di norme attraverso 2,5 unità di personale a tempo pieno. Si presume che per attuare in modo analogo le nuove disposizioni sulla mobilità ciclistica occorra un organico equivalente. Poiché l'USTRA, nel quadro delle proprie basi giuridiche di portata inferiore, già svolge e sostiene attività nel settore della mobilità ciclistica con un'unità di personale a

⁴⁶ FF 2017 5033, pag. 5049

⁴⁷ Preventivo 2020 del Consiglio federale, volume 2B, pag. 305, consultabile sul sito www.efv.admin.ch > Rapporti finanziari > Preventivo con piano integrato dei compiti e delle finanze.

tempo pieno, mancherebbero 1,5 unità, che si prevede di compensare all'interno del preventivo globale dell'USTRA.

7.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Anche con la legge sulle ciclovie le attività di progettazione, realizzazione e mantenimento delle reti e di altre infrastrutture ciclabili rimarranno di competenza di Cantoni e Comuni, ai quali, in linea di massima, non vengono trasferiti nuovi compiti. In considerazione del principio di sussidiarietà e analogamente alla legislazione sui sentieri e percorsi pedonali, la regolamentazione giuridica si limita a pochi principi (di pianificazione) di validità nazionale, sgravando allo stesso tempo Cantoni e Comuni nelle loro attività attraverso l'assistenza tecnica e il coordinamento.

Le ripercussioni concrete per Cantoni e Comuni a livello di pianificazione, organizzazione e finanze possono essere stimate sulla base delle conseguenze derivate dall'attuazione della LPS, che sancisce in particolare l'obbligo per i Cantoni di rappresentare i percorsi pedonali e i sentieri in appositi piani e di designare gli organi tecnici competenti. Nella legge sulle ciclovie sono stati definiti obblighi analoghi, oltre a un termine di attuazione. Già oggi tutti i Cantoni, tranne uno, dispongono di piani delle reti ciclabili e 23 su 26 hanno designato anche servizi tecnici per la mobilità ciclabile, spesso integrati con quelli per la mobilità pedonale.

Con la legge sulle ciclovie i Cantoni continueranno a decidere in autonomia quanto investire nella promozione della mobilità ciclistica e quali risorse tecniche e finanziarie mettere a disposizione per migliorare le condizioni quadro della mobilità ciclistica in termini di norme, organizzazione, pianificazione, costruzione ed esercizio.

7.3 Ripercussioni sull'economia

La valorizzazione della mobilità ciclistica all'interno dell'intero sistema dei trasporti coincide con gli obiettivi della politica del nostro Collegio in questo settore e sostiene al contempo il raggiungimento di altri importanti obiettivi federali. I vantaggi della mobilità ciclistica sono numerosi: decongestiona le infrastrutture di trasporto, non produce CO₂, è praticamente a emissioni zero, sostenibile per i centri urbani, efficiente in termini di risorse ed energia, a basso costo, fa bene alla salute ed è semplicemente disponibile per la maggior parte degli utenti 24 ore su 24. L'impatto sull'economia è perciò del tutto positivo. Gli investimenti nelle reti viarie e in altre infrastrutture della mobilità ciclopedonale presentano un ottimo rapporto costi-benefici anche per il settore pubblico.⁴⁸ Molte città e regioni turistiche promuovono le gite in bicicletta e in mountain bike. Le escursioni in bicicletta della popolazione

⁴⁸ USTRA / Infrac (2003): Effizienz von öffentlichen Investitionen in den Langsamverkehr, Berna, consultabile sul sito www.ustra.admin.ch > Temi > Mobilità lenta > Basi di rilevanza strategica.

svizzera generano un fatturato annuo di 2,7 miliardi di franchi e rappresentano una componente sempre più importante del turismo estivo; per i turisti stranieri la stima è invece di 67 milioni di franchi all'anno.⁴⁹

7.4 Ripercussioni sulla società

Lo sviluppo della mobilità ciclistica, oltre a decongestionare le infrastrutture del traffico motorizzato privato e pubblico, contribuisce considerevolmente al raggiungimento di altri obiettivi del nostro Consiglio quali:

- **Promozione della salute** attraverso un incremento dell'attività fisica quotidiana: la bicicletta consente di combinare una parte della mobilità quotidiana con una salutare dose di attività fisica. Si tratta di un elemento importante della Strategia nazionale sulla prevenzione delle malattie non trasmissibili (Strategia MNT)⁵⁰, adottata il 6 aprile 2016 dal nostro Consiglio e dalla Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS).
- **Potenziamento dell'offerta di attività turistiche e del tempo libero sostenibili**: andare in bicicletta è oggi tra le attività del tempo libero più amate in Svizzera e rappresenta pertanto una componente significativa del turismo estivo.
- **Sviluppo tecnico e sociale**: in molte città e agglomerati si registra un netto aumento della mobilità ciclistica, anche grazie alle e-bike e ai sistemi di noleggio. È pertanto evidente la necessità di intensificare gli sforzi a favore di un'infrastruttura piacevole e sicura.
- **Prevenzione degli incidenti**: da anni gli incidenti stradali con morti e feriti sono in continua diminuzione, un dato confortante legato a diverse misure di prevenzione come il programma «Via Sicura». Purtroppo, per i pedoni l'andamento non è altrettanto positivo come per gli occupanti di autoveicoli; tra i ciclisti si registra addirittura un'inversione di tendenza: dopo una lunga fase di stallo, negli ultimi anni il numero di infortunati è infatti in aumento. È pertanto evidente che occorre intervenire per migliorare la sicurezza della mobilità lenta, in particolare quella ciclistica. Vie ciclabili continue e la separazione delle correnti di traffico riducono le interferenze tra auto, biciclette e pedoni, mentre differenze di velocità ridotte tra i di-

⁴⁹ USTRA / SvizzeraMobile (2015): Velofahren in der Schweiz 2014, Berna, pag. 73, consultabile sul sito www.ustra.admin.ch > Temi > Mobilità lenta > Documentazione.

⁵⁰ Ufficio federale della sanità pubblica / CDS (2016): Strategia nazionale sulla prevenzione delle malattie non trasmissibili (Strategia MNT) 2017-2024, pag. 27 e 47, consultabile sul sito www.bag.admin.ch > Strategia & politica > Strategie nazionali della sanità > Strategia nazionale sulla prevenzione delle malattie non trasmissibili.

versi mezzi riducono notevolmente l'incidentalità nonché la gravità delle conseguenze, a beneficio della sicurezza stradale.⁵¹

7.5 Ripercussioni sull'ambiente

La mobilità ciclistica ha un impatto positivo sull'ambiente e può contribuire a ridurre le emissioni di CO₂ e il consumo di energia a livello nazionale. Nel 2018 il settore dei trasporti era responsabile di circa il 38 per cento del consumo energetico svizzero⁵², di cui il 68 per cento imputabile al trasporto di persone⁵³, e nel 2017 del 32 per cento delle emissioni di gas serra del Paese⁵⁴. Considerando che circa l'80 per cento dei tragitti in autobus e tram nonché la metà di quelli in auto sono inferiori ai cinque chilometri e che quanto migliore è la rete ciclabile, tanto maggiore è l'interesse a usare la bicicletta, a seconda delle condizioni della politica dei trasporti, sostituendo i tragitti brevi in auto si potrebbe trasferire fino al 3 per cento degli spostamenti del traffico motorizzato privato alla mobilità ciclopedonale.⁵⁵ Una percentuale questa che potrebbe salire ulteriormente grazie alla sempre maggiore diffusione delle e-bike. Visto l'andamento delle vendite, si presume che entro il 2030 il fenomeno consentirà di risparmiare centinaia di migliaia di tonnellate di CO₂ equivalenti ogni anno, in gran parte trasferendo quote di chilometraggio in automobile.⁵⁶ Migliorando la qualità delle vie ciclabili aumenterà anche il potenziale di riduzione delle emissioni di CO₂.

8 Aspetti giuridici

8.1 Costituzionalità

Il progetto poggia sull'articolo 88 Cost., secondo cui la Confederazione emana i principi sulle reti di percorsi pedonali, sentieri e vie ciclabili. La competenza della

⁵¹ Ferencak, Nicholas N. / Marshall, Wesley (2016): *The Relative (In)Effectiveness of Bicycle Sharrows on Ridership and Safety Outcomes*, Washington DC.

⁵² Ufficio federale dell'energia: Schweizerische Gesamtenergiestatistik 2018, pag. 5, fig. 3, consultabile sul sito www.bfe.admin.ch > Approvvigionamento > Statistiche energetiche > Statistica globale dell'energia.

⁵³ Ufficio federale dell'energia (2019): *Analyse des schweizerischen Energieverbrauchs 2000–2018 nach Verwendungszwecken*, pag. 73, fig. 22, consultabile sul sito www.bfe.admin.ch > Approvvigionamento > Statistiche energetiche > Consumo di energia per categorie di utilizzazione.

⁵⁴ Ufficio federale dell'ambiente (2020): *Emissionen von Treibhausgasen nach revidiertem CO₂-Gesetz und Kyoto-Protokoll, 2. Verpflichtungsperiode (2013–2020)*, pag. 18, fig. 7, consultabile sul sito www.bafu.admin.ch > Temi > Clima > Dati, indicatori e carte > Dati > Inventario dei gas serra.

⁵⁵ USTRA / Infrac (2005): *CO₂-Potenzial des Langsamverkehrs. Verlagerung von kurzen MIV-Fahrten*, Berna, consultabile sul sito www.ustra.admin.ch > Temi > Mobilità lenta > Basi di rilevanza strategica.

⁵⁶ Ufficio federale dell'energia (2014): *Verbreitung und Auswirkungen von E-Bikes in der Schweiz*, pag. 125 segg., consultabile sul sito www.bfe.admin.ch > Pubblicazioni > Ricerca «e-bike».

8.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

La riserva di competenza cantonale (art. 88 cpv. 2 Cost.) e il principio di sussidiarietà (art. 5a e 43a Cost.) sanciti nella Costituzione federale consentono alla Confederazione, analogamente alle disposizioni sui sentieri e percorsi pedonali, unicamente di definire principi sulle vie ciclabili e di sostenere i Cantoni e terzi nell'esecuzione fornendo consulenza tecnica, coordinamento e, all'occorrenza, mezzi finanziari. Le norme di principio previste nell'ambito di questo progetto tengono conto del principio di sussidiarietà.

8.6 Conformità alla legge sui sussidi

Il progetto non introduce nuove sovvenzioni.

8.7 Delega di competenze legislative

Nell'articolo 19 capoverso 2 il Consiglio federale stabilisce le condizioni alle quali il DATEC può eccezionalmente prorogare per singole regioni i termini di stesura e attuazione dei piani delle reti ciclabili. Il disegno non prevede altre deleghe di competenze legislative.

8.8 Protezione dei dati

Il progetto non fa alcun riferimento alla protezione dei dati, né vengono raccolti dati personali.