



Spiegazioni relative al regolamento per la circolazione con veicoli a motore su strade alpestri, agricole e forestali

I. Basi legali

1. Diritto federale

- Costituzione federale (Cost.; RS 101), art. 82 cpv. 3
- Legge federale sulla circolazione stradale (LCStr; RS 741.01), art. 3 cpv. 2, 3 e 4
- Ordinanza sulle norme della circolazione stradale (ONC; RS 741.11), art. 1
- Ordinanza sulla segnaletica stradale (OSStr; RS 741.21)
- Ordinanza concernente le strade di grande transito (RS 741.272)
- Legge federale sulle foreste (LFo; RS 921.0), art. 15
- Ordinanza sulle foreste (OFo; RS 921.01), art. 13
- Codice delle obbligazioni (CO; RS 220), art. 58
- Codice di diritto processuale penale svizzero (CPP; RS 312.0)

2. Diritto cantonale

- Legge d'applicazione della legge federale sulla circolazione stradale (LALCStr; CSC 870.100), art. 7, 8 e 19
- Ordinanza della legge d'applicazione della legge federale sulla circolazione stradale (OLALCStr; CSC 870.110)
- Legge cantonale forestale (LCFo; CSC 920.100), art. 34
- Ordinanza cantonale forestale (OCFo; CSC 920.110), art.26-28
- Legge sulla giustizia amministrativa (LGA; CSC 370.100)
- Legge d'applicazione del Codice di diritto processuale penale svizzero (LACPP; CSC 350.100)

II. Osservazioni generali sui divieti di circolazione e sulle limitazioni della circolazione

1. Legislazione forestale

a) Divieti di circolazione

Dall'entrata in vigore, il 1° gennaio 1996, della legge cantonale forestale, il sistema precedentemente applicato per le strade forestali è stato di fatto abbandonato. Fino ad allora, sulla base della legge sulla circolazione stradale i comuni avevano la possibilità di chiudere al traffico generale determinate strade alpestri, forestali e agricole. Sulla base della legge federale sulle foreste vige ora per tutte le strade forestali un divieto di circolazione per veicoli a motore, fatta salva la circolazione a fini forestali. Nell'ordinanza sulle foreste (OFo) la Confederazione ha previsto eccezioni per l'adempimento di compiti militari e di altri compiti pubblici. Inoltre, ha autorizzato i Cantoni ad ammettere ulteriori eccezioni. Nell'art. 34 della legge cantonale forestale, il Cantone ha stabilito delle eccezioni per scopi agricoli, nonché per l'adempimento di compiti pubblici. Oltre a ciò ha autorizzato i comuni ad ammettere ulteriori eccezioni.

b) Esecuzione

L'esecuzione di queste disposizioni spetta ai comuni (art. 34 cpv. 4 LCFo). In base all'ordinamento delle competenze comunali, i comuni devono perciò emanare un regolamento nel quale vengono stabilite le eccezioni e devono provvedere alla segnaletica. La procedura per la posa della segnaletica si conforma al n. II. 5.

2. Legislazione sulla circolazione stradale

a) Divieti di circolazione

I Cantoni possono vietare completamente o limitare temporaneamente la circolazione dei veicoli a motore e dei velocipedi sulle strade che secondo il diritto federale non sono aperte al grande transito (art. 3 cpv. 3 LCStr).

Conformemente alla definizione dell'art. 110 cpv. 1 OSStr, sono strade di grande transito le autostrade, le semiautostrade e le strade principali. Su

queste strade, che risultano dagli allegati 1 e 2 dell'ordinanza concernente le strade di grande transito, il Cantone e i comuni non sono autorizzati a vietare completamente o limitare temporaneamente la circolazione dei veicoli a motore e dei velocipedi. Sono inoltre strade principali nel senso di strade di grande transito anche quelle all'interno di una città o di una località che i Cantoni o i comuni hanno contrassegnato con il segnale "strada principale" (3.03) (GAAC 51.51, consid. 5). Per quanto riguarda le strade non aperte al grande transito ai sensi della suddetta definizione secondo il diritto in materia di circolazione stradale, i Cantoni godono della "originaria sovranità cantonale sulle strade" e devono soltanto rispettare i limiti del diritto costituzionale federale; ciò è espresso nell'art. 3 cpv. 2 seconda frase LCStr (cfr. DTF 100 IV 65). Quali motivi per simili limitazioni entrano in considerazione: condizioni della strada non in grado di soddisfare le esigenze della circolazione, protezione di un'area di svago dagli svantaggi della circolazione, nuovo assetto pianificatorio di un quartiere, cessazione della necessità a seguito della costruzione di altre vie di comunicazione. Su strade non aperte al grande transito, i Cantoni possono emanare divieti di circolazione con o senza limitazione temporale. Tra i primi rientrano innanzitutto i divieti di circolazione durante eventi che ricorrono ogni anno, in determinate ore del giorno (divieto di circolazione notturna nei pressi di un ospedale, in un luogo di cura) o il fine settimana; tra i secondi figurano i divieti generali di circolazione definitivi (ad es. chiusura della strada del passo del Kunkels, DTF del 17.3.1976, ZBI 1976, 351). La circolazione su queste strade può essere permessa a una cerchia di persone limitata che per motivi particolari dipende da un accesso, cfr. art. 17 cpv. 3 OSStr.

È fatta salva la circolazione su strade con simili divieti di circolazione per il servizio della Confederazione (ad es. Posta, esercito; art. 82 cpv. 1 Cost., art. 3 cpv. 3 LCStr). Al riguardo non è determinante se vengono utilizzati veicoli a motore di proprietà della Confederazione; lo scopo del viaggio giustifica l'utilizzo (cfr. Schaffhauser, "Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts", volume I, Berna 2002, p. 41 segg.).

b) Limitazioni funzionali della circolazione

Conformemente all'art. 3 cpv. 4 LCStr, i Cantoni possono emanare anche altre limitazioni o prescrizioni in quanto lo esigano la protezione degli abitanti o di altri ugualmente toccati dall'inquinamento fonico o atmosferico, l'elimi-

nazione di svantaggi per i disabili, la sicurezza, l'alleviamento o la disciplina del traffico, la protezione della strada o altre condizioni locali. Nella prassi, limitazioni emanate per tali motivi sono chiamate limitazioni "funzionali" della circolazione.

A differenza dei divieti di circolazione secondo l'art. 3 cpv. 3 LCStr, le misure secondo l'art. 3 cpv. 4 LCStr possono essere disposte anche per strade principali.

La sicurezza della circolazione sarà probabilmente il motivo principale per limitazioni di polizia stradale. Per giustificare l'adozione di una misura, essa non avrà bisogno di essere particolarmente minacciata.

Le prescrizioni relative al parcheggio servono ad esempio all'alleviamento o alla disciplina del traffico.

Ci si trova in presenza di limitazioni della circolazione ai fini della protezione della strada ad esempio in caso di ammissione di veicoli con una limitazione di peso che tiene conto delle condizioni particolari di una strada, del suo impianto, del suo stato edilizio e della sua funzione all'interno della rete stradale.

La clausola generale "altre condizioni locali", da un lato attribuisce in generale la misura all'ambito delle circostanze locali; dall'altro limita alle particolarità delle circostanze locali anche le misure adottate su questa base.

Sono ad es. stati dichiarati ammessi: il divieto di parcheggio finalizzato alla protezione dal rumore notturno; il divieto del traffico di autocarri all'interno di una località per evitare vibrazioni eccessive e (ulteriori) danni alle case. Simili limitazioni della circolazione possono essere emanate anche per motivi di protezione della natura e del patrimonio culturale. Per tenere conto di interessi particolari, a limitazioni di questo tipo possono essere associate regolamentazioni d'eccezione.

Negli ultimi anni, il campo d'applicazione dell'art. 3 cpv. 4 LCStr è stato costantemente esteso (Schaffhauser, op. cit., p. 45). Vi si sono aggiunti la protezione degli abitanti o di altri ugualmente toccati dall'inquinamento fonico

o atmosferico, nonché l'eliminazione di svantaggi per i disabili. In fin dei conti, la conseguenza di questa estensione sarà probabilmente che non sarà più prevalentemente il motivo, bensì la risposta alle questioni relative alla proporzionalità e alla necessità a determinare se potrà venire emanata o meno una limitazione della circolazione.

c) Delega ai comuni

Il Cantone dei Grigioni ha fatto uso della possibilità concessa dall'art. 3 cpv. 2 LCStr di delegare ai comuni la regolamentazione della circolazione locale sulle strade comunali (art. 7 cpv. 1 LALCStr). Questa delega della regolamentazione della circolazione locale vale anche per le strade alpestri e agricole e, per quanto non esistano già prescrizioni di diritto forestale, per le strade forestali.

È esclusa dalla delega la disposizione di deroghe ai limiti di velocità conformemente all'art. 32 cpv. 3 LCStr, per la quale è competente il Dipartimento di giustizia, sicurezza e sanità per tutte le strade cantonali e comunali (art. 7 cpv. 1 LALCStr, art. 2 lit. b OLALCStr).

Se la regolamentazione della circolazione locale avviene con segnali di prescrizione e di precedenza, il comune necessita di una previa autorizzazione della Polizia cantonale (art. 7 cpv. 2 LALCStr in unione con l'art. 4 cpv. 1 lett. c OLALCStr). Per le rimanenti regolamentazioni della circolazione è sufficiente la sua approvazione (art. 7 cpv. 1 LALCStr). Della possibilità di delega secondo l'art. 7 cpv. 3 LALCStr si è ad es. fatto uso per la Città di Coira.

3. Tasse

L'art. 82 cpv. 3 Cost. stabilisce di principio che la circolazione su strade pubbliche, che per lo scopo cui sono destinate possono essere utilizzate da tutti, è esente da tasse (principio della libertà sulle strade). Lo scopo di questa regolamentazione è l'esclusione di ogni tipo di ostacolo fiscale alla circolazione sulle strade pubbliche di uso comune (DTF del 17.3.1976, ZBI 1976, 355).

Oltre alla garanzia di cui all'art. 82 cpv. 3 Cost, all'art. 105 cpv. 1 seconda frase LCStr, secondo cui sono vietate le tasse cantonali di transito, non viene attribuita un'importanza autonoma.

Le strade che non sono aperte al grande transito e sono gravate da un divieto di circolazione completo o limitato nel tempo possono essere aperte a una cerchia di persone limitata che per motivi particolari dipende da un accesso (cfr. art. 17 cpv. 3 OSStr). Un eventuale obbligo di pagare una tassa per simili autorizzazioni d'eccezione non viola l'art. 82 cpv. 3 Cost., se, secondo lo scopo cui è destinata, la strada non è accessibile al pubblico. Sono piuttosto determinanti le regole generali sulla riscossione di tasse di utilizzazione di cose destinate all'uso pubblico (vedi Schaffhauser, op. cit., p. 32 segg. e p. 42 seg.). L'ammontare delle tasse deve collocarsi entro i limiti di una cosiddetta "tassa di cancelleria" (dettagli al n. III, art. 7).

4. Indicazioni relative all'obbligo di manutenzione per strade pubbliche e all'obbligo della posa della segnaletica

4.1 Le strade pubbliche sono soggette alla responsabilità del proprietario di un'opera di cui all'art. 58 CO. Conformemente all'art. 1 cpv. 2 ONC, sono strade pubbliche quelle che non servono esclusivamente all'uso privato. Di conseguenza, sono considerate pubbliche anche le strade comunali gravate da un divieto di circolazione o da altre limitazioni. La questione dei limiti dell'obbligo di manutenzione va risolta secondo l'art. 58 CO anche se il proprietario è l'ente pubblico o se quest'ultimo esercita l'autorità sulla strada (cfr. DTF 121 III 448 segg.).

4.2 Affinché una strada sia considerata priva di difetti, essa deve trovarsi, conformemente al suo scopo e alla sua funzione, in uno stato tale da garantire un suo utilizzo sicuro. Il criterio determinante per valutare la presenza di difetti è quindi lo scopo cui è destinata la singola strada (cfr. DTF 126 III 113, consid. 2a/cc; 123 III 306, consid. 3b/aa).

In caso di strade alpestri, forestali e marcatamente agricole, lo scopo per cui sono state costruite non è quello di aprirle alla circolazione illimitata. Esse sono piuttosto state costruite per permettere di raggiungere e gestire gli alpi, i maggesi e i boschi, nonché di coltivare i terreni agricoli. Queste strade sono

perlopiù strette e ripide, presentano spesso un fondo naturale e dispongono di poche piazzole di scambio e piazze di giro. In ogni caso, non vengono concepite come strade turistiche. Nel calcolo dell'obbligo di manutenzione si deve tener conto di questi fatti.

La responsabilità del proprietario di una strada è data soltanto se quest'ultima presenta difetti. Una strada va costruita e mantenuta in modo da offrire sufficiente sicurezza a chi la usa (cfr. DTF 103 II 243). Le esigenze poste all'impianto e alla manutenzione non possono tuttavia essere troppo elevate, tanto più che ad es. nemmeno i Cantoni sono tenuti a trasformare sempre le loro strade in impianti perfetti, simili ad autostrade (cfr. DTF 130 III 736, 743).

In ogni singolo caso va posta la domanda relativa all'esigibilità tecnica, temporale e finanziaria di obblighi di manutenzione. Ad esempio, le esigenze poste all'impianto tecnico di una strada di campagna non possono essere troppo elevate. Altrettanto importante è che gli oneri finanziari del comune per simili strade di campagna si trovino in un rapporto ragionevole con le spese complessive. Strettamente correlata a ciò è la questione della cura da parte dell'utente della strada. Nella maggior parte dei casi, gli incidenti sono riconducibili al mancato adeguamento della velocità alle condizioni della strada conformemente all'art. 32 cpv. 1 LCStr e alla mancata padronanza del veicolo conformemente all'art. 31 cpv. 1 LCStr e non alla manutenzione insufficiente della strada. In questi casi decade naturalmente la responsabilità del comune quale proprietario dell'opera.

- 4.3 Un difetto pericoloso che non può essere eliminato o non può essere eliminato con un onere ragionevole va in ogni caso segnalato. Conformemente all'art. 101 cpv. 3 OSStr, i segnali non devono mancare dove sono indispensabili. La mancanza di segnali in posti pericolosi può rappresentare un difetto di manutenzione ai sensi dell'art. 58 CO. D'altro lato, i segnali non devono però venire collocati dove non sono necessari.
- 4.4 La regola dell'art. 58 CO vale anche se una strada in fase di costruzione o riparazione è aperta alla circolazione ordinaria durante questo periodo (cfr. DTF 108 II 186).

- 4.5 Il comune potrebbe liberarsi dalla sua responsabilità quale proprietario della strada soltanto se quest'ultima venisse gravata da un divieto di circolazione assoluto. Una tale misura dovrebbe tuttavia essere giustificata da motivi di sicurezza. Ciò sarebbe ad esempio il caso se la strada si trovasse in una condizione tale da non ammettere un'utilizzazione senza rischi. Anche nell'art. 8 cpv. 1 LALCStr si fa infatti osservare che esiste un diritto di passaggio libero solo se le caratteristiche tecniche della strada lo consentono.
- 4.6. In relazione alla decisione d'approvazione della Polizia cantonale, in virtù dell'art. 7 cpv. 2 LALCStr in unione con l'art. 4 cpv. 1 lett. c OLALCStr va ricordato che questa non è altro che la conferma che la posa di un segnale è conforme al diritto federale e a quello cantonale (cfr. decisione su ricorso del Governo del 6 aprile 2004, prot. n. 467, pubblicata in ZGRG 4/04, p. 195 seg., consid. 6c). Ciò significa anche che la decisione di autorizzazione non cambia niente alla responsabilità dei comuni per le misure da adottare secondo l'art. 3 cpv. 2-5 LCStr e per il loro controllo. Rimane invariata anche la disposizione secondo la quale le strade pubbliche rientrano nella responsabilità del proprietario dell'opera secondo l'art. 58 CO. I comuni rispondono quindi, come ogni altro proprietario di un'opera, essi stessi per le loro strade e i loro ponti, motivo per cui devono garantire la sicurezza dal punto di vista della circolazione ed edilizio.

5. Procedura

- 5.1. Divieti di circolazione e limitazioni funzionali della circolazione vanno emanati dall'autorità competente. Conformemente all'art. 7 cpv. 1 LALCStr, nel Cantone dei Grigioni la competenza spetta ai comuni, se si tratta di regole della circolazione locale su strade comunali.

La Polizia cantonale presta consulenza ai comuni. Con la relativa autorizzazione della Polizia cantonale (art. 7 cpv. 1 LALCStr) viene garantita una segnaletica uniforme.

- 5.2. Per quanto la regolazione della circolazione locale dei comuni avvenga mediante segnali di prescrizione e di precedenza, in virtù dell'art. 7 cpv. 2 LALCStr non va richiesta soltanto l'autorizzazione della Polizia cantonale, bensì la previa approvazione da parte di quest'ultima (art. 4 cpv. 1 lett. c

OLALCStr). In questo modo, già prima di avviare il processo decisionale politico il comune ottiene la certezza che i suoi intenti di regolazione della circolazione possono essere approvati dal Cantone.

- 5.3. La decisione di approvazione della Polizia cantonale che il comune deve richiedere previamente è la condizione indispensabile affinché il segnale stradale possa esplicare degli effetti giuridici. Qualora l'approvazione cantonale venga negata, ciò va comunicato al comune mediante una decisione impugnabile. In questo caso il comune è legittimato a inoltrare ricorso al Dipartimento di giustizia, sicurezza e sanità (art. 28 segg. LGA). Una decisione dipartimentale negativa può essere impugnata dal comune dinanzi al Tribunale amministrativo (art. 49 cpv. 1 lett. c LGA).

- 5.4. Una volta ottenuta l'approvazione cantonale, il comune procede alla pubblicazione (esposizione pubblica, albo comunale, pubblicazione nell'organo di pubblicazione comunale) con la possibilità per la popolazione di prendere posizione entro 30 giorni. Il senso e lo scopo di questa procedura consiste nel correggere, se possibile già a livello comunale e prima della decisione politica e della sua pubblicazione, le divergenze d'opinione relative a previste regolamentazioni della circolazione. Questa procedura sostituisce la procedura di opposizione secondo l'ex art. 25 cpv. 5 OLCS. Se a seguito delle prese di posizione pervenute si procede a una modifica della regolamentazione della circolazione originariamente prevista e già approvata dal Cantone, è necessaria una nuova approvazione del Cantone. La decisione politica del comune vera e propria avviene soltanto quando è scaduto il periodo di 30 giorni e non sono pervenute prese di posizione oppure sono pervenute soltanto prese di posizione positive o che non sono state considerate. La competenza interna al comune si conforma al rispettivo statuto comunale. Quest'ultimo può autorizzarvi la sovrastanza comunale, il consiglio comunale o anche l'assemblea comunale. La decisione del comune relativa alle regolamentazioni della circolazione con segnali di prescrizione e di precedenza va pubblicata; in questo modo vengono riprese le direttive del diritto federale (art. 107 cpv. 1 OSStr). La decisione pubblicata deve essere provvista dell'indicazione riguardo alla possibilità di impugnazione dinanzi al Tribunale amministrativo (art. 49 cpv. 1 lett. a LGA).

- 5.5. In seguito, dopo il passaggio in giudicato, si procede alla posa della segnaletica, dopodiché la regolamentazione della circolazione può esplicitare i suoi effetti.
- 5.6. Per motivi d'ordine si fa osservare che possono essere utilizzati soltanto i segnali previsti nell'ordinanza sulla segnaletica stradale (art. 101 OSStr).

6. Esecuzione

- 6.1. Secondo l'art. 19 cpv. 2 LALCStr, il Dipartimento di giustizia, sicurezza e sanità stabilisce quali comuni e quali funzionari comunali possono venire autorizzati in quale misura per l'applicazione della procedura della multa disciplinare nella circolazione stradale (per i dettagli vedi Istruzioni concernenti la procedura di multa disciplinare nella circolazione stradale per comuni autorizzati). Ciò significa che nei limiti dell'autorizzazione i comuni possono riscuotere multe disciplinari secondo la LMD federale. Visto che si tratta di contravvenzioni al diritto federale, che dal 1° gennaio 2011 devono essere perseguite obbligatoriamente secondo le regole procedurali del Codice di diritto processuale penale svizzero (art. 1 CPP), i comuni non sono però più competenti per la procedura ordinaria. Per questo l'affare va trasmesso alla Procura pubblica (art. 44 cpv. 3 LACPP e contrario). Per tutti gli altri comuni non risulta più alcuna competenza in caso di contravvenzioni alla LCStr. Disposizioni analoghe risultano dalla legislazione sulle foreste (art. 60 e 61 LCFo).
- 6.2. Il perseguimento e il giudizio da parte dei comuni di contravvenzioni secondo il diritto cantonale non sono stati previsti espressamente né nella LALCStr, né nella LCFo (art. 44 cpv. 1 LACPP), motivo per cui ciò spetta all'autorità penale ordinaria.
- 6.3. I comuni possono tuttavia punire infrazioni al diritto comunale alla stregua di contravvenzioni, per quanto non sia già prevista una relativa pena nel diritto federale o cantonale. Ciò va disciplinato da parte del comune in un atto normativo generale e astratto. La competenza per l'emanazione di disposizioni penali comunali si conforma alla legge cantonale sui comuni (art. 4 cpv. 1 LACPP). La procedura per il perseguimento e il giudizio di reati secondo il diritto comunale si conforma alla legge sulla giustizia amministrativa, per

quanto non siano stati commessi da minori ai sensi del Diritto penale minorile o non esistano prescrizioni procedurali particolari. La procedura contro minori si conforma alla legge di diritto processuale penale minorile (art. 4 cpv. 2 LACPP). Anche i comuni possono prevedere una procedura della multa disciplinare (art. 4 cpv. 3 LACPP).

I comuni possono inoltre fare salva l'eventuale revoca di un'autorizzazione d'eccezione.

III. Indicazioni relative ai singoli articoli del regolamento modello

1. Introduzione

È necessario un regolamento che stabilisca chiaramente chi, nonostante un divieto di circolazione, è autorizzato senza permessi particolari a circolare su strade a quali condizioni, o chi ha diritto a un permesso e, su questa base, a utilizzare la strada. La strada non è infatti aperta al traffico rimanente. Questo regolamento è un atto normativo di diritto comunale.

2. In merito ai singoli articoli:

Art. 1

I comuni sono autorizzati a emanare tutte le limitazioni della circolazione su strade comunali previste nell'art. 3 cpv. 3-5 LCStr, fatta salva l'approvazione dei segnali di prescrizione e di precedenza da parte della Polizia cantonale (vedi n. II. 5 sopra). La relativa norma di delega si trova nell'art. 7 cpv. 1 LALCStr.

È permesso gravare con un divieto generale di circolazione soprattutto le strade alpestri, agricole, ecc.

Per quanto riguarda la segnaletica, in linea di principio non va emanata la segnaletica "divieto generale di circolazione", bensì un "divieto di circolazione per gli autoveicoli, i motoveicoli e i ciclomotori". In questo modo rimane permessa la circolazione con biciclette.

Inoltre, possono essere emanate anche limitazioni di natura tecnica (tonnellaggio, larghezza, altezza, ecc.). Va osservato l'art. 107 cpv. 3 OSStr.

Art. 2 - 4

Le strade forestali sono già per legge gravate da un divieto di circolazione e la circolazione è consentita solo a fini forestali. Da un lato, già la legge federale prevede delle eccezioni e dall'altro i Cantoni (e nel Cantone dei Grigioni anche i comuni) possono ammettere la circolazione su strade forestali ad altri fini, purché la conservazione della foresta o altri pubblici interessi non vi si oppongano (art. 15 LFo, art. 34 cpv. 3 LCFo; vedi anche n. II. 1 e 2a). Per le strade forestali va osservato quanto segue:

- le strade forestali la cui funzione è prossima a quella di strade di collegamento possono essere completamente escluse dal divieto di circolazione;
- le strade forestali sulle quali la circolazione è prevista soltanto per una determinata cerchia di utenti possono essere escluse parzialmente dal divieto di circolazione;
- sulle strade forestali che servono esclusivamente a fini forestali sono ammesse soltanto le eccezioni di legge.

Art. 5

L'utilizzazione senza autorizzazione con veicoli a motore di strade gravate da un divieto di circolazione è già prevista da diversi atti legislativi.

Legislazione sulla circolazione stradale:

a) Secondo il diritto federale (art. 3 cpv. 3 LCStr), ogni circolazione per il servizio della Confederazione è permessa.

b, c) A livello cantonale, l'art. 5 LALCStr stabilisce che in tutto il territorio cantonale, il traffico motorizzato non necessita di alcuna autorizzazione per adempiere a compiti pubblici. Il Governo disciplina i dettagli. L'art. 10 OLALCStr stabilisce a questo proposito che alla polizia, alle organizzazioni di soccorso, ai pompieri, ai servizi d'intervento in caso di incidenti con idrocarburi, ai servizi di manutenzione stradale, agli organi di vigilanza della cac-

cia e della pesca, al servizio forestale, nonché agli organi di giustizia è permesso circolare per ragioni di servizio su tutte le strade in territorio cantonale e su altro terreno a proprio rischio e pericolo (cpv. 1). Questo vale anche per i veicoli a motore di ogni categoria chiesti in aiuto dal Cantone o dai comuni nell'ambito della gestione di un evento (cpv. 2).

Legislazione sulle foreste:

d) La legislazione sulle foreste menziona la circolazione a scopo di esercitazioni militari (art. 13 cpv. 1 lett. c OFo), che in fin dei conti è anch'essa per il servizio della Confederazione.

e, f, g, h) Sulle strade forestali è da un lato permessa la circolazione di veicoli a motore a scopi forestali, dall'altro il Consiglio federale ha stabilito che i veicoli a motore possono circolare su strade forestali a scopo di salvataggio, di controlli di polizia, di esercitazioni militari, di realizzazione di provvedimenti di protezione dalle catastrofi naturali e di manutenzione delle reti di distribuzione degli offerenti di servizi delle telecomunicazioni (art. 13 cpv. 1 OFo). I veicoli a motore possono circolare in foresta fuori dalle strade forestali soltanto qualora si rivelasse indispensabile alla realizzazione di uno degli scopi menzionati al capoverso 1 (art. 13 cpv. 2 OFo). Dalla legislazione federale sulle foreste risultano quindi anche prescrizioni relative alla circolazione di veicoli a motore a scopo di salvataggio e di controlli di polizia. Nel singolo caso va verificato, a seconda del tipo di strada, se hanno la precedenza le regolamentazioni contenute nella legislazione sulla circolazione stradale o quelle contenute nella legislazione sulle foreste.

i) Nell'art. 34 LCFo, la legislazione cantonale sulle foreste prevede inoltre che in aggiunta alle eccezioni stabilite dalla Confederazione l'utenza di strade forestali senza autorizzazione è permessa per scopi agricoli e per l'adempimento di compiti pubblici (cpv. 2). I comuni possono ammettere ulteriori eccezioni e farle dipendere dal rilascio di un'autorizzazione (cpv. 3).

I viaggi elencati alle lettere a-k di questo articolo non possono essere fatti dipendere dalla richiesta di un'autorizzazione. In altre parole, le disposizioni del diritto cantonale e federale sono di natura imperativa e le autorizzazioni previste in esso non possono essere limitate dal diritto comunale.

Altre:

l, m, n) Per poter meglio adempiere ai propri compiti ufficiali, i funzionari cantonali o anche privati incaricati dalla legge dovrebbero poter circolare liberamente anche sulle strade alpestri, forestali e agricole.

Per i viaggi necessari prescritti da leggi od ordinanze oppure disposti dalle autorità competenti, nella prassi vanno ammesse relative eccezioni ai divieti di circolazione.

Art. 6

La competenza per l'ammissione di questi viaggi eccezionali su strade comunali gravate da divieto di circolazione spetta alle autorità comunali. Una tale eccezione è obbligatoriamente prescritta solo per i viaggi ai sensi dell'art. 8 LALCStr. Il cpv. 1 di questo articolo stabilisce espressamente che su strade pubbliche chiuse alla circolazione di veicoli a motore, il proprietario della strada deve autorizzare l'accesso alla propria abitazione o ditta se le caratteristiche tecniche della strada lo consentono.

In conformità con i materiali e la giurisprudenza, il proprietario di una casa di vacanze non è contemplato dall'art. 8 cpv. 1 LALCStr. Poiché di regola il proprietario di una casa di vacanza non possiede né un domicilio né una ditta ai sensi della disposizione summenzionata, egli non ha diritto a un libero accesso (PTA 1969, p. 77 consid. 4).

Qualora il Comune desideri prevedere ulteriori eccezioni a un divieto di circolazione soggette ad autorizzazione, è libero di farlo, ma è tenuto a disciplinare queste eccezioni in un atto normativo comunale, rispettando il principio della parità di trattamento giuridico (art. 8 cpv. 1 seconda frase LALCStr, art. 34 cpv. 3 LCFo). L'atto normativo deve stabilire precisamente come vada gestito il divieto con riserva di autorizzazione. Le autorizzazioni d'eccezione possono essere rilasciate soltanto in base a chiare prescrizioni. Risulterebbe problematico soprattutto l'art. 6 lett. f, se a tutti, senza motivo particolare, venisse concesso il diritto di circolare sulla strada chiusa al traffico.

Art. 7

Conformemente all'art. 8 cpv. 2 LALCStr, il comune è autorizzato a riscuotere una tassa per il rilascio di autorizzazioni d'eccezione che danno diritto alla circolazione su strade comunali gravate da un divieto di circolazione.

Riguardo alla riscossione di tasse vanno osservati i seguenti principi:

La regolamentazione delle tasse deve avvenire in un atto normativo comunale generale, che deve contenere un tariffario.

La tassa non deve avere lo scopo di assicurare gli introiti fiscali. Di conseguenza, l'ammontare delle tasse deve collocarsi soltanto al livello di una cosiddetta "tassa di cancelleria". La tassa di cancelleria viene descritta come segue dal Tribunale federale:

"La tassa di cancelleria è una tassa per un'attività semplice dell'amministrazione che non richiede un particolare onere di verifica o di controllo.

Di conseguenza essa deve essere modesta. Non vi rientrano gli atti d'ufficio che richiedono una verifica approfondita dal profilo tecnico o giuridico oppure per altri motivi e che di conseguenza richiedono del personale qualificato o più persone" (vedi Imoden/Rhinow, "Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung", 5^a edizione, volume II, p. 778). Una tassa di 10 franchi per l'autorizzazione giornaliera o di 100 franchi per l'autorizzazione annuale è a nostro avviso giustificata. Le tariffe non dovrebbero però superare di molto questi importi.

Dove per percorrere la strada comunale viene riscossa una tassa, tale strada non può essere accessibile al pubblico secondo lo scopo cui è destinata, vale a dire che l'utilizzazione può essere permessa soltanto a una cerchia di persone limitata. Questo presupposto dovrebbe essere dato per le strade alpestri, forestali e agricole, anche per via delle loro caratteristiche tecniche. Fa eccezione soltanto il caso in cui la strada forestale ha la funzione di strada comunale (art. 2).

Un divieto di circolazione deve essere giustificato da motivi oggettivi sufficienti. In altre parole, dal punto di vista oggettivo esso non deve essere completamente inopportuno e vessatorio e non deve perseguire scopi fiscali.

Una riscossione di tasse violerebbe l'art. 82 cpv. 3 della Costituzione federale anche se, nonostante un divieto di circolazione valido di principio (oggettivamente giustificato), dietro pagamento di una tassa praticamente chiunque potrebbe ottenere l'autorizzazione per circolare sulla strada. Sotto questo aspetto, l'art. 6 lett. f (escursionisti domenicali) del regolamento va applicato in modo restrittivo, ma all'interno di questo gruppo in considerazione del principio dell'uguaglianza giuridica.

Per motivi di uguaglianza giuridica, per gli abitanti del comune e per persone non domiciliate nel comune devono valere le medesime tariffe.

Per soddisfare il principio dell'uguaglianza giuridica, fattispecie diverse non possono essere trattate in modo uguale. Nell'ambito dell'atto normativo comunale generale conformemente all'art. 8 cpv. 2 LALCStr, i comuni possono perciò trattare in modo diverso gruppi di utenti per i quali sono dati presupposti differenti. Si presuppone naturalmente che tutti i membri di uno stesso gruppo vengano trattati allo stesso modo.

Si noti che l'autorizzazione esente da tasse viene concessa soltanto per viaggi che hanno una relazione effettiva con l'allacciamento e la gestione degli alpi, dei boschi, dei prati e dei pascoli.

Riguardo al cpv. 5

I "contributi per le spese di manutenzione", ossia tasse che vanno oltre una semplice tassa di cancelleria, calcolate in base all'onere effettivo per la manutenzione stradale, possono venire riscossi, conformemente all'inequivocabile prescrizione dell'art. 8 cpv. 3 LALCStr, soltanto se l'autorizzazione si riferisce a "veicoli a motore pesanti" (peso totale oltre 3500 kg) e anche in questo caso soltanto per quanto siano necessari per coprire le spese di manutenzione stradale supplementari risultanti (cfr. PTA 1969, p. 79).

Art. 9

Si rimanda a quanto esposto sopra al n. II. 4 delle spiegazioni.

La riscossione di una tassa non ha niente a che vedere con la responsabilità del proprietario di un'opera.

Art. 10 e 11

vedi sopra, n. II. 6 delle spiegazioni

Art.12 e 13

vedi sopra, n. II. 5 delle spiegazioni

Coira, 2 agosto 2013