

# **BGer 1C 707/2013 vom 30. September 2013**

Bundesgericht, 2013-09-30, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_707\\_2013](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_707_2013)

FR: TF 1C 707/2013 du 30 septembre 2013

IT: TF 1C 707/2013 del 30 settembre 2013

## **Regeste**

approvazione della lista indicativa degli eventi con possibile utilizzo di impianti elettroacustici, previsti o ipotizzati durante il periodo giugno -dicembre 2012 in centro città | Equilibrio ecologico

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Il Tribunale federale esamina d'ufficio se e in che misura un ricorso può essere esaminato nel merito ( DTF 138 I 367 consid. 1).

### **E. 1.2**

Il ricorso, proposto rettamente dal Municipio in nome del Comune (sentenza 1P.77/1999 del 5 marzo 1999, in RDAT 1999 II n. 48 pag. 166), tempestivo (art. 100 cpv. 1 in relazione con l' art. 46 cpv. 1 lett. b LTF ), diretto contro una decisione dell'autorità cantonale di ultima istanza (art. 86 cpv. 1 lett. d LTF) e fondato sull'autonomia comunale, è di massima ammissibile.

### **E. 1.3**

Riguardo alla sua legittimazione, il ricorrente si avvale dell'art. 89 cpv. 2 lett. c LTF, secondo cui i Comuni hanno diritto a ricorrere se fanno valere la violazione di garanzie loro conferite dalla Costituzione cantonale o dalla Costituzione federale. La legittimazione a ricorrere, fondata su un'asserita violazione dell'autonomia del ricorrente garantita dagli art. 50 cpv. 1 Cost. e 16 cpv. 2 Cost./TI, è di massima data. Sapere se il Comune disponga effettivamente di autonomia nel campo litigioso, segnatamente riguardo all'uso del demanio pubblico e all'inquinamento fonico, e se questa sia stata disattesa è questione di merito, non di ammissibilità ( DTF 136 I 265 consid. 1.3, 404 consid. 1.1.3; 135 I 43 consid. 1.2). Nella fattispecie, questa questione può tuttavia rimanere aperta, ritenuto che, come si vedrà, il ricorso è inammissibile per più motivi.

### **E. 1.4**

Il ricorrente sostiene di avere un interesse degno di protezione (art. 89 cpv. 1 lett. c LTF), pratico e attuale, all'annullamento o alla modifica della decisione impugnata. Espone che, sebbene le manifestazioni previste dalla censurata lista abbiano già avuto luogo, la tematica presenterebbe nondimeno importanti questioni d'interesse pubblico, che si ripresenterebbero ogni anno e che non potrebbero essere verificate in tempo utile dal Tribunale federale.

#### **E. 1.4.1**

Per evidenti motivi di economia processuale, questo Tribunale esamina solo questioni concrete e non meramente teoriche ( DTF 136 I 274 consid. 1.3; 136 II 101 consid. 1.1) :

esso rinuncia tuttavia eccezionalmente all'esigenza di un tale interesse, quando l'impugnativa è diretta contro un atto che potrebbe ripetersi in futuro e le questioni litigiose, al cui chiarimento deve sussistere un interesse pubblico sufficientemente importante, potrebbero ripresentarsi e non potrebbero essere esaminate tempestivamente ( DTF 137 I 23 consid. 1.3.1 e rinvii; 137 IV 87 consid. 1).

#### **E. 1.4.2**

La fondatezza dell'accenno ricorsuale, secondo cui questa condizione sarebbe adempiuta in concreto, non è affatto manifesta. In effetti, dalla decisione impugnata risulta che il Tribunale cantonale amministrativo ha circoscritto il suo giudizio alla decisione governativa del 29 agosto 2012 (n. 4530), aprendo ulteriori incarti separati relativi a due altre decisioni governative di stessa data (n. 4528 e 4529), impugunate dai ricorrenti e inerenti alle autorizzate manifestazioni "Estateinsieme" dal 6 giugno al 1° luglio 2012 e "Beatles days" del 1° e 2 giugno 2012. La Corte cantonale ha disgiunto la causa in esame da quelle appena citate per poterle evadere assieme ad altre impugnative interposte dal Comune e dal Patriziato di Bellinzona. Ne segue che il Tribunale federale potrebbe essere nuovamente chiamato a esprimersi entro breve termine su ulteriori sentenze riguardanti la stessa tematica, ciò che contrasta con il principio ch'esso deve occuparsi una sola volta della medesima procedura. La questione non dev'essere tuttavia esaminata oltre, visto che il ricorso è inammissibile anche per altri motivi.

#### **E. 2.1**

Il ricorrente stesso rileva, rettamente, che il giudizio impugnato in sostanza non conclude la procedura, visto che rinvia in pratica gli atti al Municipio per nuova decisione. Sono incidentali le decisioni che non pongono termine alla lite e riguardano soltanto una fase del procedimento, assumendo una funzione strumentale rispetto alla pronuncia destinata a concludere la vertenza; queste decisioni possono avere indifferentemente per oggetto una questione formale o materiale, giudicata anteriormente alla decisione finale ( DTF 133 V 477 consid. 4.1.3). Le decisioni di rinvio costituiscono di massima decisioni incidentali ai sensi dell' art. 93 LTF ( DTF 138 I 143 consid. 1.2; 133 V 477 consid. 4.2). Secondo questa norma, il ricorso contro una tale decisione è ammissibile se può causare un pregiudizio irreparabile (lett. a) o se l'accoglimento del ricorso comporterebbe immediatamente una decisione finale consentendo di evitare una procedura probatoria defatigante o dispendiosa (lett. b). L'adempimento di quest'ultima condizione non è addotto dal ricorrente, né è ravvisabile in concreto. In effetti, un eventuale accoglimento del gravame non comporterebbe immediatamente una decisione finale sulla lite (cfr. DTF 137 III 637 consid. 1.2; 136 II 165 consid. 1.2.1 pag. 171; 135 II 30 consid. 1.3.4 pag. 36).

#### **E. 2.2**

Le condizioni di ammissibilità poste dall' art. 93 cpv. 1 LTF , il cui adempimento di principio deve essere dimostrato dal ricorrente ( DTF 134 III 426 consid. 1.2 in fine; 133 II 629 consid. 2.3.1), mirano a sgravare il Tribunale federale, che di massima deve potersi esprimere sull'oggetto del litigio con un'unica decisione, evitando, come in concreto, di pronunciarsi parzialmente, senza un esaustivo accertamento della fattispecie, nell'ambito di una prima fase della procedura. Il semplice prolungamento della procedura o l'aumento dei costi collegati alla causa non bastano di massima a fondare un simile pregiudizio ( DTF 136 II 165 consid. 1.2.1; 136 IV 92 consid. 4). Se eventuali pregiudizi possono essere eliminati in modo adeguato anche nel contesto di un esame successivo all'emanazione del giudizio

finale, questo Tribunale non entra quindi nel merito di impugnative contro decisioni pregiudiziali e incidentali ( DTF 135 II 30 consid. 1.3.2). In effetti, se in virtù dei capoversi 1 e 2 dell'art. 93 il ricorso è inammissibile o non è stato interposto, le decisioni incidentali possono essere impugunate mediante ricorso contro la decisione finale in quanto influiscano sul contenuto della stessa ( art. 93 cpv. 3 LTF ). Il Tribunale federale deve pronunciarsi una volta sola su un processo e soltanto quando è certo che i ricorrenti abbiano subito un danno definitivo ( DTF 135 III 329 consid. 1.2.2 pag. 333 seg.; 135 I 261 consid. 1.2, 133 V 645 consid. 2.1 in fine e 2.2). Come ancora si vedrà nel caso di specie non vi sono motivi per scostarsi da questa prassi invalsa.

### **E. 2.3**

Certo, il ricorrente osserva che se, di massima, il semplice prolungamento della procedura non comporta un pregiudizio irreparabile, ciò non è il caso quando la decisione impugnata obbliga l'autorità di prima istanza a emanare un provvedimento ch'essa reputa contrario al diritto ( DTF 133 V 477 consid. 5.2.2 pag. 483 seg.). Sostiene che nella fattispecie il Municipio sarebbe tenuto ad adottare una nuova decisione implicante lo stralcio di più dell'80 % delle giornate-manifestazioni previste nel centro cittadino, per cui non si potrebbe esigere ch'esso dia seguito alle indicazioni della Corte cantonale per impugnare successivamente la propria decisione facendo valere una violazione della sua autonomia.

#### **E. 2.3.1**

L'assunto non regge. La Corte cantonale, non confermando la lista degli eventi previsti contenuti nella decisione municipale, ha infatti ritenuto che non compete a essa apportare gli emendamenti necessari per renderla conforme al diritto, ma che spetta all'Esecutivo comunale decidere se intenda o no disciplinare per il tramite di un'ordinanza il quadro degli eventi programmabili sull'arco di un anno, riducendo in misura consistente il numero e gli orari delle manifestazioni, rispettivamente, in subordine, i limiti fonici alla fonte, in funzione delle immissioni sulle abitazioni più vicine, in modo da rientrare nei valori limite d'esposizione al rumore deducibili dagli art. 15 LPAmb (RS 814.01) e 40 cpv. 3 dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico del 15 dicembre 1986 (RS 814.41), ispirandosi alle direttive richiamate nella decisione impugnata. Il Tribunale cantonale amministrativo ha stabilito, a ragione, che spetta in primo luogo al Comune scegliere in che maniera ossequiare la normativa federale contro l'inquinamento fonico, segnatamente se riducendo in misura consistente il numero e gli orari delle manifestazioni, rispettivamente, in subordine, in funzione delle immissioni sulle abitazioni più vicine, i limiti fonici alla fonte.

#### **E. 2.3.2**

Contrariamente all'assunto ricorsuale, il Municipio non subisce quindi un danno irreparabile ai sensi dell' art. 93 cpv. 1 lett. a LTF , consistente nel dover dar seguito a un'istruzione che reputa errata, per poi impugnare la propria decisione per violazione dell'autonomia comunale ( DTF 133 II 409 consid. 1.2 e rinvi; 128 I 3 consid. 1b). Come visto, la Corte cantonale ha ritenuto che spetta a quest'ultimo, dopo aver effettuato i necessari accertamenti, decidere se procedere semmai in via di ordinanza e scegliere poi tra le diverse soluzioni quella che ritiene più appropriata per rispettare le esigenze imposte dal diritto federale. In siffatte circostanze, al ricorrente rimane chiaramente un'ampia latitudine di apprezzamento e di giudizio, ritenuto che la Corte cantonale né gli ha imposto di realizzare una precisa e determinata scelta di manifestazioni né specifiche modalità della loro attuazione ( DTF 138 I 143 consid. 1.2 in fine; 134 II 124 consid. 1.3; 133 V 477 consid.

5.2.2; 134 III 177 consid. 1.2 inedito).

### **E. 3.1**

Il ricorso è chiaramente inammissibile per carenza di motivazione. Il Tribunale federale esamina infatti soltanto le censure sollevate e motivate. In effetti, secondo l' art. 42 cpv. 1 e 2 LTF , il gravame dev'essere motivato in modo sufficiente, spiegando nei motivi perché l'atto impugnato viola il diritto ( DTF 138 I 171 consid. 1.4, 225 consid. 3.2; 136 II 304 consid. 2.4 e 2.5). Questa Corte non è pertanto tenuta a vagliare, come lo farebbe un'autorità di prima istanza, tutte le questioni giuridiche che si pongono, se queste non sono presentate nella sede federale ( DTF 138 I 274 consid. 1.6; 136 I 229 consid. 4.1). Le esigenze di motivazione sono inoltre accresciute, laddove il ricorrente lamenta la violazione di diritti fondamentali e di norme del diritto cantonale ( art. 106 cpv. 2 LTF ), nonché l'arbitrio nell'accertamento dei fatti e nella valutazione delle prove, poiché ciò equivale a sostenere che i fatti sono stati accertati in violazione dell' art. 9 Cost. e del diritto federale ( DTF 136 II 304 consid. 2.4 e 2.5; 136 I 229 consid. 4.1). In questa misura, argomentazioni vaghe o appellatorie non sono quindi ammissibili ( DTF 134 I 83 consid. 3.2). L'atto di ricorso, di natura meramente appellatoria, non adempie affatto queste esigenze. Il gravame si esaurisce in effetti in una mera trascrizione della giurisprudenza relativa alle esigenze formali di ammissibilità di un ricorso al Tribunale federale e delle argomentazioni di diritto sviluppate dalla Corte cantonale, senza tuttavia cercare di dimostrarne l'infondatezza o l'incostituzionalità.

### **E. 3.2**

In primo luogo, la Corte cantonale ha rilevato che la citata lista non è una decisione, ma rappresenta semplicemente un programma definito dallo stesso Municipio come "indicativo", per cui se ne potrebbe dedurre ch'essa non esplica effetti vincolanti, ritenuto che non autorizza le manifestazioni previste, ma impone l'obbligo di richiedere la necessaria autorizzazione per l'occupazione temporanea dell'area pubblica per ogni singolo evento. Il programma litigioso non costituisce, modifica o sopprime diritti o obblighi degli amministrati, per cui non realizza gli estremi di un atto amministrativo. Si tratterebbe tutt'al più di una decisione parziale, che definisce, in maniera vincolante per il Comune, il quadro non esaustivo delle principali condizioni (luogo, data, orari e limiti fonici) che i promotori (tranne per le manifestazioni del 1° agosto e di "Estateinsieme") dovrebbero soddisfare per conseguire, se del caso, le necessarie autorizzazioni. Sempre secondo i giudici cantonali, il programma neppure costituisce un'ordinanza municipale, né una decisione di portata generale ("Allgemeinverfügung"). Hanno pure aggiunto che, dichiarando il programma "indicativo", ma conferendogli nel contempo immediata esecutività, il Municipio dimostrerebbe di volergli attribuire la valenza di atto vincolante: ne hanno dedotto che pertanto si potrebbero ravvisare gli estremi di un non meglio specificato atto, comunque impugnabile, di natura parziale, destinato a essere ulteriormente integrato da permessi per le singole manifestazioni, lasciando nondimeno indecise le questioni legate alla sua impugnabilità da parte di terzi. Il ricorrente non si esprime del tutto su queste conclusioni, decisive per l'esito del giudizio.

### **E. 3.3**

La Corte cantonale si è poi pronunciata sull'applicazione della LPAmb, in particolare sulle misure di limitazione delle emissioni applicate alla fonte. Ha ricordato che l'OIF e i suoi allegati non contengono prescrizioni, né fissano valori limite specifici volti a contenere le

immissioni foniche derivanti da concerti, spettacoli o feste all'aperto. Richiamando la prassi del Tribunale federale ( DTF 126 II 300 consid. 4c/cc), ha rilevato che sotto il profilo della prevenzione si giustifica di imporre limitazioni di luogo e di tempo, piuttosto che limitare o vietare le immissioni foniche. Ne ha concluso che le misure destinate a limitare le emissioni di manifestazioni all'aperto vanno decise caso per caso, tenendo conto da un lato dei criteri di valutazione deducibili dagli ordinamenti locali o da direttive oppure anche da raccomandazioni e linee guida estere, nella misura in cui risultino compatibili con la legislazione ambientale svizzera, e dall'altro delle caratteristiche specifiche del singolo evento. Riprendendo pedissequamente queste esposizioni, il ricorrente non tenta di dimostrare che la Corte cantonale avrebbe interpretato in maniera non corretta il diritto federale. Ora, quando la decisione impugnata, come in concreto, si fonda su diverse motivazioni indipendenti e di per sé sufficienti per definire l'esito della causa, il ricorrente è tenuto, pena l'inammissibilità, a dimostrare che ognuna di esse viola il diritto ( DTF 138 I 97 consid. 4.1.4; 133 IV 119 consid. 6.3 pag. 121).

### **E. 3.4**

L'istanza precedente ha poi esaminato singolarmente e globalmente, tenendo conto del potere d'apprezzamento spettante al Comune, le manifestazioni indicate nella lista litigiosa, rilevando che, escluso il carnevale, quelle durante le quali è prevista la produzione di musica con un limite fonico di 93 db (A) si estendono, sull'arco di meno di otto mesi, per una durata complessiva di 33 giorni: oltre 100 ore distribuite nella misura del 70 % nella fascia oraria compresa tra le ore 6.00 e le 22.00 e per il resto tra le 22.00 e le 6.00. Ne ha concluso che per gli abitanti del centro storico l'insieme degli eventi comporterebbe un carico fonico palesemente superiore a qualsiasi limite di tollerabilità. Ha aggiunto che, tranne i festeggiamenti per il 1° agosto, nessuna delle manifestazioni contemplate nella lista risponderrebbe a un interesse pubblico talmente marcato da giustificare una siffatta menomazione del diritto alla quiete notturna, ricordato che la presenza di abitanti nel centro storico è il frutto di una specifica scelta strategica volta a salvaguardarne la vitalità.

#### **E. 3.4.1**

Il ricorrente non dimostra del tutto che i fatti posti a fondamento del giudizio impugnato sarebbero stati accertati in modo manifestamente inesatto o in violazione del diritto (art. 97 cpv. 1 e 105 cpv. 2 LTF), per cui essi sono vincolanti per il Tribunale federale (art. 105 cpv. 1 in relazione con l' art. 97 cpv. 1 LTF ; DTF 139 II 7 consid. 4.2; 138 II 331 consid. 1.4; 136 I 184 consid. 1.2). Nemmeno adducendo, per di più in maniera del tutto generica, che la criticata lista sarebbe stata conforme alle norme del diritto federale e che l'insieme degli eventi litigiosi comportava per gli abitanti del centro storico un carico fonico ancora rientrante nei limiti della tollerabilità, il ricorrente cerca di spiegare perché le conclusioni alle quali è giunta la Corte cantonale sarebbero lesive del diritto federale. Al riguardo, esso si limita ad addurre che non tenendo conto dell'interesse pubblico ad animare e a mantenere vivo il centro cittadino, che non sarebbe un dormitorio di periferia per cui una certa limitazione del diritto alla quiete degli abitanti sarebbe giustificato, la Corte cantonale non avrebbe rispettato l'ampio potere d'apprezzamento spettante al Comune e leso l'autonomia comunale. Asserisce poi, in maniera perentoria, che l'insieme degli eventi litigiosi non sarebbe stato suscettibile di creare un disturbo importante per gli abitanti della zona. Ciò poiché, al suo dire e nuovamente senza confrontarsi con gli argomenti esposti nel giudizio impugnato, non vi sarebbero normative federali o cantonali vincolanti, che permetterebbero una siffatta, esagerata ingerenza nell'autonomia comunale. Con questo generico assunto il

ricorrente non dimostra affatto come e perché sarebbe stata disattesa la preminenza del diritto federale contro l'inquinamento fonico. Riguardo alla contestata presa in considerazione di direttive straniere, segnatamente della Germania e dell'Austria, richiamate chiaramente a titolo esemplificativo nella decisione impugnata, con le quali nemmeno si confronta, il ricorrente, disattendendo chiaramente le già citate esigenze di motivazione ( art. 42 LTF ), rileva semplicemente che per non meglio precisate specificità dei centri urbani ticinesi esse non potrebbero "manifestamente trovare spazio effettivo". Né tenta di dimostrare perché la giurisprudenza adottata dalla Corte cantonale non si applicherebbe nel caso di specie.

#### **E. 3.4.2**

La Corte cantonale ha infine sottolineato che la presenza di abitanti nel centro storico, il cui diritto alla quiete notturna dev'essere rispettato entro i limiti previsti dalla legislazione e dalla prassi, rappresenta il frutto di una specifica scelta strategica del Comune, volta a salvaguardarne la vitalità. Al riguardo il ricorrente rileva che si ipotizza una modifica del piano regolatore particolareggiato del centro storico, che in sostanza dovrebbe sopprimere il parziale obbligo di contenuto residenziale e modificare il grado di sensibilità, aumentandolo dall'attuale grado II al grado III. Questo rilievo, relativo a un'eventuale futura modificazione della normativa comunale, chiaramente non dimostra l'infondatezza dell'argomento addotto dai giudici cantonali.

#### **E. 3.4.3**

Il ricorrente richiama infine l' art. 5 cpv. 2 del regolamento ticinese del 17 maggio 2005 di applicazione dell'OIF (ROIF), secondo cui i Municipi adottano, se del caso mediante ordinanza, i provvedimenti idonei a evitare o limitare i rumori molesti causati segnatamente da manifestazioni. Accenna poi all'art. 7 cpv. 1 e 2 ROIF, secondo cui le manifestazioni pubbliche sono da programmare in modo che le emissioni siano tollerabili dal vicinato e che l'organizzatore di manifestazioni che si svolgono più volte sull'arco di un anno deve inoltrare al Municipio un programma di massima di quelle che si svolgeranno nei successivi 12 mesi (cpv. 4). Rilevando che detta norma non impone agli Esecutivi comunali di allestire un programma delle manifestazioni previste sull'arco di un anno, il ricorrente disattende che l'art. 8 cpv. 1 ROIF dispone che nelle zone edificabili a destinazione residenziale, le attività che possono causare immissioni foniche moleste devono essere limitate al massimo possibile, attraverso la definizione di giorni, orari e durata adeguati per il loro svolgimento: essi possono adottare, tramite ordinanza, provvedimenti più restrittivi (cpv. 3). Mal si comprende quindi, e il ricorrente non lo spiega, perché la Corte cantonale invitando il Municipio a esaminare se non intenda procedere in via d'ordinanza avrebbe leso l'invocato regolamento.

#### **E. 4.1**

Il ricorso dev'essere pertanto dichiarato inammissibile. Non si riscuotono spese ( art. 66 cpv. 4 LTF ).

#### **E. 4.2**

L'emanazione del presente giudizio rende priva di oggetto l'istanza di concessione dell'effetto sospensivo.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.