

BVGer A-4751/2007 vom 13. Juli 2010

Bundesverwaltungsgericht, 2010-07-13, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-4751_2007

FR: TAF A-4751/2007 du 13 juillet 2010

IT: TAF A-4751/2007 del 13 luglio 2010

Regeste

Limitazioni della circolazione

Erwägungen

E. 1.1

Fatta eccezione delle decisioni previste all'art. 32 della Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32), il TAF in virtù dell'art. 31 LTAF, giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021) prese dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF. Per decisione si intendono i provvedimenti dell'autorità nel singolo caso, fondati sul diritto pubblico federale, intesi a disciplinare in maniera coercibile un concreto rapporto di diritto amministrativo, in particolare mediante la sua costituzione o la sua constatazione. Nella summenzionata definizione di decisione rientrano anche i provvedimenti con validità generale, ovvero diretti a una cerchia indeterminata di destinatari, che regolamentano però una particolare fattispecie (DTF 126 II 302, consid. 1a; BLAISE KNAPP, Précis de droit administratif, 4a ed., Basilea/Francoforte sul Meno 1991, pag. 199 segg.; PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II, 2a ed., Berna 2002, pag. 173 segg.).

E. 1.2

Nel caso in esame, la riduzione della velocità massima consentita sull'autostrada fra Chiasso e Bissone costituisce una decisione, con validità generale, ai sensi dell'art. 5 PA, emessa dall'USTRA, che è un'autorità ai sensi dell'art. 33 lett. d LTAF. Ne consegue che il TAF è competente per giudicare il presente ricorso.

E. 2.1

Giusta l'art. 48 PA ha diritto di ricorrere chi ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore o è stato privato della possibilità di farlo (cpv. 1, lett. a), chi è particolarmente toccato dalla decisione impugnata (cpv. 1, lett. b) e chi ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (cpv. 1, lett. c). Inoltre, ha diritto di ricorrere ogni persona, organizzazione o autorità cui un'altra legge federale riconosce tale diritto (cpv. 2).

E. 2.2

Nella fattispecie, hanno adito lo scrivente Tribunale: - il Touring Club Svizzero (TCS), Sezione Ticino, e 13 soci, a titolo personale, che risiederebbero tutti nel Mendrisiotto e sarebbero spinti per ragioni lavorative e professionali a percorrere quotidianamente l'autostrada (ricorso 1); - l'Automobile Club Svizzero (ACS), Sezione Ticino, e il suo presidente a titolo personale, che percorrerebbe molto frequentemente l'autostrada (ricorso

2); - l'Unione Professionale Svizzera dell'Automobile (UPSA), Sezione Ticino, e 7 soci, a titolo personale, che risiederebbero tutti nel Mendrisiotto o nel Luganese e sarebbero spinti per la natura delle loro attività lavorative e professionali a percorrere quotidianamente l'autostrada (ricorso 3); - l'USIC - Sezione Ticino - Gruppo carrozzieri ticinesi, e 7 soci, a titolo personale, che risiederebbero nel Mendrisiotto e sarebbero portati a percorrere quotidianamente l'autostrada per ragioni lavorative e professionali (ricorso 4); - la Camera di commercio, dell'industria e dell'artigianato del Canton Ticino (Ccia-Ti), e 2 soci, a titolo personale, che risiederebbero uno nel Mendrisiotto e l'altro nel Luganese e le cui attività lavorative e professionali li indurrebbero a percorrere quotidianamente l'autostrada (ricorso 5). I ricorsi 1-5, che fanno stato dei medesimi gravami e che sono stati congiunti dal TAF in una sola procedura, sono a tal punto identici da poter essere di fatto considerati come un unico ricorso sottoscritto da numerose parti, peraltro tutte rappresentate dallo stesso avvocato. Nella fattispecie, né le associazioni né le persone private ricorrenti hanno partecipato alla procedura davanti all'autorità inferiore. Tuttavia, si deve ammettere che gli insorgenti, ignorando l'esistenza della procedura, non hanno avuto alcuna possibilità di partecipare alla stessa, per cui le condizioni dell'art. 48 cpv. 1 lett. a PA devono essere ritenute adempite (ISABELLE HÄNER, in: CHRISTOPH AUER/MARKUS MÜLLER/BENJAMIN SCHINDLER [ed.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), Zurigo-San Gallo 2008, pag. 643; BERNHARD WALDMANN, in: NIGGLI/UEBERSAX/WIPRÄCHTIGER, Kommentar BGG, art. 89 no 9). Alla luce di quanto precede, resta da esaminare se le associazioni e/o i privati sono particolarmente toccati dalla decisione impugnata e se hanno un interesse degno di protezione al suo annullamento o alla sua modificazione (art. 48 cpv. 1 lett. b e c PA).

E. 2.2.1

Sulla base di una giurisprudenza consolidata, sono da considerare toccati da una limitazione del traffico quei privati che circolano più o meno regolarmente sulla strada in questione. La regolarità è data quando la percorrenza si protrae su di un lungo periodo e se, durante questa durata, la strada viene utilizzata con frequenza, ossia a intervalli più o meno corti. Di regola, un interesse degno di protezione deve essere riconosciuto a coloro i quali circolano sulla strada oggetto della limitazione per ragioni professionali o di domicilio (cfr. in particolare Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione [GAAC] 65.114, consid. 5b; GAAC 61.22, consid. 1c-d). Nella fattispecie, come risulta dalle tabelle riassuntive versate agli atti dai ricorrenti, i privati insorti dinanzi al TAF risiedono nel Mendrisiotto e/o nel Luganese. È quindi assai verosimile che, come preteso dai ricorrenti, essi utilizzino regolarmente, ai sensi della giurisprudenza succitata, il tratto di autostrada in questione per recarsi al lavoro e/o raggiungere il loro domicilio, adempiendo di conseguenza i requisiti richiesti all'art. 48 cpv. 1 PA per interporre ricorso. Comunque, poiché dovrà essere riconosciuta la legittimazione a ricorrere di TCS, ACS e UPSA (cfr. consid. seguente 2.2.2) e quindi si deve in ogni caso entrare nel merito della causa, lo scrivente Tribunale può dispensarsi dall'approfondire ulteriormente la questione.

E. 2.2.2

Le sezioni ticinesi di TCS, ACS e UPSA sono delle associazioni ai sensi degli art. 60 e seguenti del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC, RS 210) [cfr. statuti versati agli atti]. In quanto né la legislazione in materia di circolazione stradale, né un'altra legislazione contemplano un diritto particolare di ricorso in favore di tali associazioni (art. 48 cpv. 2 PA), la legittimazione delle stesse deve pertanto essere valutata solo in virtù

dell'art. 48 cpv. 1 PA. Le condizioni poste all'art. 48 cpv. 1 lett. a, b, c PA devono essere adempiute cumulativamente (ISABELLE HÄNER, in: CHRISTOPH AUER/MARKUS MÜLLER/BENJAMIN SCHINDLER [ed.], op. cit., pag. 641). La giurisprudenza ha già avuto modo di precisare quando ad un'associazione può essere riconosciuta la qualità di parte. Si tratta di adempiere in modo cumulativo le premesse del cosiddetto ricorso collettivo nell'interesse dell'associazione ("egoistische Verbandsbeschwerde"). A tal fine è necessario che l'organismo abbia la personalità giuridica, che gli statuti prevedano esplicitamente che l'organismo abbia per scopo la difesa degli interessi in questione, che gli interessi dei membri o della maggior parte di loro siano toccati dalla decisione impugnata e che questi membri - presi individualmente - abbiano il diritto di ricorrere (DTF 6c.1/2008 del 9 maggio 2008, consid. 2.1; DTF 123 II 376, consid. 5b/dd; DTF 119 Ib 374, consid. 2a/aa; DTF 113 Ib 363; consid. 2a; BLAISE KNAPP, op. cit., pag. 408). Questo dispositivo - assai restrittivo - di condizioni da adempiere è stato predisposto per evitare che il ricorso di un'associazione sia volto al semplice rispetto delle normative vigenti, rispettivamente alla pura tutela di interessi di terzi, non essendo l'azione popolare contemplata dal diritto svizzero (DTF 125 I 7, consid. 3a-c; DTF 123 II 425, consid. 2). Conformemente ai loro statuti, il TCS, l'ACS e l'UPSA sono delle persone giuridiche, aventi in particolare quale scopo la salvaguardia degli interessi della circolazione stradale, la promozione del commercio dell'automobile e di un sano sviluppo della motorizzazione - segnatamente con iniziative di autodifesa - e la tutela degli interessi dei loro soci. Inoltre, si può ragionevolmente supporre che, se non tutti, almeno la maggior parte dei loro membri sia toccata dalla decisione dell'USTRA di limitare la velocità a 100 km/h, in quanto il segmento autostradale litigioso costituisce un tratto nevralgico della rete stradale ticinese, per cui lo stesso è sicuramente utilizzato da un numero importante di soci. Infine, anche alla luce di quanto già evidenziato al considerando 2.2.1 precedente, i loro membri - presi individualmente - hanno il diritto di ricorrere. Ne consegue che TCS, ACS e UPSA sono legittimate ad interporre ricorso.

E. 2.2.3

Anche l'USIC e la Ccia-Ti sono delle associazioni ai sensi degli art. 60 e seguenti CC. Ma queste, differentemente dalle associazioni precedentemente esaminate, non contemplano specificatamente nei loro statuti la salvaguardia degli interessi della circolazione stradale e degli automobilisti. Siffatte associazioni difendono degli interessi più generali (Ccia-Ti) o comunque diversi (USIC) da quelli connessi con la decisione impugnata. Ammettere la loro legittimazione a ricorrere nella presente fattispecie, equivarrebbe a riconoscere l'azione popolare, che, come detto, non è contemplata dal diritto svizzero. Già per tale considerazione, si deve negare la legittimazione a ricorrere delle associazioni in esame. Inoltre, non è per niente comprovato che la maggior parte dei loro membri sia toccata dalla decisione impugnata.

E. 2.2.4

In via riassuntiva, poiché è perlomeno riconosciuta la legittimazione a ricorrere di TCS, ACS e UPSA, il TAF deve entrare nel merito della vertenza. I requisiti relativi ai termini, alla forma e al contenuto dei ricorsi sono parimenti soddisfatti (art. 51 e 52 PA).

E. 3

Con ricorso al TAF, possono essere invocati la violazione del diritto federale, l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti e l'inadeguatezza (art.

49 PA). In linea di massima, il TAF esamina con piena cognizione le censure di cui sopra. Nella fattispecie, i ricorrenti contestano la decisione dell'USTRA del 12 giugno 2007. I gravami sollevati nell'atto ricorsuale sono riassunti qui di seguito. Innanzitutto, a detta dei ricorrenti, la decisione dell'USTRA del 12 giugno 2007, notificata alle parti mediante pubblicazione sul Foglio federale (art. 36 lett. d PA), difetta di motivazione. Trattandosi di un vizio di natura formale, la sua constatazione comporterebbe l'annullamento della decisione impugnata. In seguito, i ricorrenti - protestate spese e ripetibili - lamentano la violazione dell'art. 32 cpv. 3 della Legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (LCStr, RS 741.01) e dell'art. 108 cpv. 2 e 4 dell'Ordinanza del 5 settembre 1979 sulla segnaletica stradale (OSStr, RS 741.21). A detta dei ricorrenti, la decisione di ridurre la velocità massima sull'autostrada tra Chiasso e Bissone non adempirebbe le specifiche condizioni previste dalla legislazione testé citata. In particolare, viene contestata l'esistenza di una perizia, che dimostri la necessità, l'opportunità e la proporzionalità del provvedimento deciso dall'autorità di prime cure. In sunto, gli insorgenti lamentano l'infondatezza della decisione impugnata, che riposerebbe su un accertamento incompleto e inesatto di fatti rilevanti, violerebbe il diritto federale e sarebbe comunque inadeguata alla situazione concreta.

E. 4

L'obbligo di motivazione deriva dal diritto di essere sentito. Il diritto di essere sentito, sancito dagli art. 29 cpv. 2 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101) e 6 no 3 della Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU, RS 0.101), costituisce un aspetto importante e specifico del principio generale di un equo processo giusta gli art. 29 cpv. 1 Cost. e 6 no 1 CEDU. Il diritto di essere sentito è una garanzia di natura formale. Una sua lesione comporta di regola l'annullamento della decisione impugnata, indipendentemente dalla fondatezza materiale del ricorso. Si rende quindi necessario esaminare immediatamente se la medesima sia stata disattesa (DTF 124 V 183, consid. 4a; DTF 122 II 469, consid. 4a con rinvii; DTF 2P.67/2000 del 19 settembre 2000; DTAF A-2013/2006 dell'11 dicembre 2009, consid. 6).

E. 4.1

Negli affari amministrativi, l'estensione del diritto di essere sentito è definita dagli art. 26 segg. PA, la quale lo garantisce espressamente (cfr. segnatamente art. 35 PA; DTF 117 Ib 481, consid. 5a/aa). Esso garantisce a tutte quelle persone che sono toccate di più che la collettività dall'esito di una procedura, il diritto di cooperare ed influenzare la procedura (LORENZ KNEUBÜHLER, *Gehörsverletzung und Heilung* in: ZBI 1998, pag. 97 segg., soprattutto pag. 100, con rinvio a DTF 116 Ia 94, consid. 3b; cfr. anche: MICHELE ALBERTINI, *Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates*, Berna 2000, pag. 225). E' sufficiente che la motivazione si esprima sulle circostanze significative, atte ad influire in un modo o nell'altro sul giudizio di merito, così da permettere all'interessato di afferrare le ragioni della decisione e di impugnarla in piena coscienza di causa (DTF 129 I 232, consid. 3.2, DTF 126 I 97, consid. 2b; DTF 124 II 146, consid. 2a, DTF 123 I 31, consid. 2c). Ovvero, l'autorità non è tenuta a prendere posizione su tutti gli argomenti sollevati, ma può limitarsi ad esporre le sole circostanze rilevanti per la decisione (DTF 130 II 530, consid. 4.3; DTF 129 II 232, consid. 3.2.; DTF 126 I 97, consid. 2b; RHINOW/KOLLER/KISS, *Oeffentliches Prozessrecht*, n. 437; Lorenz Kneubühler, *Die Begründungspflicht. Eine Untersuchung über die Pflicht der Behörden zur Begründung ihrer Entscheide*, Berna/Stoccarda/Vienna 1998,

pag. 29 segg.). Peraltro, la motivazione non deve necessariamente trovarsi nella decisione stessa; essa può discendere da uno scritto separato o dal rinvio a una presa di posizione di un'altra autorità (DTF 123 I 31; DTF 113 II 204; BENOÎT BOVAY, *Procédure administrative*, Berna 2000, pag. 267).

E. 4.2

Inoltre, a titolo eccezionale, la violazione dell'obbligo di motivazione può essere sanata nella procedura di ricorso, se i motivi determinanti sono stati addotti in risposta dall'autorità, se il ricorrente ha potuto commentarli in una successiva memoria e, soprattutto, se il potere d'esame della giurisdizione competente non è più ristretto di quello appartenente all'istanza inferiore (DTF 126 I 72, consid. 2 con numerosi rinvii; DTF 116 V 28, consid. 3; Blaise Knapp, *op. cit.*, pag. 150-151).

E. 4.3

La decisione dell'USTRA è stata notificata alle parti mediante pubblicazione in un foglio ufficiale, ai sensi dell'art. 36 lett. d PA. In questi casi, la pubblicazione ufficiale deve contenere tutte le informazioni necessarie affinché gli eventuali ricorrenti possano farsi un'idea della portata della decisione e possano quindi valutare se i loro interessi sono toccati dall'atto in questione. Oltre all'indicazione dell'autorità decidente, nella pubblicazione deve sempre figurare il dispositivo della decisione e, se sono dati, i rimedi giuridici. Per contro, non si deve pubblicare una motivazione minuziosa. È sufficiente che la motivazione possa essere esaminata, se si dà il caso, presso l'autorità decisionale (Lorenz Kneubühler, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [ed.], *op. cit.*, pag. 522-523 con numerosi rinvii).

E. 4.4

Nella presente fattispecie, la decisione dell'USTRA del 12 giugno 2007, pubblicata sul foglio federale no 24 a pag. 3903, ottempera alle esigenze menzionate al considerando precedente. A questo proposito, occorre in particolare evidenziare che la motivazione risulta da uno scritto separato ai sensi della dottrina e della giurisprudenza succitate (cfr. consid. 4.1), ovvero dalla decisione del 30 maggio 2007 dell'USTRA notificata al Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone Ticino, in quanto richiedente della misura di protezione ambientale. Tale motivazione poteva essere esaminata presso l'autorità di prime cure, da chi si fosse ritenuto toccato dalla decisione. L'esistenza di un'argomentazione alla base della decisione impugnata, ma separata dalla stessa, non poteva, in buona fede, essere ignorata dai ricorrenti - peraltro rappresentati da un avvocato - visto il metodo adottato dall'USTRA per la notificazione di siffatto atto. In considerazione di quanto precede, la censura dei ricorrenti in merito alla violazione dell'obbligo di motivazione è priva di fondamento e deve quindi essere respinta.

E. 4.5

Per di più, nella denegata ipotesi in cui si ammettesse la carenza di motivazione della decisione impugnata, la stessa sarebbe comunque stata sanata nell'ambito della presente procedura ricorsuale. In effetti, i motivi determinanti della decisione sono stati reiterati e approfonditi nella risposta al ricorso, datata 26 ottobre 2007, dell'autorità inferiore. Tale risposta è stata sottoposta ai ricorrenti, che hanno potuto commentarla nella loro replica del 7 gennaio 2008. Inoltre, lo scrivente Tribunale dispone di un potere d'esame equivalente a quello dell'autorità inferiore (cfr. consid. 3 precedente).

E. 5

Secondo la Norma svizzera 640 040b dell'Unione dei professionisti svizzeri della strada (VSS), la funzione dell'autostrada è di garantire la circolazione fluida, sicura e ad alta velocità di autoveicoli e motocicli superiori a una data cilindrata. L'art. 32 cpv. 2 LCStr prescrive che il Consiglio federale limita la velocità dei veicoli a motore su tutte le strade. L'art. 4a cpv. 1 lett. d dell'Ordinanza del 13 novembre 1962 sulle norme della circolazione stradale (ONC, RS 741.11) precisa che la velocità massima generale dei veicoli può raggiungere, se le condizioni della strada, della circolazione e della visibilità sono favorevoli, 120 km/h sulle autostrade. Giusta l'art. 32 cpv. 3 LCStr, la velocità massima stabilita dal Consiglio federale può essere ridotta o aumentata, per determinati tratti di strada, dall'autorità competente soltanto in virtù di una perizia. Il principio di una riduzione della velocità è precisato all'art. 108 OSStr intitolato "deroghe alle limitazioni generali della velocità". Secondo l'art. 108 cpv. 2 OSStr: le limitazioni generali della velocità possono essere ridotte se un pericolo è percepibile difficilmente o troppo tardi e non può essere eliminato altrimenti (lett. a); se determinati utenti della strada necessitano di protezione speciale non altrimenti conseguibile (lett. b); se le limitazioni consentono di migliorare la fluidità del traffico su tratti molto frequentati (lett. c); se le emissioni eccessive a carico dell'ambiente (rumore, sostanze inquinanti) possono essere ridotte ai sensi della legislazione sulla protezione dell'ambiente, nel rispetto tuttavia del principio della proporzionalità (lett. d). Giusta l'art. 108 cpv. 4 OSStr, prima di fissare una deroga a una limitazione generale della velocità si procede a una perizia per chiarire se il provvedimento è necessario, opportuno oppure se sono da preferire altre misure. Occorre esaminare in particolar modo se il provvedimento può essere limitato alle ore di punta. Siffatto capoverso enuncia, per quanto attiene lo specifico ambito normativo, i contenuti del principio di proporzionalità, altrimenti consacrato all'art. 5 cpv. 2 Cost..

E. 5.1

Le deroghe al regime giuridico generalmente applicabile hanno quale scopo di evitare che la sua applicazione troppo "rigida" conduca, in casi particolari e circostanziati, ad urtarsi con interessi pubblici legittimi e preponderanti o che risulti oltremodo invasiva nei confronti di interessi privati, rispetto allo scopo perseguito dalla norma (Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. I, 2a ed., Berna 1994, pag 319 segg.). Le deroghe non devono essere a tal punto numerose che la norma generale, alla quale si fa eccezione, sia svuotata di ogni contenuto. Si deve evitare di creare un diritto ad hoc ("Sonderrecht") per delle categorie di eccezioni (DTF 117 Ib 125). In effetti, l'eccezione si giustifica proprio per il suo carattere individuale, che deve risultare da un'analisi specifica ed approfondita del caso (DTF 107 Ib 116; DTF 99 Ia 35). Inoltre, l'interesse alla deroga, per quanto importante, non è sufficiente: siffatto interesse deve essere ponderato con l'interesse perseguito dalla norma dalla quale ci si vuole discostare. Talvolta, il legislatore "anticipa" il lavoro dell'amministrazione e procede lui stesso alla ponderazione degli interessi, stabilendo con esattezza le condizioni da adempiere per ammettere una deroga (Moor, op. cit., pag. 323; DTF 107 Ib 116; DTF 112 Ib 51). Infine, la particolarità del caso, che giustifica l'eccezione alla regola, dovrà essere accuratamente stabilita, al fine di evitare l'estensione inattesa delle eccezioni, quale conseguenza del principio costituzionale dell'uguaglianza di trattamento (art. 8 cpv. 1 Cost.).

E. 5.2

Spetta ora allo scrivente Tribunale appurare se le premesse per le eccezioni alla velocità massima, poste agli art. 32 cpv. 3 LCStr, 108 cpv. 2 e cpv. 4 OSStr, sono adempiute nella presente fattispecie. La riduzione della velocità sull'autostrada N2 tra Chiasso e Bissone è stata decisa dall'USTRA quale misura di protezione ambientale (art. 108 cpv. 2 lett. d OSStr). Si deve pertanto verificare: - se è data una perizia; - se è dato un eccessivo carico ambientale; - se grazie al provvedimento deciso il carico ambientale può essere ridotto in misura rilevante; - se il provvedimento è proporzionato e non sono da preferire altre misure. Le premesse summenzionate devono essere soddisfatte cumulativamente.

E. 5.2.1

La perizia, secondo gli art. 32 cpv. 3 LCStr e 108 cpv. 4 OSStr, ha quale scopo di fornire all'autorità competente gli elementi di fatto utili per decidere in merito alla riduzione della velocità. Essa deve pronunciarsi sulla necessità, opportunità e proporzionalità della misura che si intende adottare. Non è rilevante se la perizia sia stata elaborata internamente all'amministrazione chiamata a decidere oppure da terzi. Il contenuto e l'estensione della perizia dipendono dallo scopo della deroga e dalla situazione locale e variano quindi necessariamente di caso in caso. Inoltre, gli elementi peritali non devono essere necessariamente contenuti in un unico documento, ma bensì possono risultare da documenti distinti, che insieme costituiscono la perizia (DTF 2A.38/2006, consid. 2.3; GAAC 59.63, consid. 4; GAAC 55.31, consid. 5a; GAAC 65.87, consid. 6a). Nella presente fattispecie, la decisione dell'USTRA si è basata sul "Piano di risanamento dell'aria del Mendrisiotto" (PRAM, del febbraio 2005, adottato dal Consiglio di Stato del Cantone Ticino il 1° marzo 2005), su una perizia di IFEC Consulenze SA del 28 aprile 2005 "Valutazione delle immissioni di NO₂" e sul documento denominato "Approfondimento autostrada A2 - No₂" del 9 agosto 2006, pure elaborato da IFEC Consulenze SA.

E. 5.2.1.1

Nel PRAM, elaborato dal Dipartimento del Territorio del Cantone Ticino giusta l'art. 44a della Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb, RS 814.01), sono innanzitutto riassunte le valutazioni e gli approfondimenti relativi allo stato dell'aria nel Mendrisiotto (emissioni, immissioni, esposizione della popolazione). Tali valutazioni poggiano in particolare su due studi riguardanti l'igiene dell'aria del Distretto: - catasto delle emissioni di ossidi di azoto (NO_x) e di idrocarburi (VOC) provenienti dai veicoli stradali, Ecocontrol, giugno 2001; - valutazione delle immissioni di diossido di azoto (NO₂), IFEC Consulenze SA, maggio 2001. Partendo da questi studi (stato di partenza 1997), tenendo conto degli scenari di mobilità preconizzati dal Piano dei trasporti del Mendrisiotto (PTM), di cui il PRAM può essere considerato un'appendice, e delle misure di risanamento individuate (gruppi di misure), sono quindi state fatte delle previsioni concernenti l'evoluzione futura della qualità dell'aria (orizzonte temporale 2010). Le elaborazioni effettuate si sono, in particolare, concentrate sull'inquinante NO₂, in quanto, secondo la documentazione consegnata agli atti, questo gas verrebbe prodotto principalmente dal traffico stradale e sarebbe quindi una preziosa "cartina di tornasole" dell'efficacia ambientale di misure incentrate sulla moderazione stradale (es. riduzione della velocità). Il capitolo 4.4.2 del PRAM, pag. 92-93 - Sottogruppo misure M2/gestione del traffico autostradale - tratta della riduzione a 100 km/h della velocità massima consentita sulla tratta autostradale Chiasso-Bissone e indica, in modo riassuntivo, i presunti benefici ambientali di tale misura per la popolazione residente nella regione. Né al capitolo 4.4.2 summenzionato, né altrove nel PRAM si analizza se la riduzione della velocità sia

proporzionata allo scopo perseguito; in particolare, non appare quali altre misure siano state eventualmente analizzate e per quali ragioni siano state scartate. Si impone ora al TAF di verificare se la restante documentazione su cui poggia la decisione impugnata tratti della proporzionalità della misura ambientale preconizzata.

E. 5.2.1.2

La perizia del 28 aprile 2005 "Valutazione delle immissioni di NO₂", il cui perimetro di studio coincide con la regione del Mendrisiotto, ha quali obiettivi: - il calcolo delle emissioni stradali di NO_x; - il calcolo e la rappresentazione grafica delle immissioni totali di NO₂ nel Mendrisiotto; - il calcolo dell'esposizione della popolazione all'inquinamento NO₂. I calcoli presentati si riferiscono sia ad una situazione di riferimento (1997), sia a diversi scenari futuri (2010). I valori e le mappe rappresentano sempre una situazione media annua. I dati presentati nell'ambito della perizia in esame costituiscono un aggiornamento dei calcoli svolti nell'ambito del PRAM. Siffatta perizia illustra nuovamente il presunto beneficio ambientale derivante dalla riduzione della velocità (cfr. in particolare la tabella riassuntiva a pag. 14). A pag. 12 del documento viene enunciato, senza provarlo, che "considerando la facilità tecnica ed economica del provvedimento il rapporto costi-benefici sembra essere estremamente positivo".

E. 5.2.1.3

Infine, il documento del 9 agosto 2006 intitolato "Approfondimento autostrada A2-NO₂" estrapola dai precedenti documenti i dati più significativi, per chiarire alcuni aspetti puntuali e agevolare l'USTRA nel processo decisionale. Esso ha segnatamente quali obiettivi: - quantificare per ogni singolo scenario futuro di traffico (orizzonte temporale 2010) la riduzione delle emissioni NO_x nel comparto del Mendrisiotto, ipotizzando una limitazione della velocità a 100 km/h lungo il tratto autostradale A2 Chiasso-Bissone; - verificare l'ubicazione delle aree beneficiarie del provvedimento, in termini di rispetto del valore limite fissato dall'Ordinanza del 16 dicembre 1985 contro l'inquinamento atmosferico (OIA, RS 814.318.142.1). Neppure questo documento fa stato di quali altre misure, alternative alla riduzione della velocità, siano state analizzate e per quali ragioni siano state scartate. Il solo elemento aggiuntivo rispetto ai precedenti documenti, attinente all'esame della proporzionalità, concerne l'incremento del tempo di percorrenza di ca 90 secondi a seguito della riduzione della velocità (cfr. pag. 6, "Conclusioni").

E. 5.2.2

Da quanto precede, risulta che l'insieme della documentazione sottoposta all'USTRA tratta della necessità e dell'opportunità del provvedimento; per contro la riduzione della velocità non è stata esaminata sotto il profilo della proporzionalità. Dal punto di vista puramente formale, la documentazione sottoposta all'USTRA è quindi lacunosa e in quanto tale non è costitutiva di una perizia, quantomeno non di una perizia completa, ai sensi degli art. 32 cpv. 3 LCStr e 108 cpv. 4 OSStr. Già per questa ragione, la decisione impugnata viola il diritto federale.

E. 5.2.3

Inoltre, poiché la documentazione menzionata non fa stato di quali altre misure di protezione ambientale, in alternativa alla riduzione della velocità, siano state eventualmente analizzate e per quali ragioni siano state scartate, la decisione impugnata, oltre a non poggiare formalmente su una perizia (consid. precedente), viola anche una delle condizioni materiali poste per la deroga: l'esame della proporzionalità del provvedimento. Il principio

della proporzionalità è rispettato quando la misura ordinata è adeguata a realizzare lo scopo d'interesse pubblico previsto dalla legge; quando è necessaria per giungere allo scopo perseguito; infine, quando tra le varie possibili al raggiungimento di detto scopo, risulta essere quella che tutela al meglio gli interessi di terzi (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5a ed., Zurigo 2006, no. 581, con riferimenti alla giurisprudenza del Tribunale federale). La decisione dell'USTRA si limita a affermare che la "proporzionalità del provvedimento è garantita", senza comprovare tale conclusione. Questo modo di procedere non è conforme alla specifica legislazione applicabile in materia. In effetti, nella fattispecie, la valutazione degli interessi in gioco avrebbe dovuto mettere in risalto vantaggi e svantaggi della misura preconizzata. Da un lato, si dovevano evidenziare gli obiettivi perseguiti di miglioramento della qualità dell'aria; dall'altro i costi sopportati, le eventuali perdite finanziarie, il disturbo causato agli utenti della strada, le conseguenze sulla fluidità del traffico e sulla sicurezza stradale. Inoltre, si sarebbe dovuto verificare se il risultato auspicato avrebbe potuto essere raggiunto con mezzi più parsimoniosi e soprattutto meno invasivi nei confronti degli interessi degli utenti della strada. Ciò non è avvenuto. Pertanto, anche in virtù di questa mancanza, la decisione dell'USTRA lede il diritto federale.

E. 5.3

Resta da appurare se le mancanze constatate possono essere "sanate" nell'ambito della presente procedura ricorsuale. Il ricorso di diritto amministrativo è dominato largamente dalla massima inquisitoria (art. 12 PA in relazione con art. 37 LTAF). Secondo questa massima, il giudice dirige la procedura, determina i fatti pertinenti e ordina l'assunzione delle prove necessarie per accertare i fatti in modo giusto e completo (DTF 116 V 23, consid. 3c; DTAF C-3519/2007 del 30 giugno 2008, consid. 3.2). Inoltre, come già detto, il potere di cognizione del TAF è pieno, ovvero costitutivo della medesima latitudine d'esame dell'autorità di prima istanza. Tuttavia, quanto precede non significa che il TAF possa, o addirittura debba, sostituirsi all'autorità di prime cure colmando eventuali lacune della decisione impugnata. In effetti, il TAF deve solo esaminare la decisione dell'istanza inferiore, non mettersi al suo posto e rifare il processo decisionale (Benjamin Schindler, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [ed.], op. cit., pag. 659; DTAF C-2561/2007 del 30 novembre 2007). Nella fattispecie, anche se si ammettesse che nell'ambito della presente procedura sono stati riuniti tutti gli elementi di fatto utili ad esaminare la riduzione della velocità sotto il profilo della proporzionalità, il TAF dovrebbe comunque procedere ad un esame ab ovo di tale principio. Si tratterebbe allora di una vera e propria sostituzione decisionale dell'autorità giudiziaria all'autorità di prima istanza, per di più in un ambito tecnico nel quale lo scrivente Tribunale, per ovvio difetto di competenze specialistiche, di norma si impone comunque già un certo riserbo (Benjamin Schindler, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [ed.], op. cit., pag. 661 segg.; Benoît Bovay, Procédure administrative, Berna 2000, pag. 397-398; DTAF A-3029/2008, consid. 1.3; DTAF A-2422/2008, consid. 7.2). Siffatto *modus operandi* da parte del TAF deve essere escluso. Inoltre, nonostante il fatto che l'art. 30 cpv. 1 Cost. non sancisca espressamente il principio della doppia istanza, nella giurisprudenza si trova menzionata una cosiddetta "garanzia di doppia istanza", in particolare con riferimento al diritto di essere sentito (art. 29 cpv. 2 Cost.). Se il TAF si pronunciasse sulla questione della proporzionalità al posto dell'USTRA, questi priverebbe i ricorrenti della possibilità di sottoporre i loro argomenti a due istanze giudiziarie. Nel caso di specie, la mancata garanzia del doppio grado di giurisdizione potrebbe configurare una violazione del diritto di essere sentito (DTF

5P.45/2007 del 5 aprile 2007, consid. 5.1). Infine, occorre evidenziare che dagli atti istruttori non risultano comunque tutti gli elementi di fatto necessari alla ponderazione dei contrapposti interessi in presenza (cfr. consid. 5.2.3 precedente). In effetti, in sede processuale l'autorità inferiore, la controparte e l'UFAM hanno soprattutto reiterato e semmai sviluppato gli argomenti propri a fondare la necessità e l'opportunità del provvedimento. Le sole allegazioni inerenti l'esame della proporzionalità sono consistite nell'affermare perentoriamente, quindi senza comprova, che per limitare le emissioni inquinanti lungo le strade nazionali l'unico strumento a disposizione è la riduzione della velocità (UFAM, presa di posizione del 21 aprile 2008, pag. 3), che la misura preconizzata permette da sola di ridurre le emissioni con celerità e a costi esigui (UFAM, presa di posizione del 21 aprile 2008, pag. 4), che la perdita di tempo - da 1 a 2 minuti - subita dagli automobilisti è sostenibile (Cantone Ticino, risposta al ricorso del 25 ottobre 2007, pag. 16; UFAM, presa di posizione del 21 aprile 2008, pag. 4), che sulla tratta autostradale in questione - in particolare dalle 7.00h alle 20.00h - non esiste alcuna ora di punta del traffico (Cantone Ticino, duplica del 7 marzo 2008, pag. 4), che limitare la velocità massima durante le ore di punta sarebbe meno efficace e nuocerebbe alla chiarezza delle informazioni destinate ai conducenti (UFAM, presa di posizione del 21 aprile 2008, pag. 3). Si osserva che, a ben vedere, gli argomenti supplementari adottati in sede ricorsuale, invece di dirimere definitivamente la questione della proporzionalità della misura ambientale preconizzata, suscitano dei quesiti ai quali si deve, secondo il TAF, necessariamente dare una risposta. Ad esempio, si dovrebbe appurare se la riduzione della velocità si giustifica veramente su tutta la tratta autostradale tra Chiasso e Bissone (ca 18 km e 16 comuni toccati), visto che - in termini di popolazione esposta - il provvedimento porterebbe a dei benefici soprattutto nei comuni di Capolago, Mendrisio, Rancate, Coldrerio e Balerna, i quali sono raggruppati in un'area ben delimitata (cfr. IFEC Consulenze SA, Approfondimento autostrada A2 - N2, pag. 5). O ancora, riservata la prova "scientifica" che l'intensità del traffico tra le 7.00h e le 20.00h sia costantemente alta e quindi non vi siano ore di punta, non è comunque dato di capire per quale ragione la riduzione della velocità debba protrarsi tra le 22.00h e le 7.00h, ovvero in una fascia oraria dove il traffico, come si evince dalle allegazioni del Cantone, è meno intenso. Infine, la deroga alla velocità massima non può prescindere dall'approfondimento, in tutti i suoi aspetti, delle conseguenze per gli automobilisti della misura preconizzata.

E. 5.4

Alla luce di quanto precede, la decisione dell'USTRA del 12 giugno 2007 lede il diritto federale e poggia su di un accertamento dei fatti, se non inesatto, perlomeno incompleto. La stessa decisione deve pertanto essere annullata. I ricorsi sono accolti ai sensi dei considerandi.

E. 6

A titolo puramente abbondanziale, si osserva che neppure le condizioni della necessità e opportunità della misura appaiono inequivocabilmente soddisfatte. In effetti, facendo riferimento in particolare al bilancio dell'USTRA sulla situazione dell'aria senza e con il provvedimento di riduzione della velocità, incluso nella decisione del 3 gennaio 2006, poi riconsiderata dalla stessa autorità limitatamente alle sue conclusioni, si rileva che: - necessità della misura (immissioni eccessive): "dalla perizia IFEC Consulenze SA risulta che nel raggio di azione delle misure oggetto della richiesta sussiste un eccessivo carico di NO₂. I valori relativi all'NO₂ superavano nel 2004 i valori limite d'immissione, indicati

all'allegato 7 OIAt, in 7 delle complessive 22 località per le quali sono stati rilevati i valori di immissione. 3 delle 7 località si trovano nell'area di Chiasso, dove la velocità massima consentita è già di 80 km/h. In 3 località (Mendrisio Brech, Mendrisio stazione e Capolago Casa comunale) dei restanti 4 siti, il superamento è minimo, cioè conforme alle raccomandazioni stilate dall'ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP, ora UFAM) del 2004 concernenti la misurazione delle immissioni di sostanze inquinanti, e rientra nella percentuale del 10% dell'incertezza della misurazione per media annua. A ciò va aggiunto che tutte le 22 stazioni di misurazione registrano negli ultimi 10 anni una chiara riduzione del carico di No2. Questo netto calo è attestato anche nel rapporto Nabel (risultati delle misurazioni della Rete nazionale d'osservazione degli inquinanti atmosferici), edito nel 2005 dall'allora UFAFP e dal Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca (LPMR). Infine, la disposizione delle stazioni di misurazione non prova l'esistenza del problema sull'intera tratta, per la quale è richiesta la riduzione della velocità"; - opportunità della misura (efficacia del provvedimento): "dalla perizia IFEC Consulenze SA, mediante un raffronto tra uno scenario con e uno senza limitazione della velocità, risulta che le immissioni di NO2 diminuiscono soltanto lievemente se sulla tratta in esame la velocità è ridotta a 100 km/h (cfr. pag. 13, raffronto scenari Zt+al - Zt+al 100)". In merito all'efficacia, ci si può anche riferire all'Approfondimento autostrada A2 - NO2 di IFEC Consulenze SA, dalla cui tabella riassuntiva a pag. 6 si desume che grazie al provvedimento preconizzato la parte di popolazione che presenterà ancora dei superamenti del limite legale di 30 µg/m3 diminuirà dell'1% (dal 40% al 39%). In numero di persone, si passerebbe da ca 19'000 con superamenti dei valori legali a ca 18'200 con la limitazione della velocità. Quindi, solo 800 delle 19'000 persone con dei superamenti saranno ricondotte al di sotto del limite legale. Conviene infine evidenziare che i dati sull'NO2 versati agli atti della procedura - particolarmente significativi nella fattispecie in quanto questo gas viene principalmente prodotto dal traffico stradale - risalgono agli anni precedenti al 2006 e non sono di conseguenza aggiornati alla situazione attuale. Tuttavia, come evidenziato anche dall'UFAM, negli ultimi anni si assiste tendenzialmente in Svizzera alla riduzione del carico di NO2. Nel Medrisiotto questa tendenza viene confermata dal Rapporto 2009 del Dipartimento del Territorio sulla qualità dell'aria in Ticino (pubblicazione giugno 2010, www.ti.ch/aria), pag. 56 "dati dei campionatori passivi NO2". Si osserva addirittura che presso alcune stazioni di rilevamento, diversamente dalla situazione 2006, ora i valori limite imposti dall'OIAt sono rispettati (cfr. ad es. Balerna, Mendrisio Brech). Alla luce del documentato miglioramento della situazione dell'aria tra il 2006 e il 2009, le previsioni di IFEC Consulenze SA, su cui poggia la decisione impugnata dell'USTRA, sono quindi da considerare come uno scenario pessimistico e, almeno in parte, superato.

E. 7

In applicazione degli art. 63 cpv. 1 e cpv. 2 PA e 2 segg. del regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale (TS-TAF; RS 173.32), non sono prelevate spese processuali. Il Servizio finanziario del Tribunale restituirà ai ricorrenti, parte vincente, gli anticipi da loro versati.

E. 8

Giusta l'art. 64 cpv. 1 PA, se ammette il ricorso, l'autorità giudicante assegna al ricorrente un'indennità per le spese che ha sopportato. I ricorrenti hanno agito nella presente procedura facendosi assistere da un legale iscritto nel registro degli avvocati del Cantone Ticino. Con

riferimento all'art. 7 segg. TS-TAF, vista la memoria di ricorso e di replica, la controparte verserà ai ricorrenti l'importo complessivo di fr. 3'500.-- (IVA inclusa) a titolo di ripetibili per la procedura di ricorso.

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