

# **TI\_GERICHTE 52.2017.344 vom 21. März 2018**

TI Tribunale d'appello, 2018-03-21, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_52.2017.344](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2017.344)

FR: TI\_GERICHTE 52.2017.344 du 21 mars 2018

IT: TI\_GERICHTE 52.2017.344 del 21 marzo 2018

## **Regeste**

Autorizzazione a svolgere una manifestazione sportiva motoristica

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art. 10 cpv. 1 della legge di applicazione alla legislazione federale sulla circolazione stradale e la tassa sul traffico pesante del 24 settembre 1985 (LALCStr; RL 7.4.2.1) e dalla decisione 21 giugno 2017 (n. 52.2017.332) di questo Tribunale, che ha accolto la domanda di ricusa dell'intero Consiglio di Stato presentata dagli insorgenti. Restano da verificare le ulteriori condizioni di ricevibilità.

### **E. 1.2.1**

Secondo l'art. 65 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 (LPAm; RL 3.3.1.1; applicabile per rimando dell'art. 10 cpv.

### **E. 1.2.2**

In concreto, come già stabilito con la precedente decisione del 21 giugno 2017, occorre ritenere che, perlomeno per i ricorrenti che risiedono nelle immediate vicinanze del tracciato del rally, come ad esempio E\_\_\_\_\_ L\_\_\_\_\_ (residenti a Seseglio, in via \_\_\_\_\_) o F\_\_\_\_\_ B\_\_\_\_\_ (che abitano a Pedrinete, in \_\_\_\_\_), può essere ammessa una relazione particolarmente stretta con la decisione impugnata (in considerazione dei disagi al traffico e delle immissioni foniche e atmosferiche loro derivate, seppur solo temporaneamente, dalla gara, segnatamente dalla prova PS 1 Penz). Da questo profilo, essi soddisfano l'art. 65 cpv. 1 LPAm. Sapere se ciò valga anche per gli altri ricorrenti è questione che, anche in questa sede, può invece rimanere aperta, così come peraltro essi stessi indicano (cfr. replica). Ritenuto che la manifestazione motoristica si è nel frattempo svolta, dal 23 al 24 giugno 2017 (dopo che questo Tribunale aveva negato la richiesta di restituzione dell'effetto sospensivo al gravame), il loro interesse degno di protezione all'annullamento della decisione non risulta invero più attuale. Sennonché da tale requisito va in concreto fatta astrazione, conformemente alla surriferita giurisprudenza. Non appare infatti remota la possibilità che le contestazioni mosse in concreto possano ripresentarsi anche in futuro, in condizioni analoghe, senza che un esame tempestivo possa essere svolto dal Tribunale. A fronte dei tempi ristretti nei quali s'inserisce questo genere di autorizzazioni - implicante peraltro il coinvolgimento di diversi attori - non sembra in effetti improbabile (ma al contrario sembra già riproporsi quest'anno; cfr. anche calendario sportivo nazionale 2018 dell'Auto Sport Svizzera [ASS], [www.motorsport.ch](http://www.motorsport.ch)) che anche in avvenire possano essere presentate richieste simili che interessino il Mendrisiotto o gli altri agglomerati (Lugano, Locarno, Bellinzona) in periodi critici secondo il PRA. Inoltre

parimenti soddisfatta risulta l'esistenza di un interesse pubblico sufficiente al chiarimento della questione litigiosa, segnatamente quella che ruota attorno alla controversa portata del PRA (scheda TR 7.3) e, di riflesso, di sapere se l'autorizzazione fosse lecita o meno.

### **E. 1.3**

Con queste premesse l'impugnativa, tempestiva (art. 10 LALCStr e 68 cpv. 1 LPAmM), è dunque ricevibile in ordine.

### **E. 1.4**

Il giudizio può essere reso sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAmM). 2. 2.1. In Svizzera le gare di velocità con veicoli a motore effettuate in circuito alla presenza di pubblico sono vietate (art. 52 cpv. 1 legge federale sulla circolazione stradale del 19 dicembre 1958; LCStr; RS 741.01; 94 cpv. 1 ordinanza sulle norme della circolazione stradale del 13 novembre 1962; ONC; RS 741.11). Le altre manifestazioni sportive, in particolare quelle che si svolgono su strade pubbliche, sono invece ammesse, previa concessione di un apposito permesso da parte del Cantone interessato dall'evento (cfr. art. 52 cpv. 2 LCStr). Per principio sono "sportive" tutte le manifestazioni che hanno una connotazione competitiva, in cui le prestazioni dei partecipanti sono valutate in base a criteri prestabiliti e viene stilata una classifica (cfr. René Schaffauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Berna 2002, n. 1017; Peter Donald Burri, Die Frage der Verfassungsmässigkeit der Regelung motorsportlicher Veranstaltungen in SVG, tesi 1981, pag. 78 seg.). Sono segnatamente considerate tali: (1) le gare di velocità (in cui la graduatoria è stabilita principalmente considerando la velocità raggiunta o per le quali è richiesta una velocità media superiore a 50 km/h, cfr. art. 72 cpv. 1 LCStr); (2) le prove di percorso (in cui, su un percorso prestabilito o scelto liberamente, i concorrenti devono assolvere determinati compiti) e (3) le prove di abilità (in cui la classifica avviene solo in base a punti di penalizzazione; cfr. Schaffauser, op. cit., n. 1017; Burri, op. cit., pag. 5 segg.; Interkantonale Kommission für Strassenverkehr [IKSt], Richtlinie für die Bewilligung von motorsportlichen Veranstaltungen vom 31. Oktober 1974, cifra 2, pag. 1 segg.). Non ricadono invece nelle manifestazioni sportive le escursioni (cfr. art. 52 cpv. 2 LCStr), quali i viaggi a scopo turistico, che per loro natura sono sprovvisti di ogni carattere competitivo (cfr. Burri, op. cit., pag. 78 seg.). I rally sono prove di percorso: si tratta segnatamente di prove di resistenza in cui i partecipanti devono osservare delle velocità medie su itinerari predeterminati. Se ai fini della graduatoria sono comprese prove di velocità su tratti chiusi al traffico, ad esse tornano applicabili le disposizioni per le gare di velocità; così pure, se la velocità media esatta è superiore a 50 km/h (cfr. IKSt, op. cit., pag. 3; Burri, op. cit., pag. 6). 2.2. A norma di legge (art. 52 cpv. 3 LCStr), il permesso per le manifestazioni sportive può essere rilasciato solo se: · gli organizzatori danno affidamento per uno svolgimento irreprensibile (lett. a), · le esigenze della circolazione lo consentono (lett. b), · sono state prese le necessarie misure di sicurezza (lett. c), · è stata stipulata la prescritta assicurazione per la responsabilità civile (lett. d). La disposizione ha carattere potestativo e in quanto tale garantisce una discreta latitudine di giudizio all'autorità competente per la concessione del permesso, che in Ticino è la Sezione della circolazione (vedi art. 2 cpv. 1 lett. d cifra 5 e 37 regolamento della legge cantonale di applicazione alla legislazione federale sulla circolazione stradale del 2 marzo 1999; RLALCStr; RL 7.4.2.1.1), la quale fissa le condizioni dopo aver sentito il parere della polizia cantonale, dei municipi interessati e, se richiesto dalle circostanze, di altre autorità (cfr. art. 37 cpv. 1 LALCStr). Pur trattandosi di un permesso di polizia, che di principio deve essere accordato

allorquando i requisiti fissati per il suo conferimento sono soddisfatti (cfr. STA 52.2006.252 del 20 ottobre 2006, consid. 2.1 e rimandi), l'adempimento delle condizioni enunciate all'art. 52 cpv. 3 LCStr non garantisce affatto al richiedente il rilascio dell'autorizzazione. Lo specifica chiaramente l'art. 95 cpv. 2 ONC (cfr. STA 52.2006.252 del 20 ottobre 2006, consid. 2.1; Burri, op. cit., pag. 43). Ciò è comprensibile ove pure si consideri che, per le manifestazioni su strade pubbliche, con il permesso viene autorizzato anche l'uso accresciuto di un bene comune, al cui rilascio non sussiste di principio alcun diritto (cfr. Schaffauser, op. cit., n. 1018 e 1025; Burri, op. cit., pag. 33 e 43 seg.; cfr. pure: Thomas Widmer Dreifuss, *Planung und Realisierung von Sportanlagen*, Zurigo 2002, pag. 211 segg. e 215; cfr. inoltre René Wiederkehr/Paul Richli, *Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts*, Band II, Berna 2014, n. 213). Nell'ambito del proprio margine d'apprezzamento, l'autorità deve in particolare considerare adeguatamente gli aspetti di sicurezza, ma anche di tutela dell'ambiente. Lo si deduce dall'art. 95 cpv. 2 ONC, che precisa segnatamente che il permesso deve essere rifiutato se è prevedibile una molestia per rumori eccessivi o persistenti (cpv. 2). Emerge inoltre dalla citata direttiva del 31 ottobre 1974 della Commissione intercantonale della circolazione stradale (CICS; IKSt), che - ancorché non abbia valore normativo - funge comunque da raccomandazione volta a coordinare e orientare l'apprezzamento delle istanze cantonali (cfr. Burri, op. cit., pag. 42; cfr. inoltre Schaffauser, op. cit., n. 1024, pag. 465). Secondo questa direttiva, nell'interesse della sicurezza e della protezione dell'ambiente s'impone un "estremo riserbo" nella prassi di rilascio dei permessi; in particolare va negato lo svolgimento di una manifestazione sportiva che rischia di provocare un rumore eccessivo o altre immissioni (cfr. cifra 6.1 e 6.1.1; Burri, op. cit., pag. 42 e 44).

2.3. Chiamato a verificare se il potere di apprezzamento di cui dispone la Sezione della circolazione in tema di autorizzazioni per lo svolgimento di manifestazioni sportive con veicoli a motore sia stato esercitato in maniera corretta, il Consiglio di Stato - quale autorità di ricorso - fruisce di piena cognizione e quindi esamina liberamente non solo le questioni di fatto e di diritto della controversia sottoposta al suo giudizio, ma rivede anche ogni problema di apprezzamento e di opportunità (cfr. art. 69 cpv. 1 LPAm; STA 52.2006.252 del 20 ottobre 2006, consid. 2.2). Potere, questo, che, nell'evenienza concreta, spetta a questo Tribunale, che interviene in luogo e vece del Governo ricusato giudicando quale prima e unica autorità di ricorso cantonale (cfr. STA 52.2010.91-151 del 13 agosto 2010, consid. 1.5).

### **E. 3**

In concreto, oggetto di controversia è l'autorizzazione che la Sezione della circolazione (sulla base della citata nota a protocollo n. 61/2017 del 26 aprile 2017 del Consiglio di Stato) ha concesso al Comitato Rally per il 20° Rally Ronde del Ticino, svoltosi il 23 e 24 giugno 2017. I ricorrenti eccepiscono in particolare un contrasto con la scheda TR 7.3 del PRA, che vieta lo svolgimento di manifestazioni motoristiche dal 15 giugno al 31 agosto. Ritengono che nulla giustificasse in concreto la concessione di una deroga a questo divieto; il rally, aggiungono, avrebbe potuto essere pianificato in un periodo meno problematico dal profilo dell'inquinamento atmosferico. Lesiva della scheda TR 7.3 sarebbe in particolare la prova speciale del Penz (PS 1); censurabili sarebbero comunque anche le partenze e gli arrivi del rally (a Chiasso e a Lugano), come pure le altre prove speciali, considerando le trasferte da una tappa all'altra, nonché l'impatto in generale eccessivo della manifestazione. Dal canto suo, il Comitato Rally respinge in toto le tesi degli insorgenti: mette anzitutto in discussione la validità del PRA dopo il 2016, rilevando poi che esso non esplicherebbe comunque effetti giuridici vincolanti per i privati. Contesta inoltre il divieto previsto dalla

scheda, che ritiene in sostanza ingiustificato ed eccessivo, avuto riguardo all'impatto limitato della manifestazione, che non avrebbe prodotto effetti così nocivi; perfettamente giustificata e motivata sarebbe pertanto la decisione impugnata.

#### **E. 4.1**

La legge federale sulla protezione dell'ambiente del 7 ottobre 1983 (LPAmb; RS 814.01) ha lo scopo di proteggere l'uomo da eventi dannosi e molesti (art. 1 cpv. 1 LPAmb). A titolo di prevenzione, gli effetti che potrebbero divenire dannosi o molesti devono essere limitati tempestivamente (art. 1 cpv. 2 LPAmb). Gli inquinamenti atmosferici, il rumore, le vibrazioni e le radiazioni sono limitati, secondo l'art. 11 cpv. 1 LPAmb, da misure applicate alla fonte (limitazione delle emissioni). Dispone inoltre il cpv. 2 della medesima norma che, indipendentemente dal carico inquinante esistente, le emissioni, nell'ambito della prevenzione, devono essere limitate nella misura massima consentita dal progresso tecnico, dalle condizioni d'esercizio e dalle possibilità economiche; le limitazioni delle emissioni sono inasprite se è certo o probabile che gli effetti, tenuto conto del carico inquinante esistente, divengano dannosi o molesti (art. 11 cpv. 3 LPAmb). Qualora sono constatati o sono prevedibili effetti nocivi o molesti dovuti a inquinamento atmosferico da parte di diverse fonti, esse vanno stabilite in un piano di provvedimenti giusta l'art. 44 a LPAmb in relazione con gli art. 9 cpv. 4 e 31 e segg. dell'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico del 16 dicembre 1985 (OIA; RS 814.318.142.1; DTF 131 II 103 consid. 2.5.1 e rinvii). Il piano di provvedimenti è uno strumento di coordinamento che assicura una visione d'insieme, sia per rapporto alla molteplicità delle diverse fonti di emissione e dei provvedimenti da conciliare, sia rispetto alle diverse autorità da coinvolgere ai diversi livelli (federale, cantonale e comunale; cfr. Alain Griffel, Umweltrecht in a nutshell, Zurigo 2015, pag. 95; Christoph Jäger/ Andreas Bühler, Schweizerisches Umweltrecht, Berna 2016, n. 402 segg.). Secondo l'art. 32 OIA, il piano dei provvedimenti indica le fonti delle emissioni all'origine delle immissioni eccessive (lett. a), la loro importanza in rapporto al carico ambientale totale (lett. b), i provvedimenti per ridurre ed eliminare le immissioni eccessive (lett. c) e l'effetto dei singoli provvedimenti (lett. d); stabilisce inoltre i termini e l'autorità incaricata dell'esecuzione dei medesimi (lett. e, f). Nell'allestimento dei piani di provvedimenti, e in particolare nell'individuazione delle misure volte a ridurre le emissioni, l'autorità competente dispone di un elevato margine di apprezzamento (cfr. STF 1C\_405/2012 del 12 settembre 2013, consid. 2.5; STA 90.2011.8 del 18 maggio 2015, consid. 4.2).

#### **E. 4.2**

Sulla base dell'art. 44 a LPAmb, il 12 giugno 2007 il Consiglio di Stato (art. 2 lett. b legge cantonale di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente del 24 marzo 2004; LALPAmb; RL 9.2.1.1; 6 cpv. 3 del relativo regolamento) ha adottato il Piano di risanamento dell'aria 2007-2016 (di seguito: PRA). Il PRA organizza le singole misure in settori; per ognuno di essi propone uno o più provvedimenti necessari per limitare in modo equilibrato le emissioni, raggruppati in una o più cosiddette politiche costitutive. Tra i componenti cardine d'intervento del PRA vi è il settore del "traffico", che rimane allo stadio attuale una delle maggiori fonti d'inquinamento atmosferico da diossido d'azoto (NO<sub>2</sub>), polveri fini (PM<sub>10</sub>) e ozono (O<sub>3</sub>), ovvero dei tre parametri critici che compromettono in maggior misura la qualità dell'aria in Ticino, soprattutto nei principali agglomerati (cfr. PRA, pag. 28 seg.; cfr. anche Dipartimento del territorio [DT], Rapporto cantonale sulla protezione dell'ambiente 2009, pag. 65; DT, Qualità dell'aria - Rapporto 2016). Per quanto qui interessa, per il settore del traffico (TR) il PRA prevede un pacchetto di provvedimenti

(TR7) riservato alle "misure d'urgenza in caso di forte inquinamento", con le quali mira a ridurre il miscuglio di sostanze inquinanti a cui la popolazione è sottoposta durante gli episodi di smog stagionale acuto, sensibilizzandola nel contempo sui problemi ambientali (cfr. PRA, pag. 115 segg.). All'interno di questo pacchetto si trova in particolare la scheda TR 7.3 riferita alle manifestazioni motoristiche: essa si propone segnatamente (1) di limitare tali manifestazioni sull'arco di un anno per tutto il territorio cantonale e (2) di evitarne la realizzazione in periodi di elevato inquinamento atmosferico, con effetti anche su quello fonico. Le manifestazioni motoristiche, oltre a non veicolare un messaggio positivo in ottica ambientale, precisa la scheda, possono attirare un cospicuo pubblico e quindi ulteriore traffico motorizzato (cfr. descrizione della misura e obiettivi di realizzazione). In base alla scheda, la stessa viene attuata mediante: (1) la fissazione di un numero massimo di manifestazioni motoristiche sull'arco di un anno (laddove anche le manifestazioni aeree sono sottoposte a contingentamento) e (2) un divieto che così recita: nel Mendrisiotto e negli agglomerati (Lugano, Locarno, Bellinzona) è vietato svolgere qualsiasi manifestazione motoristica: dal 1° gennaio al 31 marzo e dal 15 giugno al 31 agosto. Competenti per l'esecuzione sono la Sezione della circolazione e la SPAAS. Secondo la scheda, la prima è in particolare preposta al rilascio di autorizzazioni per manifestazioni inserite nel contingente; può inoltre concedere "deroghe" al numero e al periodo di svolgimento delle manifestazioni, previo avviso della SPAAS (cfr. competenze).

## **E. 5**

Tornando al caso concreto, contrariamente a quanto eccepisce il Comitato Rally, certo è anzitutto che il PRA, unitamente alla scheda TR 7.3, era in vigore dopo il 2016 e lo è tuttora. La validità del piano, adottato dal Consiglio di Stato con risoluzione del 12 giugno 2007, non è limitata nel tempo. L'indicazione temporale "2007-2016" che ne accompagna la denominazione non va all'evidenza intesa come periodo di validità (o scadenza) di questo strumento, che ha aggiornato e attualizzato quello precedente (PRA del 1991-1992; cfr. anche PRA, pag. 10). Tutt'al più può essere inteso come orizzonte temporale per cui è stata predisposta l'implementazione e valutazione di determinate misure (con controlli periodici; attualmente un aggiornamento del piano [PRA2017] è in fase di consultazione). Secondo l'art. 33 cpv. 3 OIA i Cantoni verificano regolarmente l'efficacia dei provvedimenti e, se necessario, adattano i piani dei provvedimenti. Principio, questo, ripreso essenzialmente anche dall'art.

## **E. 6**

Ciò detto, da respingere è pure l'eccezione del Comitato Rally con cui mette in sostanza in discussione gli effetti giuridici della scheda TR 7.3 del PRA nel quadro del rilascio dell'autorizzazione in oggetto.

### **E. 6.1**

Il piano di provvedimenti è vincolante (solo) per le autorità alle quali i Cantoni affidano compiti d'esecuzione; esso distingue tra i provvedimenti che possono essere ordinati immediatamente e quelli per cui mancano ancora le basi legali (cfr. art. 44 a cpv. 2 LPAmb). Il PRA stesso non ha dunque carattere di legge per le misure che contiene. Il Tribunale federale lo equipara in effetti a un'ordinanza amministrativa ( *behördenverbindlichen Verwaltungsverordnung* ; cfr. DTF 131 II 470 consid. 4.1; cfr. anche Jäger/ Bühler , op. cit., n. 410); una parte della dottrina, a strumento sui generis (cfr. Griffel , op. cit., pag. 95; Theo Loretan , Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zurigo

1998, ad art. 44 a , n. 60; Pierre Louis Manfrini/Fabienne Délèze Constantin , in Pierre Moor/An- ne-Christine Favre/Alexandre Flückiger, Loi sur la protection de l'environnement , Berna 2012, ad art. 44 a , n. 45). Il piano non fonda pertanto diritti o obblighi per i privati (cfr. Lore-tan , op. cit., ad art. 44 a , n. 58; Manfrini/Délèze Constantin , op. cit., ad art. 44 a , n. 42, cfr. anche n. 46). Per le misure che non possono essere ordinate direttamente in base al diritto federale ambientale (art. 11 e 12 LPAmb), ciò significa che occorre far capo ad altri strumenti (norme) di diritto federale o cantonale, in difetto di cui un provvedimento non può di principio essere adottato (cfr. Jäger/Bühler, op. cit., n. 407). Da questo profilo, gli effetti del piano si apparentano a quelli di un piano direttore (cfr. URP 1995 498 consid. 4b; Loretan , op. cit., ad art. 44 a , n. 58), che vincola l'autorità, ma non i privati (cfr. art. 9 cpv. 1 legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979; LPT; RS 700; 16 cpv. 1 legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011; Lst; RL 7.1.1.1; Pierre Tschannen , in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zurigo 2010, ad art. 9, n. 9; Adelio Scolari , Commentario, Cadenazzo 1996, ad art. 22 LALPT n. 143). Ora, per il piano direttore tale effetto giuridico ha per conseguenza, ad esempio, che l'autorità non può di regola negare una licenza edilizia conforme al diritto pubblico vigente, solo perché si pone in contrasto con le indicazioni della pianificazione direttrice (cfr. Bernahard Waldmann/Peter Hänni , Handkommentar Raumplanungsgesetz, Berna 2006, ad art. 9, n. 20; Lorenzo Anastasi/Davide Socchi , La protezione del patrimonio costruito, con particolare riferimento all'inventario ISOS, in RtiD I-2013, pag. 350; Scolari , op. cit., ad art. 22 LALPT n. 143). La licenza edilizia è in effetti un'autorizzazione di polizia al cui rilascio sussiste di principio un diritto allorquando sono soddisfatti i requisiti di legge applicabili (cfr. art. 2 cpv. 1 LE; STF 1C\_169/2008 del 5 dicembre 2008, consid. 12; Wiederkehr/Richli, op. cit., Band II, n. 352 e rimandi). Ne va tuttavia diversamente laddove una domanda implichi l'esercizio di apprezzamento da parte dell'autorità, rispettivamente un'eventuale ponderazione degli interessi (prescritta nel singolo caso dalle norme concretamente applicabili): in simili casi, le indicazioni che scaturiscono dal piano direttore devono essere tenute in considerazione, quale fattore negativo (cfr. STF 1A.154/2002 del 22 gennaio 2003, consid. 4.2 in ZBl 2004, pag. 107 segg.; Waldmann/Hänni , op. cit., ad art. 9 n. 20; Anastasi/Socchi , op. cit., pag. 350).

## **E. 6.2**

La scheda TR 7.3 del PRA non è stata trasposta in norme di legge. Da un lato, nessuna norma fissa espressamente un contingente per le manifestazioni motoristiche (ciò che qui non è controverso), né ne vieta dall'altro lo svolgimento (con automobili, moto, aerei, ecc.) dal 15 giugno al 31 agosto. La scheda TR 7.3 parte dall'assunto che essa possa essere attuata direttamente dalla Sezione della circolazione, nel contesto del rilascio dell'autorizzazione a svolgere la manifestazione (cfr. competenze; cfr. anche PRA, Controlling 2008-2013, allegati 1). Ancorché sarebbe preferibile una regolamentazione a livello di legge (cfr. art. 44 a cpv. 2 LPAmb), tale deduzione appare tutto sommato corretta, perlomeno in quanto riferita alle manifestazioni sportive con veicoli a motore ex art. 52 LCStr, che - come i rally - richiedono un permesso. Nel quadro di questa procedura, come visto, la Sezione della circolazione fruisce di un margine d'apprezzamento relativamente ampio che le permette (e le impone) di considerare il divieto contenuto nella scheda TR 7.3 del PRA, quale fattore negativo - mutatis mutandis a quanto avviene per il piano direttore (consid. 6.1). Tanto più che a tale autorizzazione non sussiste neppure un diritto (cfr. art. 95 cpv. 2 ONC) e le direttive in materia raccomandano anzi un "estremo riserbo" nel rilascio, segnatamente per motivi di ordine ambientali (cfr. supra , consid. 2.2).

## **E. 7**

Ferme queste premesse, da respingere sono poi le tesi del Comitato Rally con cui contesta il divieto previsto dalla scheda TR 7.3, che ritiene in sostanza ingiustificato ed eccessivo per rapporto all'impatto concreto di una manifestazione come il Rally Ronde del Ticino.

### **E. 7.1**

La misura, come ben risulta dal PRA (cfr. scheda TR 7.3 e pag. 51), ha anzitutto una valenza educativa, in quanto volta a sensibilizzare la popolazione sui problemi ambientali. Per quanto riguarda specificatamente la problematica dello smog estivo, occorre ricordare che si tratta di un inquinamento atmosferico nocivo derivante soprattutto da elevate concentrazioni d'ozono ( $O_3$ ), il quale si forma sotto l'effetto dell'irraggiamento solare di due precursori (composti organici volatili [COV] e diossido d'azoto [ $NO_2$ ]). L'ozono è un gas irritante aggressivo, che può penetrare in profondità nell'apparato respiratorio, provocando gravi danni alla salute dell'uomo, soprattutto della popolazione attiva all'aria aperta e delle fasce più sensibili come i bambini (riduce le capacità polmonari, provoca irritazioni a occhi, naso e gola, favorisce attacchi d'asma, ecc.). È inoltre l'inquinante di gran lunga più nocivo per le piante e la vegetazione, intacca beni materiali (quali quelli usati nella costruzione come vernici, plastiche, ecc.) e contribuisce ai cambiamenti climatici (cfr. Ufficio federale dell'ambiente [UFAM], scheda "Effetti dell'inquinamento da ozono" del 1° giugno 2017 [in seguito: Effetti]; DT, Qualità dell'aria - Rapporto 2016, pag. 25). Nel Canton Ticino il carico di ozono è in generale peggiore rispetto a quello dell'Altopiano, anche per le condizioni climatiche più favorevoli alla formazione di questo ossidante, che raggiunge di frequente picchi addirittura superiori ai 180 microgrammi per metro cubo ( $\mu g/m^3$ ; cfr. UFAM, scheda "Evoluzione e attuale grado di inquinamento da ozono in Svizzera" del 1° giugno 2017 [in seguito: Evoluzione], con grafici sullo stato dell'estate 2016; cfr. anche DT, op. cit., pag. 22 segg.). A sud del Ticino la situazione è di regola più problematica anche a causa della morfologia dei luoghi (ristagno d'aria; cfr. anche UFAM, Effetti, pag. 3). A Chiasso, nel periodo compreso dal 1° giugno al 31 agosto 2017 (92 giorni), il valore orario medio di  $120 \mu g/m^3$  - ol trepassabile solo una volta sull'arco di un anno in base all'allegato 7 all'OIA - è stato superato per ben 68 volte (cfr. [www.oasi.ti.ch](http://www.oasi.ti.ch), sub Selezione avanzata e scaricamento dati, valori giornalieri). 44 giorni, registrando valori compresi tra i  $120$  e i  $180 \mu g/m^3$  (indicatori di un "inquinamento significativo") e addirittura 23 giorni, riscontrando una concentrazione oraria media tra  $180$  e  $240 \mu g/m^3$  ("inquinamento elevato"); in un caso poi, il valore ha perfino superato i  $240 \mu g/m^3$  ("inquinamento molto elevato"). Anche a Lugano, nel medesimo periodo, si sono registrati valori analoghi (cfr. sito citato). Per combattere lo smog estivo e le elevate concentrazioni di ozono occorre ridurre drasticamente i suoi precursori (cfr. UFAM, scheda "Smog estivo e ozono: basi" del 1° giugno 2017 [in seguito: Basi]; DT, op. cit., pag. 23). È questa del resto la strategia che sta alla base della legislazione ambientale (art. 1 cpv. 2 e 11 LPAmb) e che guida la politica di lotta contro l'inquinamento atmosferico della Confederazione e del Cantone (cfr. UFAM, scheda "Ozono: riduzione degli inquinanti precursori - cosa fare ancora?" del 1° giugno 2017 [in seguito: Riduzione]; cfr. inoltre Rapporto "Strategia concernente i provvedimenti di igiene dell'aria adottati dalla Confederazione" del Consiglio federale dell'11 settembre 2009; PRA, pag. 12 segg.). In questo contesto, innegabile è l'esistenza di un interesse pubblico a favorire la sensibilizzazione della popolazione, veicolando messaggi che possano incidere sullo stile di vita, già a partire dal singolo comportamento di ogni cittadino (cfr. anche UFAM, Riduzione, pag. 2; PRA, pag. 12

segg.). A maggior ragione ciò vale in periodi di smog stagionale acuto, ove solo si consideri che, in base al decreto esecutivo concernente i provvedimenti d'urgenza in caso d'inquinamento atmosferico acuto del 23 novembre 2016 (RL 9.2.1.8), quando è oltrepassato il valore di 180 µg/m<sup>3</sup> (che rappresenta pure la soglia d'informazione dell'Unione europea, cfr. UFAM, Evoluzione, pag. 4 con rimando alla Direttiva europea 2008/50/CE), scatta per l'autorità (DT) l'obbligo di emanare raccomandazioni alla popolazione in favore della riduzione delle emissioni inquinanti l'aria (cfr. art. 3 cpv. 2 lett. b del decreto; cfr. inoltre art. 8 LaLPAmb, sull'informazione periodica e sensibilizzazione). Coerentemente con questo quadro, non vi è chi non veda come sia dato un interesse pubblico a limitare quelle attività dell'uomo - come le manifestazioni motoristiche - che possono veicolare un messaggio negativo, già perché comportano l'uso di mezzi inquinanti - in particolare se svolte in periodi di smog stagionale acuto, così come prevede la scheda TR 7.3. Del resto, che questo genere di eventi - e in particolare le manifestazioni sportive con veicoli a motore - siano da ammettere con estremo riserbo per riguardo alla tutela dell'ambiente è, come visto, ammesso da decenni (cfr. IKSt, Richtlinie, cifra 6; cfr. anche LGVE [Luzerner Gerichts- und Verwaltungsentscheide] 1986 III n. 43, pag. 353 segg., pag. 356). Per quanto possa effettivamente essere difficile quantificare le ripercussioni delle manifestazioni motoristiche sulla qualità dell'aria - non da ultimo proprio per la loro eterogeneità (show aerei, rally, gare con moto d'epoca, ecc.) e il diverso grado d'attrazione di pubblico (cfr. scheda TR 7.3 obiettivi; cfr. anche, nello stesso senso, Rapporto n. 6214R del 9 giugno 2010 della Commissione della legislazione sulla mozione 2 maggio 2007 presentata da Manuele Bertoli e cofirmatari "Coerenza ambientale") - si deve inoltre senz'altro ammettere che il divieto di svolgere tali eventi nei mesi in cui i valori d'immissione sono superati con frequenza (anche in modo importante) concorra quanto meno a non aggravare gli episodi acuti di smog. E ciò a prescindere dal fatto che in questi stessi periodi possano svolgersi altre manifestazioni (diverse, non avendo per scopo l'uso dei veicoli), per quanto parimenti possano comportare un traffico indotto (concerti, gare podistiche, ecc.). L'interesse pubblico alla scheda 7.3 del PRA è stato peraltro ribadito più volte, anche dal Parlamento cantonale, ancora in tempi recentissimi (cfr. citato Rapporto n. 6214R; Messaggio n. 7393 del 23 agosto 2017 del Consiglio di Stato e Rapporto di maggioranza n. 7393 R1 del 22 novembre 2017 della Commissione della legislazione sulla mozione 29 maggio 2017 presentata da Patrizia Ramsauer "Per un'efficace protezione dell'ambiente", respinta dal Gran Consiglio il 24 gennaio 2018). La misura, idonea e necessaria per raggiungere il suo scopo, non risulta inoltre sproporzionata (cfr. Manfrini/Délèze Constantin, op. cit., ad art. 44 a n. 13 e 15). Essa non vieta in assoluto di svolgere manifestazioni motoristiche; ciò che anche il legislatore ha più volte ribadito, per tenere conto di determinate esigenze sociali e presunte positive ricadute sull'economia (cfr. al riguardo: citato Rapporto n. 6214R, pag. 1; cfr. inoltre citati Messaggio 7393 e Rapporto 7393 R1; Risultati della consultazione esterna al PRA, gennaio 2007, pag. 22). Al di là del contingente (qui non controverso), la scheda TR 7.3 tende soltanto a impedire lo svolgimento di tali manifestazioni in determinati mesi dell'anno, in cui l'inquinamento dell'aria è come visto particolarmente elevato e sussiste un rischio concreto che alla popolazione vengano trasmessi messaggi percepibili in modo negativo (o contraddittorio) nella lotta per una drastica riduzione delle emissioni. Il divieto, passibile di deroghe (cfr. infra, consid. 9), non si estende poi neppure a tutto il territorio, ma solo al Mendrisiotto e agli altri agglomerati (Lugano, Bellinzona, Locarno). La misura - che non comporta alcun costo (cfr. scheda) - interessa poi tutte le manifestazioni motoristiche, e in particolare tutte

le manifestazioni sportive con veicoli a motore soggette ad autorizzazione ai sensi dell'art. 52 LCStr. Tutt'al più ci si potrebbe chiedere se la scheda non sia incompleta a livello di attuazione, laddove incarica solo la Sezione della circolazione. Circostanza, questa, che appare suscettibile di far sfuggire altri singoli eventi (quali ad esempio ritrovi con parate di veicoli a motore) pure incentrati sull'uso di veicoli (seppur non a livello agonistico, come del resto lo è una manifestazione aerea come l'"Airshow"; cfr. anche Rapporto 6214R, pag. 2). Non occorre soffermarsi comunque su tale aspetto, che esula dalla presente procedura.

#### **E. 8**

A fronte di quanto sin qui emerso, si deve pertanto ritenere che, di principio, la Sezione della circolazione, nel quadro delle autorizzazioni di cui all'art. 52 cpv. 2 LCStr, deve orientare il margine discrezionale che tale norma le riserva in funzione della scheda TR 7.3 del PRA, che vieta le manifestazioni motoristiche tra il 15 giugno e il 31 agosto (nel Mendrisiotto o negli altri agglomerati). Scheda che come visto risulta sorretta da un sufficiente interesse pubblico ed è rispettosa del principio di proporzionalità.

#### **E. 9**

Resta ora da verificare se, nelle circostanze concrete, la Sezione della circolazione poteva comunque autorizzare il 20° Rally Ronde del Ticino che si è svolto il 23 e 24 giugno 2017, scostandosi dalla predetta scheda.

#### **E. 9.1**

Il divieto di svolgere qualsiasi manifestazione motoristica nei periodi dal 1° gennaio al 31 marzo e dal 15 giugno al 31 agosto non è tassativo: la stessa scheda TR 7.3 del PRA ammette la possibilità di concedere deroghe, previo avviso della SPAAS. Non precisa tuttavia le condizioni per il loro rilascio. L'istituto della deroga è in generale volto a introdurre un elemento di flessibilità al fine di evitare che, in singoli casi, una prescrizione diventi inutilmente rigorosa. Presuppone dunque l'esistenza di una situazione eccezionale e che vengano reciprocamente soppesati gli interessi in gioco, senza privare di scopo e senso una prescrizione (cfr. Wiederkehr/Richli, op. cit., Band II, n. 377 segg.; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlman, Allgemeines Verwaltungsrechts, Zurigo/San Gallo 2016, n. 2663 segg.). Conformemente a queste regole generali va pure interpretata la facoltà di deroga della scheda TR 7.3.

#### **E. 9.2**

In concreto, la Sezione della circolazione ha ritenuto che la manifestazione del 20° Rally Ronde del Ticino poteva essere autorizzata, nonostante il periodo precluso dal PRA in cui era prevista. A sostegno della sua decisione ha addotto diverse motivazioni, che possono così essere riassunte (cfr. risposta 14 luglio 2017 e duplice 13 settembre 2017): (a) la qualità e le competenze del comitato d'organizzazione, che davano affidamento per uno svolgimento irreprensibile; (b) le condizioni poste nella decisione a livello di sicurezza e rispetto ambientale; (c) i preavvisi favorevoli dei comuni sul cui territorio si è svolta la prova speciale; (d) l'impatto limitato della manifestazione sul livello dell'inquinamento della zona (comparabile con altre manifestazioni); (e) l'eccezionalità della richiesta, segnatamente il fatto che la prova PS 1 Penz non era stata proposta nelle precedenti edizioni, ma in questa, in via eccezionale, per marcare un particolare evento.

#### **E. 9.3**

Ora, vagliando attentamente questi motivi - e con pieno potere cognitivo - vi è da ritenere che nessuno di essi giustificasse in concreto di scostarsi, a titolo eccezionale, dalla regola temporale del PRA. In particolare, come a ragione ribadiscono i ricorrenti (cfr. replica), non è dato di comprendere perché il 20° Rally Ronde del Ticino non avrebbe potuto svolgersi in un altro periodo, diverso da quello interdetto dalla scheda TR 7.3. La garanzia di affidamento per uno svolgimento irreprensibile è un requisito di legge (art. 95 cpv. 3 ONC). Nessuna delle condizioni per la salvaguardia dell'ambiente (n. 23-27) si pone poi in diretta relazione con la deroga, rientrando piuttosto nelle usuali condizioni (cfr. IKSt, Richtlinie, cifra 7). Analoga riflessione vale per lo sviluppo di un concetto adeguato per il trasporto collettivo da e per le prove speciali al fine di minimizzare le emissioni foniche e atmosferiche; semmai, vi è da chiedersi se un simile concetto non andrebbe già presentato insieme alla domanda di autorizzazione. A fronte degli scopi perseguiti dal provvedimento del PRA, non ne va diversamente per l'asserito limitato impatto della manifestazione. Poco conta in particolare che la prova speciale del rally che più ha toccato i ricorrenti (PS1) sia stata limitata nello spazio e nel tempo (circa 80 veicoli, il 23 giugno, per 5 ore) - ciò che pure questo Tribunale ha peraltro considerato, in ambito cautelare. Neppure tale circostanza indica per quale ragione il Comitato Rally non poteva organizzare la manifestazione sportiva, ad esempio, nel mese di aprile o di ottobre, così come avviene per altri eventi sportivi analoghi (cfr. calendario nazionale sportivo automobile 2017 e 2018, sub [www.motorsport.ch](http://www.motorsport.ch)). Il resistente non spende in effetti parola in merito, come a ragione osservano i ricorrenti. Identica conclusione s'impone per l'asserita eccezionalità della tappa nel Mendrisiotto, non più proposta nelle passate edizioni. Al riguardo va pure ricordato che, contrariamente a quanto sembra ritenere la Sezione della circolazione (cfr. duplica), soggette al permesso di cui all'art. 52 cpv. 2 LCStr - e rilevanti per il PRA - non sono solo le sei prove speciali (di 46.800 km), ma è l'intera manifestazione sportiva (rally), consistente in concreto di un percorso obbligatorio di 177.180 km (con controlli orari, di passaggio, ecc.; cfr. cartina generale con itinerario completo; Regolamento particolare ufficiale del 20° Rally Ronde del Ticino e Regolamento standard per i rally del CNS dell'ASS, sub [www.motorsport.ch](http://www.motorsport.ch)). Per legge, all'obbligo di autorizzazione soggiacciono del resto tutte le manifestazioni sportive, anche le prove di percorso senza prove di velocità (cfr. art. 95 cpv. 3 e 4 ONC; cfr. IKSt, Richtlinie, cifre 2.2, 4.4, 7.2 e 7.3; cfr. ancora, Burri, op. cit., pag. 54 seg.). In queste circostanze si deve pertanto negare che l'eccezionalità dell'evento rispettivamente la deroga potesse essere riferita al solo Mendrisiotto, così come sembra aver considerato anche la SPAAS. Lesiva della scheda non è insomma solo questa parte della competizione, ma anche tutto quanto si è svolto fra il Mendrisiotto e l'agglomerato di Lugano (partenze, "trasferimenti", ecc.), parimenti toccato dal divieto. Se lo siano poi anche le prove speciali di Isonne e della Valcolla è invece questione che dipende dall'interpretazione del concetto di "agglomerato" indicato nella scheda TR 7.3 del PRA, laddove non è chiaro se questo coincida con quello usualmente utilizzato anche dal piano direttore (cfr. scheda R/M3 Agglomerato del Luganese - DA, con allegato I) o se debba essere limitato al "centro" dell'agglomerato (città). Considerato che i valori di ozono riscontrabili in stazioni in quota e lontane da fonti di ossido di azoto non sembrano scostarsi molto da quelli rilevabili in zone urbane (cfr. DT, Qualità dell'aria - Rapporto 2016, pag. 22; [www.oasi.ti.ch](http://www.oasi.ti.ch), sub Selezione avanzata e scaricamento dati, valori giornalieri registrati, ad esempio, a Brione s/Minusio e Locarno, tra il 1° giugno e il 31 agosto 2017), appare d'altra parte lecito chiedersi se la qualità dell'aria di località come Isonne o la Valcolla sia migliore di quella di Lugano o Pregassona in periodi di smog estivo acuto. La questione non va

comunque discussa oltre in questa sede. Ai fini del presente giudizio basta infatti rilevare che, scostandosi senza alcuna valida ragione dall'indicazione della scheda TR 7.3 del PRA, al cui rispetto vi è un interesse pubblico certo, e concedendo l'autorizzazione alla 20° edizione del Rally Ronde del Ticino organizzato il 23 e 24 giugno 2017 - nonostante il preavviso negativo della SPAAS -, la Sezione della circolazione ha reso una decisione che, dal profilo dell'apprezzamento, questo Tribunale, ad un pieno esame, deve ritenere per finire inadeguata e illecita.

#### **E. 10.1**

Sulla base delle considerazioni che precedono, nella misura in cui è ricevibile, il ricorso deve pertanto essere accolto, accertando l'illegittimità della decisione impugnata.

#### **E. 10.2**

La tassa di giustizia (art. 47 cpv. 1 LPAm) - inglobata degli oneri processuali derivanti dalla decisione 21 giugno 2017 (n. 52.2017.332) concernente le domande di ricusa e di restituzione dell'effetto sospensivo (cfr. disp. n. 3) - è suddivisa tra il Comitato Rally e i ricorrenti, secondo il rispettivo grado di soccombenza. Gli insorgenti sono inoltre tenuti a versare al resistente, che si è avvalso dell'assistenza di un legale, un'indennità a titolo di ripetibili (art. 49 cpv. 1 LPAm), limitatamente al suo grado di successo in ambito provvisorio. Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Nella misura in cui è ricevibile, il ricorso è accolto. §. Di conseguenza, è accertata l'illegittimità della decisione 12 maggio 2017 con cui la Sezione della circolazione ha concesso al Comitato Rally l'autorizzazione a organizzare il 20° Rally Ronde del Ticino. 2. La tassa di giustizia di fr. 3'000.- è posta a carico del Comitato Rally in ragione di fr. 2'500.- e, per la differenza (fr. 500.-), dei ricorrenti, in solido. I ricorrenti sono tenuti a rifondere al Comitato Rally fr. 500.- a titolo di ripetibili. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il

presidente

La vicecancelliera

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