

JAAC 59.40

Decisione del Consiglio federale del 23 novembre 1994

Restrictions de la circulation en cas de smog hivernal.

- *Les mesures à court terme de police de la circulation destinées à prévenir le smog hivernal trouvent leur base à l'art. 3 al. 6 LCR et à l'art. 12 LPE.*
 - *Les règlements contestés ne sont pas contraires aux Recommandations du Conseil fédéral du 30 novembre 1987 concernant la lutte contre le smog hivernal (FF 1988 I 182); elles sont proportionnées et ne violent pas non plus l'égalité de traitement.*
 - *Aucune place pour des règles pénales cantonales dans le domaine des dépassements de la vitesse autorisée et des interdictions de circuler.*
 - *Aucune place pour une réglementation cantonale concernant l'arrêt du moteur à un feu rouge.*
-

Verkehrsbeschränkungen bei Wintersmog.

- *Kurzfristige verkehrspolizeiliche Anordnungen zur Verhinderung von Wintersmog stützen sich auf Art. 3 Abs. 6 SVG und Art. 12 USG.*
- *Die angefochtenen Reglemente widersprechen den Empfehlungen des Bundesrates vom 30. November 1987 für das Vorgehen bei Wintersmog (BBl 1988 I 207) nicht; sie sind verhältnismässig und verletzen auch die Rechtsgleichheit nicht.*
- *Kein Raum für kantonale Strafnormen im Bereich von Geschwindigkeitsüberschreitungen und Nichtbeachten von Fahrverboten.*
- *Kein Raum für kantonale Regelung betreffend Abstellen des Motors bei Rotlicht.*

Limitazioni della circolazione in caso di smog invernale.

- Le misure a breve termine di polizia della circolazione destinate a prevenire lo smog invernale si basano sull'art. 3 cpv. 6 LCStr e sull'art. 12 LPA.

- I regolamenti contestati non sono contrari alle Raccomandazioni del Consiglio federale del 30 novembre 1987 sul come procedere in caso di smog invernale (FF 1988 I 178); essi sono proporzionati e non violano la parità di trattamento.

- Nessuno spazio per norme penali cantonali nel settore del superamento della velocità autorizzata e dei divieti di circolare.

- Nessuno spazio per una regolamentazione cantonale concernente lo spegnimento del motore ai semafori indicanti «fermata».

I

A. Il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ha emanato il 1° marzo 1989 il «Regolamento concernente alcuni provvedimenti urgenti atti a ridurre il carico inquinante l'aria per effetto delle condizioni meteorologiche» (in seguito: Regolamento) e il «Decreto esecutivo concernente la restrizione momentanea della circolazione stradale motorizzata in caso di inquinamento atmosferico» (in seguito: Decreto).

Il Regolamento contiene fra le altre le disposizioni seguenti:

«Art. 1

¹*Nel caso in cui, a causa delle condizioni meteorologiche, l'inquinamento atmosferico raggiunge valori tali da mettere in pericolo la salute della popolazione e l'ambiente, il Consiglio di Stato ordina l'adozione di misure adeguate valevoli per tutto il territorio cantonale o per una parte di esso.*

²*La durata dei provvedimenti è stabilita dal Consiglio di Stato in funzione delle circostanze concrete e del tipo di provvedimento.*

³*Il Dipartimento dell'ambiente emette le necessarie raccomandazioni nei casi previsti dal presente decreto.*

Art. 2

¹*Delle raccomandazioni alla popolazione sono emesse per la riduzione delle emissioni inquinanti l'aria quando la concentrazione media giornaliera di diossido d'azoto eccede 160 microgrammi e/o l'anidride solforosa 200 microgrammi per metro cubo durante 24 ore e se le previsioni meteorologiche indicano il permanere del fenomeno di stagnazione per ulteriori 24 ore.*

²*I provvedimenti di riduzione delle emissioni inquinanti l'aria sono adottati allorché le previsioni meteorologiche indicano il permanere del fenomeno di stagnazione per ulteriori 24 ore, nei casi seguenti:*

- a) la concentrazione media giornaliera di diossido d'azoto eccede 160 microgrammi e/o l'anidride solforosa 200 microgrammi per metro cubo, durante 8 giorni consecutivi;
- b) le summenzionate concentrazioni di diossido d'azoto e/o di anidride solforosa sono state riscontrate durante almeno 16 giorni nel corso negli ultimi 2 mesi;
- c) la concentrazione media giornaliera di diossido d'azoto eccede 280 microgrammi e/o l'anidride solforosa 350 microgrammi per metro cubo.»

Art. 8

¹Il Consiglio di Stato può ordinare le seguenti restrizioni al traffico motorizzato:

- a) spegnimento del motore durante le soste, anche se di breve durata, ed in particolare ai semafori indicanti ;
- b) abbassamento del limite generale di velocità fuori abitato a 60 km/h e ad 80 km/h in autostrada;
- c) divieto generale di circolazione durante il sabato e/o la domenica;
- d) circolazione a giorni alterni;
- e) divieto generale di circolazione.

²Il Consiglio di Stato stabilisce, per il tramite di un'apposita normativa, le disposizioni disciplinanti l'applicazione delle misure di cui alle lettere c) d) e) del capoverso precedente.

³Le restrizioni previste al capoverso 1 non possono rimanere in vigore per più di 8 giorni consecutivi.

⁴Rimangono riservate le ulteriori limitazioni o restrizioni ordinate sul posto dagli agenti di polizia per motivi di sicurezza.

Art. 12

¹I contravventori sono puniti con una multa di:

- a) fr. 300.- per violazione dei limiti generali di velocità o dei divieti di circolazione;
- b) fr. 100.- per mancato spegnimento del motore (art. 8 cpv. 1 lett. a).

²Gli agenti riscuotono sul posto l'importo delle contravvenzioni o, in caso d'impossibilità, si applicano per analogia le norme procedurali cantonali previste per la procedura contravvenzionale ordinaria.

³Al contravventore non domiciliato in Svizzera è chiesto a titolo di deposito cauzionale l'importo stabilito per l'infrazione commessa.»

Il Decreto contiene fra le altre le disposizioni seguenti:

«Art. 1

¹Qualora l'inquinamento atmosferico raggiunga valori tali da rendere necessaria l'adozione dei provvedimenti di divieto previsti dall'art. 8 cpv. 1 lett. c) d) e) del regolamento concernente alcuni provvedimenti urgenti atti a ridurre il carico inquinante l'aria per effetto delle condizioni meteorologiche, le restrizioni si applicano:

- a) a tutti i veicoli, compresi i ciclomotori immatricolati nel Cantone Ticino;

b) a tutti i veicoli immatricolati nei Cantoni Uri, Grigioni e Vallese;

c) a tutti i veicoli immatricolati nelle regioni di confine della Lombardia e del Piemonte;

d) a tutti i veicoli.

²I veicoli non assoggettati al provvedimento previsto dal capoverso precedente, devono comunque conformarsi alle norme speciali di comportamento stabilite dall'autorità nonché alle indicazioni e agli itinerari fissati dagli organi di polizia.

Art. 2

¹Le restrizioni non si applicano:

a) ai veicoli prioritari in servizio d'urgenza (polizia, pompieri, ambulanze, stato maggiore di condotta);

b) ai veicoli muniti di motore elettrico;

c) ai veicoli adibiti al trasporto collettivo di persone delle aziende pubbliche o private;

d) ai veicoli per handicappati;

e) ai veicoli di medici, veterinari e personale sanitario in servizio.

²Il Consiglio di Stato può accordare ulteriori eccezioni nei seguenti casi:

a) veicoli muniti di catalizzatore;

b) veicoli destinati al trasporto di allievi (scuolabus, ecc.);

c) veicoli delle imprese pubbliche o private che servono al trasporto di merci, prodotti o materiali;

d) veicoli del servizio tassi;

e) veicoli con targhe professionali;

f) veicoli convocati dall'autorità per un esame ufficiale;

g) veicoli dei maestri conducenti durante l'esercizio della loro attività d'istruzione;

h) veicoli di allievi conducenti convocati per l'esame di guida pratico;

i) veicoli dei servizi informativi (radio, televisione, stampa, ecc...);

l) veicoli delle agenzie private di sorveglianza durante l'esercizio dei loro compiti;

m) veicoli in transito internazionale;

n) veicoli dei conducenti domiciliati nel Cantone in partenza per l'estero o in arrivo dallo stesso;

o) veicoli necessari per l'esercizio dell'attività agricola.

³In caso di deroga, ai veicoli muniti di catalizzatore sarà recapitato dall'autorità un apposito contrassegno adesivo da applicare sul parabrezza anteriore, valido per tutta la durata delle restrizioni.

Art. 4

Sulla base della data del calendario, per circolare a giorni alterni si intende:

- a) il diritto di circolare nei giorni pari per i veicoli il cui numero di targa è pari;*
- b) il diritto di circolare nei giorni dispari per i veicoli in cui il numero di targa è dispari.»*

La pubblicazione del Regolamento è avvenuta il 3 marzo 1989, quella del Decreto il 7 marzo 1989.

B. I ricorrenti ricorrono al Consiglio federale contro il Regolamento e il Decreto, esigendo l'abrogazione delle decisioni. Si ritornerà nei considerandi sui motivi di ricorso che hanno rilievo giuridico.

C. Tra Consiglio federale e Tribunale federale è avvenuto uno scambio di pareri, il 1° marzo 1993, terminato nella constatazione che il Consiglio federale è competente in merito al trattamento dei ricorsi.

D. Nelle osservazioni del 28 settembre 1993 il Consiglio di Stato del Cantone Ticino propone di respingere i ricorsi.

II

1.a. ...

2. Il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ha licenziato gli atti legislativi impugnati basandosi fra l'altro sugli art. 11 cpv. 3 e art. 14 della LF del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPA, RS 814.01), art. 32 e 33 dell'O del 16 dicembre 1985 contro l'inquinamento atmosferico (OIAT, RS 814.318.142.1) e art. 3 della LF del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (LCStr, RS 741.01).

a. La legge sulla protezione dell'ambiente (LPA) ha lo scopo di proteggere l'uomo, la fauna e la flora, la loro biocenosi e i loro biotopi dagli effetti dannosi e molesti e di conservare la fertilità del suolo. Contro l'inquinamento atmosferico per il raggiungimento dell'obiettivo, la LPA si serve di un concetto di due fasi. Nella prima fase di misure, 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 (art. 12 cpv. 2 LPA). Le limitazioni delle emissioni sono quindi, nella seconda fase di misure, inasprite ove sia certo o probabile che gli effetti, tenuto conto del carico inquinante esistente, divengano dannosi o molesti (art. 12 cpv. 1 LPA). Le emissioni sono limitate da:

- a. valori limite;
- b. prescrizioni di costruzione e attrezzatura;
- c. prescrizioni di traffico o d'esercizio;
- d. prescrizioni sull'isolazione termica degli edifici;
- e. prescrizioni su combustibili e carburanti.

Le prescrizioni sono imposte da ordinanze o, per i casi che non vi sono contemplati, da decisioni fondate direttamente sulla presente legge (art. 12 cpv. 2 LPA). A questo proposito occorre rilevare che i Cantoni non possono

stabilire nuovi valori limite delle immissioni (art. 65 cpv. 2 LPA). L'esecuzione della LPA compete ai Cantoni (art. 36 LPA), sempre che non sia riservata alla Confederazione (cfr. art. 41 LPA).

Nell'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico (OIAT), il Consiglio federale ha precisato nei dettagli queste disposizioni. Egli vi ha fissato una limitazione preventiva delle emissioni di impianti stazionari (valori limite delle immissioni; Allegati 1 e 2 OIAT) nonché per determinate sostanze nocive valori limite d'immissione (Allegato 7 OIAT). Negli art. 31 a 34 OIAT il Consiglio federale disciplina inoltre il modo di procedere in caso di immissioni eccessive.

b. La LPA definisce inoltre, nell'art. 14, secondo quali criteri debbano essere fissati i valori limite delle immissioni per gli inquinamenti atmosferici. Ai Cantoni è vietato, come già rilevato, emanare nuovi valori limite delle immissioni. Nel Regolamento impugnato, il Cantone Ticino ha stabilito valori, raggiunti i quali, possono essere prese determinate misure. Questi valori - come dimostrato più oltre - stanno in rapporto con i valori limite fissati nell'OIAT e corrispondono per l'anidride solforosa (SO₂) al valore fissato come indicativo dal Consiglio federale nelle raccomandazioni del 30 novembre 1987 sul come procedere in caso di smog invernale (FF 1988 I 178 segg., in seguito: Raccomandazioni) per la cosiddetta «tappa allarme». Il Cantone Ticino, di conseguenza, non ha introdotto valori limite delle immissioni vere e proprie, bensì unicamente fissati valori, raggiunti i quali sono adottate determinate e inasprite limitazioni delle immissioni. E ad agire di tal fatta il Cantone è autorizzato nell'ambito della competenza d'esecuzione (art. 36 LPA). L'art. 14 LPA non è in tale contesto però rilevante e l'appellarsi allo stesso, quindi, inappropriato.

c. Se gli utenti di infrastrutture per i trasporti provocano immissioni eccessive, vale a dire se i valori limite delle immissioni basati sul diritto relativo alla protezione dell'ambiente sono superati *durevolmente* o a *lungo termine*, deve allora essere attuata, giusta l'art. 19 OIAT, una procedura giusta gli art. 31 a 34. In siffatti casi, l'autorità deve stendere un piano delle misure richieste per ridurre o accantonare le immissioni eccessive che, nonostante le limitazioni preventive, risultano da più impianti stazionari, veicoli o infrastrutture per i trasporti.

Il piano dei provvedimenti consiste giusta l'art. 31 OIAT dapprima nell'indicare le fonti d'emissione di sostanze nocive responsabili delle immissioni eccessive e la loro importanza in rapporto al carico inquinante totale (art. 31 cpv. 2 lett. a). In seguito occorre esaminare i provvedimenti per impedire o eliminare le immissioni eccessive e l'effetto dei singoli provvedimenti (art. 31 cpv. 2 lett. b). I provvedimenti previsti nel piano sono, di regola, attuati entro cinque anni (art. 31 cpv. 3).

L'OIAT esige quindi un piano dei provvedimenti che prescriva un modo di procedere coordinato e di carico analogo per tutti gli enti emettenti che serva all'accantonamento degli aggravii eccessivi a scapito dell'atmosfera. Contenuto del piano dei provvedimenti sono tra l'altro tutti i provvedimenti che a *lungo termine* assicurano il rispetto dei valori limite delle immissioni (cfr. anche tabella 1 delle Raccomandazioni). Tale non è tuttavia la questione nel caso seguente. L'obiettivo delle prescrizioni impuginate del Cantone Ticino è unicamente l'eliminazione a *breve termine* di una determinata situazione d'emergenza, vale a dire dello smog invernale - che subentra in caso di

concentrazione di sostanze nocive che superi di molto i valori limite delle immissioni. Questa interpretazione è del resto confermata dalla circostanza che i provvedimenti contestati valgono al massimo per otto giorni. Siffatti provvedimenti sono fundamentalmente non rilevati dagli art. 31 segg. OIAT (cfr. anche [GAAC 57.44](#)). Per tale ragione è quindi non appropriato che il Consiglio di Stato abbia ad appellarsi agli art. 32 e 33 OIAT; da quanto rilevato risulta per contro che contrariamente al parere dei ricorrenti, l'allestimento di un piano dei provvedimenti non costituisce premessa per l'emanazione dei contestati Regolamento e Decreto. Il piano dei provvedimenti del Cantone Ticino era del resto stato adottato il 20 e 26 febbraio 1991 dal Consiglio di Stato.

d. L'autorizzazione a emanare limitazioni inasprite delle emissioni ai sensi dell'art. 12 cpv. 1 LPA risulta invece dall'art. 12 cpv. 2 LPA. Con ordinanza il Consiglio di Stato ha prescritto limitazioni inasprite delle emissioni ai sensi dell'art. 11 cpv. 3 LPA. I due atti legislativi del Consiglio di Stato del Cantone Ticino si fondano quindi quanto alla materia a buon diritto sulla legge sulla protezione dell'ambiente. Corrisponde a realtà che il Dipartimento federale dell'interno non è stato udito prima che il Cantone emanasse gli ordinamenti contestati (art. 65 cpv. 1 LPA). Nulla possono tuttavia dedurre i ricorrenti a loro favore, poiché il Dipartimento non dispone di un diritto direttivo e che in merito agli ordinamenti contestati non era dato un obbligo d'approvazione. L'obbligo di consultazione serve unicamente alla coordinazione (Commento della legge sulla protezione dell'ambiente, Zurigo 1985, art. 65 nota 13).

e. Giusta l'art. 3 cpv. 1 LCStr, la sovranità cantonale sulle strade è riservata nei limiti del diritto federale. Il cpv. 3 dello stesso articolo prevede che la circolazione dei veicoli a motore e dei velocipedi sulle strade che non sono aperte al grande transito può essere vietata completamente o temporaneamente. Il cpv. 4 aggiunge che altre limitazioni o prescrizioni - dette funzionali - possono essere emanate in quanto lo esigano la protezione degli abitanti o di altri ugualmente toccati dall'inquinamento fonico od atmosferico, la sicurezza, l'alleviamento o la disciplina del traffico, la protezione della strada od altre condizioni locali. Misure del genere possono essere ordinate su tutti i tipi di strade.

Le restrizioni locali del traffico hanno carattere di prescrizioni generali. Esse toccano invero un numero indeterminato di persone, ma regolano una situazione concreta del traffico. A questo titolo esse devono presentare determinate particolarità: da un canto devono essere localmente delimitate (cfr. Boll. Uff. 1958 CSt 80; *Josef Strebel*, Kommentar zum Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr, Zurigo, 1938, nota 50). D'altro canto tali restrizioni devono essere segnalate (art. 5 cpv. 1 LCStr) e fare oggetto di una decisione pubblicata con menzione dei rimedi giuridici (art. 107 cpv. 1 OSStr). La pubblicazione indica il tipo di misura, la durata e il territorio interessato. Occorre infine rilevare che può trattarsi unicamente di misure prese a lungo termine (art. 107 cpv. 2 OSStr).

Numerose di queste condizioni non sono *in casu* adempiute. Da un canto il regolamento estende all'insieme o a una parte del territorio la validità delle misure della circolazione che dovranno essere prese in caso d'urgenza. Una siffatta estensione territoriale dell'applicabilità di tali misure è contraria agli art. 3, cpv. 3 e 4 LCStr, nel senso che la circolazione stradale può essere limitata soltanto localmente. Inoltre né tipo delle misure né validità territoriale sono

già in partenza fissati (art. 1 cpv. 1 e 2 del Regolamento); questi aspetti saranno definiti soltanto nel caso concreto. D'altro canto, le misure previste potranno produrre i loro effetti soltanto per otto giorni consecutivi al massimo (cfr. art. 8 cpv. 3 del Regolamento). Una tale limitazione nel tempo toglie alle misure auspiccate il carattere di restrizione ai sensi dell'art. 3 cpv. 3 e 4 LCStr e conferisce alle stesse natura di misure di polizia ai sensi degli art. 3 cpv. 6 LCStr e art. 107 cpv. 4 OSStr (cfr. Raccomandazioni, FF 1988 I 178; *Roger Marco Meier*, Verkehrsberuhigungsmassnahmen nach dem Recht des Bundes und des Kantons Zürich, 1989, p. 41; *Tobias Jaag*, Umweltschutz und Strassenverkehr: Verkehrslenkende und verkehrsbeschränkende Massnahmen aus rechtlicher Sicht, in: Umweltrecht in der Praxis, 1987, pag. 107).

L'art. 3 cpv. 6 LCStr prevede che «In casi speciali, la polizia può prendere le misure richieste dalle circostanze, in particolare limitare o deviare temporaneamente la circolazione». Questa competenza risultava già dall'art. 18 cpv. 2 della LF del 15 marzo 1932 sulla circolazione degli autoveicoli e dei velocipedi (cfr. messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale del 24 giugno 1955, FF 1955 II 12 fr). E' risultato in effetti evidente che le autorità di polizia devono avere la possibilità, in casi urgenti, di prendere tutte le misure appropriate, richieste dalla situazione particolare data di limitare il traffico stradale. Anche la nozione di «casi speciali» dev'essere interpretata nel senso più ampio che comprende non soltanto la sicurezza e la fluidità del traffico, ma anche la salvaguardia di altri beni gravemente minacciati dalla circolazione stradale (per es., l'ambiente o la salute dei vicini o degli abitanti di un quartiere). Tale può essere il caso in occasione di incidenti della circolazione, incendio, catastrofe naturale o problemi d'inquinamento (*Daniela Baroni*, Le droit de la circulation routière face à la législation de l'environnement, Basilea/Francoforte 1991, pag. 112). L'art. 3 LCStr contiene quindi già una base legale che permette di emanare misure di circolazione per motivi inerenti alla protezione dell'ambiente; per questo aspetto il diritto sulla protezione dell'ambiente e il diritto in materia di circolazione stradale proteggono gli stessi beni.

Questo diritto di regolamentazione temporaneo giusta l'art. 3 cpv. 6 LCStr permette alle autorità cantonali competenti di ordinare tutte le misure d'urgenza che s'impongono, vale a dire tutte le restrizioni della circolazione qualunque esse siano, compresi i divieti temporanei di circolare e si estende a tutte le strade *comprese le strade nazionali*. Queste misure immediate entrano in vigore o si materializzano grazie ad atti reali, in particolare con il collocamento della segnaletica necessaria. Occorre osservare che la polizia può prendere le misure necessarie di propria iniziativa e secondo la propria valutazione della situazione, nella misura in cui non abbia ricevuto istruzioni particolari (cfr. *Strebel*, op. cit. nota 5 ad art. 18, cfr. art. 8 cpv. 4 del Regolamento). Nel caso particolare le autorità ticinesi hanno emanato un Regolamento e un Decreto che enumerano le misure che sarà possibile applicare e descrivono anche le condizioni nelle quali le stesse potrebbero essere prese nonché i diversi campi d'applicazione. Da quanto rilevato consegue che né le misure adottate nel singolo caso concreto né i due atti legislativi impugnati violano l'art. 37^{bis} Cost. e l'art. 3 LCStr.

3. Il Regolamento definisce, all'art. 1, che le misure fissate possono essere ordinate nel caso in cui l'inquinamento atmosferico raggiunge valori tali da mettere in pericolo la salute della popolazione e l'ambiente. L'art. 2

del Regolamento recita che, in caso di superamento di determinati valori d'aggravio, tale pericolo è ritenuto dato. Il Regolamento disciplina poi, oltre a disposizioni generali, soprattutto i principi che reggono le misure per il traffico motorizzato (art. 8 segg.), rilevate poi in dettaglio dal Decreto.

I ricorrenti censurano essenzialmente che le prescrizioni cantonali sono, per diversi aspetti, in contrasto con le raccomandazioni rilasciate dal Consiglio federale, segnatamente che sarebbe stato scelto erroneamente il diossido d'azoto come sostanza di riferimento, mentre le raccomandazioni prevedevano invece, in quanto tale, l'anidride solforosa. Nel caso di valori d'immissione diversi da quelli previsti nelle raccomandazioni potrebbero poi essere presi provvedimenti.

a. Le raccomandazioni citate sono state pubblicate dal Consiglio federale sulla base della competenza che gli riviene di vigilanza (art. 38 cpv. 1 LPA) e di emanare prescrizioni esecutive (art. 39 cpv. 1 LPA). Tali raccomandazioni non sono norme legali. Come avviene per le direttive esse possono però essere prese in considerazione in quanto contengono principi che riprendono il parere degli specialisti in merito all'interpretazione della legge; alle autorità cui è affidata l'applicazione della legge esse devono servire per applicare le disposizioni nel rispetto della parità di diritto e sulla scorta di criteri appropriati. Contrariamente al parere dei ricorrenti, siffatte raccomandazioni non devono però essere intese come norme legali e non possono quindi segnatamente essere applicate schematicamente o vanificare o rendere più gravosa l'interpretazione del diritto federale, adeguata al singolo caso di cui rispetti le peculiarità. Devono quindi essere possibili eccezioni anche qualora la regolamentazione che evidentemente non può andare oltre una concretizzazione delle premesse definite dal diritto federale, deve però in generale essere designata come oggettiva. Proprio per lasciare ai Cantoni il necessario margine di libertà, il Consiglio ha scelto in questo contesto la forma della raccomandazione (Raccomandazioni FF 1988 I 178 segg.; [DTF 118 Ib 522](#), [116 Ib 158](#) consid. 2b, con rinvii, [102 Ia 67](#); [GAAC 57.9](#)).

b. Per giudicare delle situazioni dello smog invernale è essenziale che esse siano contraddistinte da un alto carico globale dovuto a sostanze nocive. Di regola, in questi casi aumenta in modo determinante l'aggravio dovuto all'anidride solforosa, nonché anche alle polveri, al monossido d'azoto, all'ossido di carbonio e agli idrocarburi. Cinque Cantoni (Berna, Ginevra, Lucerna, Soletta e Ticino) hanno completato le raccomandazioni sulla base del fabbisogno regionale e compreso nella loro concezione della situazione che si viene a creare con lo smog invernale anche il diossido d'azoto (NO₂). Questo modo di procedere si è rivelato adeguato, poiché specialmente nelle regioni di Chiasso, Ginevra, e Zurigo, nell'inverno 1988/89 era subentrato, in ragione di una situazione d'inversione di lunga durata, un alto aggravio dovuto al diossido d'azoto, ma non all'anidride solforosa. E' risultato in tale contesto che il carico ambientale dovuto alle sostanze nocive può dipendere in inverno fortemente dalle emissioni regionali e locali nonché dalle condizioni climatiche; ne consegue che all'assetto locale di regolamentazioni per le situazioni dovute allo smog invernale deve quindi essere lasciato lo spazio necessario. Queste considerazioni sono sfociate anche nella questione a sapere se nelle raccomandazioni del Consiglio federale relative allo smog invernale, oltre all'anidride solforosa, debba essere compreso come sostanza di riferimento suppletivamente anche il diossido d'azoto. Vista la valutazione

globale della situazione dovuta alle immissioni di NO₂ in Svizzera, la Commissione federale per l'igiene dell'atmosfera (CFIA) è giunta nel mese di marzo 1991 al rilascio della raccomandazione seguente:

«La CFIA, sulla base delle conoscenze ed esperienze oggi date, giunge alla conclusione che non sia necessario completare le raccomandazioni del Consiglio federale relative al modo di procedere per far fronte allo smog invernale e comprendere, oltre all'anidride solforosa, suppletivamente anche il diossido d'azoto come sostanza di riferimento. Spetta invece ai Cantoni stessi nei quali, sulla base delle misurazioni attuali, occorre tuttavia contare su concentrazioni d'azoto e di altre sostanze nocive durante episodi che superano una settimana, provvedere da sé ad adottare misure urgenti d'efficacia a breve termine allo scopo di ridurre le emissioni; siffatte misure urgenti sono già previste da alcuni Cantoni».

Il Consiglio federale non ritiene necessario dipartirsi da questo modo di vedere le cose. Per il Cantone Ticino occorre tenere conto della particolare situazione delle zone urbane vicino al confine, esposte, in ragione dell'alta concentrazione di traffico e da una proporzione di gran lunga superiore alla media di veicoli diesel o senza catalizzatore (transito, frontalieri), o pericolo dovuto segnatamente ad alte immissioni di diossido d'azoto. In effetti, contrariamente a quanto ritenuto dai ricorrenti, il traffico motorizzato è la causa principale delle emissioni di diossido d'azoto (NO_x). Il piano dei provvedimenti del Cantone Ticino quantifica la percentuale del traffico nelle emissioni di NO_x per il 1990 al 92% e il piano di risanamento dell'aria, 2. Rapporto annuale 1993, per il 1992 al 90%. Per questi motivi non è da riprovare il fatto che le autorità del Cantone Ticino comprendano il diossido d'azoto come sostanza di riferimento per lo smog invernale. Analoga considerazione si applica alla questione in merito a sapere a quali condizioni debbano essere prese misure; anche a questo proposito occorre lasciare ai Cantoni la necessaria libertà d'azione.

4.a. I ricorrenti fanno inoltre valere che gli atti legislativi violerebbero per più aspetti la parità di diritto. Un atto legislativo viola il principio dell'uguaglianza di diritto e, quindi, l'art. 4 Cost., qualora proceda a distinzioni d'ordine giuridico in merito alle quali un motivo assennato non traspare dalle circostanze che occorre disciplinare o tralascia invece distinzioni che s'impongono sulla base delle circostanze. La parità di diritto è violata se situazioni analoghe non siano trattate analogamente o situazioni disparate non siano trattate disparatamente; il presupposto è che la disparità immotivata o l'immotivata parità di trattamento si riferisca a fatti essenziali (DTF 118 Ia 2 seg.; 117 Ia 101 con rinvii). D'altronde non è dato un diritto esigibile a una parità assoluta di diritto nel senso che una soluzione legale debba essere assolutamente equa in tutti i pensabili dettagli per reggere il confronto con il divieto dell'arbitrio dell'art. 4 Cost. Può anzi rendersi necessario procedere a determinate diversificazioni secondo chiari criteri, esteriormente riconoscibili. Siffatte diversificazioni sono in grado di rispondere alla stragrande maggioranza dei casi, non, invece, a singoli casi limite. Se tale è la soluzione, la semplificazione non può essere considerata disparità di diritto inammissibile, sempre che non conseguano risultati iniqui nell'applicazione del diritto (DTF 102 Ia 45). Viste queste considerazioni, nessuna possibilità d'affermazione hanno le obiezioni dei ricorrenti. Il criterio delle targhe di controllo (art. 1 cpv. 1 del Decreto) costituisce un metodo

chiaramente definito e di facile controllo che permette di escludere, secondo la gravità della situazione dovuta allo smog, un determinato numero di veicoli a motore (ad es. tutti i veicoli immatricolati nel Canton Ticino o tutti quelli immatricolati nei Cantoni Ticino, Grigioni e Vallese) dalla circolazione, allo scopo di migliorare la situazione dell'aria in modo duraturo. Proprio tale schematismo serve a ricorrere a tali interventi in misura proporzionale alle necessità. La circostanza che la molteplicità dei conducenti interessati, dei campi d'applicazione e delle possibili eccezioni possa anche essere fonte di alcune decisioni sconsiderate, come detto non sfocia nell'abrogazione degli atti legislativi, poiché i divieti di circolazione previsti sono in principio idonei ad attuare gli obiettivi. Vale analogamente anche per l'art. 4 del Decreto, giusta il quale i veicoli con il numero di targa pari hanno il diritto di circolare nei giorni pari e quelli il cui numero di targa è dispari nei giorni dispari. Il fatto che, in occasione di un cambio di mese ci fossero, se del caso, i veicoli con targhe dispari a poter circolare due giorni di seguito (ad es. 31 dicembre / 1° gennaio) dev'essere accettato, tanto più viste le possibilità, non escluse dall'art. 2 del Decreto, di fare eccezioni, in questo caso per i veicoli con targhe pari. Nell'art. 2 cpv. 2 del Decreto (oltre ai veicoli muniti di catalizzatori), sono previste eccezioni segnatamente per la circolazione con targhe professionali, l'assicurazione dell'approvvigionamento con beni vitali e dei servizi pubblici. E' quindi data diversità con qualcuno che usa il proprio veicolo unicamente per recarsi al lavoro. Infine non è difendibile la ragione perché si debba distinguere fra autoveicoli pesanti e leggeri; i ricorrenti del resto non motivano oltre la loro obiezione.

b. I ricorrenti rilevano che le riduzioni della velocità non sarebbero un mezzo idoneo per ridurre le emissioni di NOx. Tale non è invece il caso. La E. Ingenieurunternehmung AG, nel rapporto del 24 dicembre 1991, relativo alle prove di velocità 70/100, ha rilevato una riduzione dell'emissione di NOx del 10%. Sulla base di questo rapporto occorre contare nell'ottica globale, anche nel caso presente, su una riduzione rilevante delle sostanze nocive.

c. I ricorrenti censurano che non è giustificato che i veicoli muniti di catalizzatore non siano esclusi già in partenza dal divieto di circolare, ma che soltanto possano essere esclusi da tale divieto (art. 2 cpv. 2 del Decreto), nonostante tali veicoli non siano responsabili dell'insorgere dello smog invernale. E' vero che i veicoli muniti di catalizzatore causano molto meno emissioni di NOx che non quelli senza catalizzatore. In questa misura si pone in effetti la questione della proporzionalità, tanto più che altri Cantoni hanno in casi del genere fatto eccezione al divieto di circolare, a favore dei veicoli di questo tipo. Restano pur sempre possibili situazioni con valori molto alti di sostanze nocive che possono fare apparire giustificato un divieto di circolare perfino a carico dei veicoli muniti di catalizzatore. Il Consiglio di Stato dovrà quindi esaminare ogni volta esattamente se un divieto di circolare sia o meno giustificato.

5. L'autorità giudicante applica d'ufficio la legge. Essa non è vincolata in nessun caso dai motivi del ricorso (art. 62 cpv. 4 PA). Il Consiglio federale può quindi respingere il ricorso per considerazioni che non figurano nella decisione impugnata o può accoglierlo per motivi che non sono stati presentati nell'atto ricorsuale ([GAAC 53.10](#)). Nel caso presente, questa constatazione

significa che il Consiglio federale può abrogare, nei due atti legislativi, che sono impugnati in quanto tutto unico, singole disposizioni contrarie al diritto federale anche se tale fatto non è stato esplicitamente censurato.

La base costituzionale della LCStr è rintracciabile negli art. 37^{bis} e 64 Cost. Giusta tali disposti, la *Confederazione* ha *facoltà* di stabilire disposizioni *di polizia sulla circolazione, disposizioni penali* e relative alla responsabilità civile nonché di introdurre l'obbligo assicurativo. L'art. 37^{bis} Cost. intende garantire un disciplinamento unitario della circolazione su tutto il territorio della Confederazione. Ai Cantoni è garantito il diritto, con determinate riserve, di costringere o vietare la circolazione dei veicoli e dei velocipedi.

a. Il Regolamento stabilisce nell'art. 8 cpv. 1 lett. a che il Consiglio di Stato può ordinare lo spegnimento del motore durante le soste, anche se di breve durata, *ed in particolare ai semafori indicanti «fermata»*. Le prescrizioni di comportamento (norme della circolazione), contenute nella LCStr e nei relativi atti legislativi d'esecuzione, valgono per tutta la rete delle strade pubbliche in Svizzera. Giusta l'art. 34 cpv. 2 dell'O del 13 novembre 1962 sulle norme della circolazione stradale (ONC, RS 741.11), il motore dev'essere spento anche durante brevi fermate, se ciò non ritarda la partenza. Il diritto federale non prevede che il diritto cantonale abbia la possibilità di divergere da questo disposto: ogni divergenza è quindi inammissibile.

b. L'art. 12 cpv. 1 lett. a e b del Regolamento prescrive che i contravventori siano puniti con una multa di fr. 300.- per violazioni dei limiti generali di velocità o dei divieti di circolazione nonché con una multa di fr. 100.- per mancato spegnimento del motore. Come rilevato più sopra è competenza unica della Confederazione fissare disposizioni penali contro violazioni di norme della circolazione. Di tale facoltà ha fatto uso il legislatore agli articoli 90 segg. LCStr. Per il superamento della velocità massima fino a 15 km/h è inoltre applicata l'O del 22 marzo 1972 concernente le multe disciplinari inflitte agli utenti della strada (OMD, RS 741.031). I Cantoni non dispongono quindi per questo aspetto di nessuna facoltà legislativa e per tale ragione l'art. 12 del Regolamento (compresi i cpv. 2 e 3 che non hanno a questo proposito rilievo autonomo) dev'essere abrogato.

Per questi motivi i ricorsi devono essere respinti. L'art. 8 cpv. 1 lett. a e l'art. 12 del Regolamento devono però essere abrogati perché contrari al diritto federale.

JAAC 59.40 - Decisione del Consiglio federale del 23 novembre 1994

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	59
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 002 651

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.