

AI SINDACI PIÙ AMPI POTERI PER TUTELARE LA SALUTE

DEI PROPRI CONCITTADINI.

Il Consiglio di Stato si pronuncia sulla efficacia delle ordinanze contingibili ed urgenti

Nota a Consiglio di Stato sentenza n. 3264/2006

A cura della Dott.ssa Valentina Vattani

Con la sentenza n. 3264, depositata il 29 maggio 2006, ancora una volta il Consiglio di Stato ha affrontato il problema giuridico dello strumento dell'ordinanza contingibile ed urgente e, più propriamente, della eccezionalità e della utilizzabilità di tale strumento, offrendo una interpretazione che è meritevole di essere segnalata.

In tale occasione i giudici di Palazzo Spada hanno stabilito che i Sindaci possono vietare il transito dei mezzi pesanti sul proprio territorio comunale adottando ordinanze contingibili ed urgenti con efficacia a tempo indeterminato, ossia fino a quando sia venuto meno il pericolo di inquinamento.

Nella fattispecie il Sindaco di un Comune del Piemonte aveva adottato un'ordinanza per vietare la circolazione di taluni veicoli di grosse dimensioni nelle zone del centro abitato. Il divieto era stato posto "*sino a nuovo ordine o sino alla revoca*".

Alla base di un tale provvedimento vi erano documentate ragioni di tutela della salute pubblica. L'ordinanza, infatti, era stata motivata adducendo i rilievi fonometrici, eseguiti secondo le disposizioni di legge sul contenimento e la prevenzione dell'inquinamento acustico (d.p.r. 30 marzo 2004, n. 142), ed i risultati delle verifiche eseguite dall'ARPA (l'organo regionale di protezione ambientale) sui livelli di inquinamento atmosferico che avevano dimostrato – nell'arco di cinque mesi - il superamento delle soglie limite per ben 72 volte, a fronte del limite anno di 35 superamenti ammessi dalla legge. Era stato fatto altresì riferimento alla mancanza di interventi, per affrontare e risolvere questo problema, da parte della Regione, Provincia e Prefettura.

I Comuni limitrofi, tuttavia, avevano impugnato il provvedimento lamentando un conseguente aumento del traffico veicolare nei propri territori dovuto a questo divieto di transito.

Il TAR, in prima istanza, ha accolto il ricorso presentato dai Comuni e disposto l'annullamento dell'ordinanza d'urgenza, avendo reputato che il provvedimento in questione fosse stato emanato sulla base dei presupposti normativi di cui all'art. 54, comma 2, del D.L.vo n. 267/2000 (che contempla i provvedimenti contingibili ed urgenti che il Sindaco può adottare in qualità di ufficiale del Governo per le emergenze connesse con il traffico o l'inquinamento atmosferico o acustico, ma con un potere limitato alla facoltà di modificazione degli orari degli esercizi e servizi pubblici e privati).

In sede di riesame il Consiglio di Stato ha, invece, ribaltato la decisione dei giudici del TAR accogliendo la censura avanzata nei confronti della sentenza di primo grado.

In appello i giudici consiliari hanno, infatti, evidenziato come in realtà l'ordinanza impugnata fosse stata emanata in attuazione di quanto disposto dall'art. 50, comma 5, del medesimo D.L.vo n. 267/2000. In questo caso il Sindaco agisce quale rappresentante della propria comunità, e, per fronteggiare le situazioni di emergenza sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale, egli può adottare i provvedimenti d'urgenza che ritiene più opportuni per tutelare la salute dei suoi concittadini (bloccando, come nel caso in oggetto, il traffico o limitando la circolazione dei veicoli di maggiori dimensioni e per cui più inquinanti).

Questa sentenza del Consiglio di Stato merita attenzione anche per alcune importanti considerazioni che sono state espresse in tema di efficacia temporale delle ordinanze *extra ordinem*.

È noto che i presupposti che si richiedono per l'adozione dei provvedimenti contingibili e urgenti sono, ai sensi dell'art. 38, comma 2, della legge n. 142/1990: da un lato, l'impossibilità di differire l'intervento ad altra data in relazione alla ragionevole previsione di un danno incombente (da cui il carattere dell'urgenza); dall'altro lato, l'impossibilità di provvedere con gli ordinari mezzi offerti dalla legislazione (dove la contingibilità).

Dato il carattere di eccezionalità dello strumento in questione spesso si è ritenuto che questo dovesse avere sempre una efficacia provvisoria. La quinta sezione del Consiglio di Stato,

richiamando una propria precedente sentenza del 2003, si è invece espressa nel senso che è “*da disattendere la tesi della temporaneità o provvisorietà come carattere ineliminabile delle ordinanze contingibili ed urgenti, giacché questa qualificazione si mostra, in via di principio, non condivisibile se lo strumento apprestato deve essere elastico, perché si deve adeguare alle più imprevedibili o impreviste situazioni di rischio per gli interessi contemplati dalla legge*”.

Più in generale, quindi, secondo l'interpretazione dei consiglieri di Stato nell'adozione di provvedimenti contingibili e urgenti non esiste, in astratto, un metro di valutazione fisso da seguire, ma la soluzione deve essere individuata di volta in volta, secondo la natura del rischio da fronteggiare. Sono, infatti, le esigenze obiettive, che si riscontrano nel caso concreto, che determinano la “misura” dell'intervento.

Nondimeno i rischi di un eccesso nell'utilizzo delle ordinanze contingibili ed urgenti sono sempre dietro l'angolo. A giudizio di chi scrive, pur accogliendo la tesi della flessibilità che l'ordinanza d'urgenza deve avere, si ritiene che sia altrettanto importante che alla base dell'adozione di un simile strumento ci debba essere sempre l'effettiva impossibilità a ricorrere agli ordinari strumenti di intervento. È cronaca recente, infatti, di un Sindaco di un comune del Lazio che ha vietato, con ordinanza, la circolazione in alcune vie del centro cittadino - durante le ore serali e notturne - ai pedoni, adducendo motivi di vandalismo e disturbo della quiete pubblica arrecati dal raduno di alcuni giovani. Se (come sembra) qualche cittadino presenterà ricorso al TAR staremo a vedere come si pronunceranno, in questo caso, i giudici amministrativi

Valentina Vattani

Publicato il 6 settembre 2006

In calce il testo integrale della motivazione

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n.r.g. 4650 del 2005, proposto dal Comune di Carmagnola, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Vecchione ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Massimo Colarizi, in Roma, via Panama, n. 12,

contro

i Comuni di Racconigi, di Casalgrasso e di Caramagna Piemonte, rappresentati e difesi dagli avv. Claudio Dal Piaz e Mario Contaldi ed elettivamente domiciliati presso lo studio del secondo, in Roma, via Pier Luigi da Palestrina, n. 63,

e nei confronti

della Provincia di Cuneo, rappresentata e difesa dagli avv. Claudio Dal Piaz e Mario Contaldi, come sopra domiciliati in Roma,

del Ministero dell'interno, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato, per legge, in Roma, via dei Portoghesi, n. 12,

della Provincia di Torino, della FAI-Federazione autotrasportatori italiani, della APSACI-Associazione Piemontese Spedizionieri Autotrasportatori Corrieri, della FITA CNA-Federazione Italiana Autotrasportatori Artigiani, non costituiti,

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Piemonte , I Sezione, n. 1064, pubblicata il 20 aprile 2005 e notificata il 28 aprile.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti sopra indicate;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Vista l'ordinanza n. 3452/05 del 26 luglio 2005, di accoglimento della domanda di sospensione dell'efficacia della sentenza impugnata;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore, alla pubblica udienza del 20 dicembre 2005, il consigliere Giuseppe Farina ed uditi, altresì, l'avvocato Colarizi per delega M. Vecchione e M. Contaldi, come da verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO

1. Il ricorso in appello n. 4650 del 2005 è proposto dal comune di Carmagnola. È stato notificato alle parti specificate in epigrafe in data 18 maggio 2005 e depositato il 1° giugno.

È chiesta la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Piemonte, I Sezione, n. 1064/2005, pubblicata in data 20 aprile e notificata il 28 aprile 2005.

2. La decisione del T.A.R. ha accolto il ricorso dei tre Comuni intimati per l'annullamento dell'ordinanza del sindaco di Carmagnola n. 26, in data 27 settembre 2004, recante divieto di circolazione a taluni mezzi in determinate zone del Comune.

3. Si sostiene, con l'appello, l'erroneità della sentenza, per la censura accolta, l'inammissibilità del ricorso introduttivo dei tre Comuni e la sua infondatezza per tutti i motivi ivi dedotti ed assorbiti con la pronunzia impugnata.

4. Si sono costituiti per resistere al ricorso i Comuni ricorrenti in primo grado. Con memorie del 16 giugno, del 25 luglio e del 7 dicembre 2005, contrastano tutte le tesi della controparte.

5. Si è costituita anche la Provincia di Cuneo, la quale, con memorie del 16 giugno e del 25 luglio 2005, si pone sulla medesima linea dei tre Comuni resistenti.

6. Si è, infine, costituito il Ministero dell'interno. Non ha prodotto scritti difensivi.

7. Alla camera di consiglio del 26 luglio 2005, è stata accolta la domanda di sospensione dell'efficacia della sentenza impugnata.

8. All'udienza del 20 dicembre 2005, il ricorso è stato chiamato per la discussione e, poi, trattenuto in decisione.

DIRITTO

1.1. Con l'impugnata sentenza n. 1064/05, pubblicata il 20 aprile 2005, il Tribunale amministrativo regionale del Piemonte, su ricorso dei comuni di Racconigi, di Caramagna Piemonte e di Casalgrasso, ha annullato l'ordinanza del sindaco di Carmagnola n. 26 del 27 settembre 2004.

1.2. Il provvedimento in questione, in espressa applicazione – pag. 7 – del potere di ordinanza di cui all'art. 50, commi 5 e 6, del T.U. 18 agosto 2000, n. 267, per i casi di emergenze sanitarie e di igiene pubblica, dispone a decorrere dal 3 ottobre 2004, per tutti i veicoli con “massa complessiva superiore a 35 quintali”:

1.2.1. il divieto di transito in tutto il centro abitato, ma con puntuale specificazione di cinque strade, di cui quattro regionali ed una provinciale;

1.2.2. il divieto di transito su tutte le tratte interne delle strade regionali e provinciali, nonché su tutte le altre strade comunali;

1.2.3. esenzioni al divieto per una serie di veicoli dello stesso tipo, con specifiche previsioni o di esigenze locali o di impossibilità di utilizzazione della vicina autostrada “Torino-Savona” o di servizi di pubblica utilità o di “ motivate e documentate esigenze”, più genericamente enunciate.

Il divieto è posto “sino a nuovo ordine o sino alla revoca”.

1.3. Questa la motivazione, nei suoi tratti essenziali, posta a premessa della parte dispositiva del provvedimento:

1.3.1. elenco delle quattro precedenti ordinanze di divieto o limitazione di traffico pesante nel territorio comunale, fra il 1997 ed il 31 ottobre 2003;

1.3.2. enunciazione delle ragioni di “tutela della salute pubblica”, che avevano imposto quei divieti, con indicazione: dei risultati dei rilievi fonometrici eseguiti (pag.

5), dei limiti fissati dal d.p.r. 30 marzo 2004, n. 142, su contenimento e prevenzione dell'inquinamento acustico e sul superamento di essi;

1.3.3. esposizione delle condizioni di inquinamento atmosferico (pag. 6) rilevate dalle verifiche eseguite dall'organo regionale di protezione ambientale ARPA, con i dati "di particolare allarme", che ne sono emersi (pag. 7), anche nei primi cinque mesi del 2004, con superamento delle "soglie limite" per 72 volte, "a fronte del limite annuo di 35 superamenti", con riguardo al parametro "PM 10";

1.3.4. considerazione della necessità di adeguamento ad una pronuncia del T.A.R. (n. 491 del 24 marzo 2004), sulla insussistenza delle condizioni per un provvedimento contingibile ed urgente, con riguardo alla motivazione, criticata dal giudice amministrativo, della precedente ordinanza n. 27/03 del 31 ottobre 2003 (pagg. 7 e 8);

1.3.5. esistenza di altre ragioni, inerenti alle cause dei predetti inquinamenti ed alla mancanza di interventi, in proposito, di Regione, Provincia e Prefettura;

1.3.6. valutazione e comparazione delle esigenze di salute pubblica con quelle di circolazione dei veicoli e con la situazione dei Comuni limitrofi, con conclusione per la presenza dei "presupposti igienico – sanitari" (pagg. 8 e 9), per imporre nuovamente "il divieto del traffico veicolare pesante".

2. La sentenza impugnata, pronunciata su ricorso dei tre Comuni suddetti (n. 1.1):

2.1. rileva che il provvedimento è stato dichiaratamente adottato in applicazione dell'art. 54 del d. lgs 18 agosto 2000, n. 267, e perciò respinge l'eccezione della difesa statale di difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'interno;

2.2. reputa fondato il secondo motivo del ricorso introduttivo, perché con il provvedimento è stata regolata una situazione a norma dell'art. 54, comma 2, del citato T.U. n. 267 del 2000. Questa disposizione però "consente soltanto di tamponare un'emergenza con rimedi eccezionali, in attesa dell'espletamento delle ordinarie procedure previste dall'ordinamento per il corretto esercizio dell'azione amministrativa, mentre il comma 3, che pur riguarda i <casi di emergenza connessi con il traffico e/o l'inquinamento atmosferico o acustico> attribuisce al sindaco il potere di incidere sui soli orari degli esercizi commerciali, degli esercizi pubblici, dei servizi pubblici e degli uffici, ma non anche di regolamentare in modo definitivo il traffico nel territorio comunale".

3. L'appello del Comune di Carmagnola è affidato a due critiche alla sentenza riferita e tratta, poi, delle censure assorbite dal primo giudice, per confutare anche queste.

4. Nell'ordine logico vanno esaminate le censure di inammissibilità del ricorso introduttivo.

Esse non meritano adesione.

4.1 Sostiene la difesa dell'appellante che i tre Comuni non hanno una posizione legittimante, che possa loro derivare dall'immaginabile incremento di traffico nel loro territorio, per effetto della misura contestata e che, per quel che riguarda i problemi di natura sanitaria, essi ben possono intervenire regolando il traffico nel loro territorio, in attesa che le autorità preposte alla soluzione della questione adottino gli atti di loro competenza.

La censura non ha pregio.

In primo luogo, come si è sopra brevemente ricordato (al n. 1.3.6), il provvedimento è motivato con riguardo alla situazione di inquinamento atmosferico ed alla frequenza dei superamenti dei limiti di polveri sottili. È ivi (pag. 6) richiamata la deliberazione della Giunta regionale n. 14-7632 in data 11 novembre 2002. Dal suo contenuto il Comune sottolinea l'assegnazione del suo territorio "alla zona 1, e cioè a quella zona che presenta la maggiore criticità" e rimarca la sua "situazione isolata di assoluta emergenza", con riguardo ad altri Comuni, fra i quali quelli poi ricorrenti, posti in situazioni molto migliori. Dunque il provvedimento prende in considerazione effetti che, in qualche misura, possono riverberarsi sui Comuni che confinano o sono comunque investibili da una corrente di traffico pesante più consistente di quella esistente prima del divieto che impone nel suo centro abitato.

In altri termini, dallo stesso provvedimento si desume una posizione qualificata e differenziata dei Comuni in esso considerati.

In secondo luogo è, in ogni caso, agevolmente intuibile che il divieto di transito a quei mezzi pesanti, nelle strade del Comune, comporta la deviazione del relativo traffico su percorsi alternativi, quali sono, appunto, quelli esistenti nei Comuni circostanti. Tali sono i tre che hanno investito di impugnazione l'ordinanza. Ne segue, perciò, un palese possibile pregiudizio, per ciascuno dei Comuni, dei medesimi interessi a salvaguardare nel proprio territorio la salute dei propri abitanti.

Da qui il riconoscimento di una posizione, per ciascuna delle amministrazioni, tutelata dall'ordinamento, che consente loro di domandare il sindacato giurisdizionale sulla legittimità (e sul merito, come espressamente prevede l'art. 7 della l. 6 dicembre 1971, n. 1034, con il richiamo all'art. 1, n. 3, del T.U. 26 giugno 1924, n. 1058) delle ordinanze contingibili ed urgenti dei sindaci in materia, fra le altre, di igiene pubblica, come quella in esame.

4.2. Sotto altro profilo, il Comune lamenta inammissibilità dell'impugnazione della relazione del direttore della ripartizione edilizia, in data 27 ottobre 2003, e degli allegati alla relazione ARPA del 30 giugno 2004.

Questa censura è inammissibile: invero nessuno degli atti in esame ha formato oggetto di pronuncia del primo giudice, che, in qualche modo, possa essere lesiva della posizione del Comune appellante. Non v'è, perciò, interesse a criticare nessuna statuizione in proposito.

5. Nel merito, si mostra fondata la censura avverso la sentenza del primo giudice, sulla riconosciuta violazione dell'art. 54 del citato T.U. 267/2000.

Infatti, l'ordinanza non è basata sulla suddetta norma.

Vero è che la disposizione dell'art. 54, commi 2 e 3, contempla provvedimenti contingibili ed urgenti che il sindaco può adottare, quale ufficiale del Governo, in determinate materie, quali i pericoli per l'incolumità dei cittadini (comma 2) e le emergenze connesse con il traffico o l'inquinamento atmosferico o acustico (comma 3), ma, in questa seconda ipotesi, soltanto con limitata sfera operativa, quali sono le modificazioni degli orari di esercizi pubblici e privati, di servizi pubblici e di uffici pubblici.

Ma al sindaco è, da tempo, riconosciuta, come competenza direttamente inerente al suo ufficio di amministratore locale, quella di emanare ordinanze contingibili ed urgenti, "in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica, a carattere esclusivamente locale": l'art. 50 del T.U. è la riproduzione di precedenti disposizioni di legge che tale potere hanno stabilito.

Orbene, non solo il provvedimento avverso dai tre Comuni richiama espressamente – come si è già sottolineato al n. 1.2 – questa seconda norma, attributiva del potere al sindaco "quale rappresentante della comunità locale", ma è palese che la misura adottata, alla stregua della puntuale ed analitica motivazione che reca, è pronunciata per far fronte

ad una situazione di inquinamento atmosferico, che inerisce sicuramente agli ambiti delle emergenze sanitarie o di igiene pubblica, i quali, nella loro normale estensione, ricomprendono i rischi, ed i conseguenti danni, che ne possono derivare dal superamento dei limiti stabiliti per la quantità massima di PM 10 nel centro abitato.

6. Alla riforma della sentenza impugnata deve, perciò, ora seguire l'esame delle altre censure dedotte in primo grado con il ricorso introduttivo, richiamate dalle controparti e non esaminate, per sottinteso assorbimento, dal T.A.R.

6.1. Non fondata appare la censura di violazione dell'art. 50, ora esaminato.

Le premesse motivatorie del provvedimento, sopra succintamente menzionate, danno conto, con esauriente citazione delle verifiche fatte da organi del Comune e di altri enti, che l'inquinamento al quale si fa fronte è nel comune di Carmagnola. Non è invece dimostrato che sia presente in altri Comuni: il che, sarebbe, però, non rilevante per ostacolare la misura in esame, ma semmai fondamento per una corrispondente misura di altre amministrazioni locali. Sono puntuali, invero, fra l'altro, sia il riferimento alla deliberazione 11 novembre 2002 della giunta regionale, con ascrizione di Carmagnola alla zona "1" di maggior inquinamento, mentre gli altri Comuni sono inseriti nella zona "3", sia le indicazioni dei livelli di inquinamento in molti periodi oggetto di accertamento, come di quelli, scesi a livelli meno pericolosi, nei periodi di imposizione dei divieti stabilita negli anni precedenti.

6.2. Sempre in tema di rispetto di disposizioni che contemplano interventi di altre amministrazioni, il provvedimento appare anche conforme, fra l'altro, tanto al comma 6 dell'esaminato art. 50 T.U. 267/2000, quanto alla legge reg.le Piemonte n. 43 del 7 aprile 2000.

6.2.1. La prima norma, invero, dispone che quando un'emergenza interessi il territorio di più comuni, ciascun sindaco assuma le misure necessarie, "fino a quando non intervengano i soggetti competenti ai sensi del precedente comma". Vale a dire in ragione della dimensione dell'emergenza e del possibile coinvolgimento di più ambiti territoriali.

6.2.2. La legge regionale, a sua volta, è emanata espressamente "per la tutela dell'ambiente in materia di inquinamento atmosferico". E detta disposizioni chiare in tema di competenze dei singoli enti territoriali:

a) l'art. 2 stabilisce le funzioni della Regione. Con riguardo al tema in esame, le riserva – al comma 1, lett. e) – la competenza di individuare “previa consultazione con le province ed i comuni interessati le zone in cui possono verificarsi episodi acuti di inquinamento atmosferico” e di elaborare “i criteri e le procedure per la gestione ed il superamento di detti episodi acuti”, sui quali sono dettati altri criteri all'art. 10. Ed è in attuazione di questa competenza che la giunta regionale ha assegnato alla predetta “zona 1” il comune di Carmagnola;

b) l'art. 3 stabilisce le funzioni delle provincie. Anche qui, con riguardo al tema specifico, si dispone, alla lett. c), che esse elaborino i “piani di intervento operativo che devono essere adottati in caso di episodi acuti di inquinamento”, ed alla lett. h) l'esercizio del potere sostitutivo, nei confronti dei Comuni, “in caso di inerzia nell'attuazione degli interventi per la gestione operativa di episodi acuti di inquinamento atmosferico”;

c) l'art. 4 regola le funzioni dei comuni e riconosce ad essi – alla lett. a) – l'attuazione degli “interventi operativi per la gestione degli episodi acuti di inquinamento in attuazione dei piani provinciali di cui all'art. 3”.

6.2.3. L'esame delle riferite norme consente di concludere nel senso che nessuna di esse inibisce interventi, del tipo di quello di cui all'ordinanza in controversia, da parte di un Comune, allorché siano, come nel caso in esame, puntualmente enunciati gli elementi di “crisi” che inducono a provvedere in via di urgenza. E perché né le disposizioni, né il tenore esplicito del provvedimento si frappongono ad ostacolare una qualsiasi iniziativa, con particolare riguardo alla disciplina regionale in esame, della provincia competente, ove questa,

beninteso, ritenga di intervenire in ordine alla misura intanto assunta dal comune di Carmagnola.

Anche se la situazione di inquinamento atmosferico fosse stata più ampia – e non incombeva al Comune verificarlo, dati i limiti territoriali che gli sono propri – l'ente locale aveva dunque il potere di provvedere, sino ad interventi di altri soggetti sovraordinati nella materia.

6.3. Per altro verso, occorre rimarcare che la misura è stata seguita – ma era stata anche preceduta – da un immediato interessamento della Provincia, ove questa intendesse intervenire.

Alla luce di questa precisazione, deve riconoscersi perciò infondata la censura portata all'ordinanza, con riguardo alla statuizione, in essa esplicitata, di applicazione del divieto di traffico pesante per un tempo non determinato (la clausola dell'ordinanza è sino a nuovo provvedimento o sino a revoca).

Invero:

- l'informazione data alla Provincia, ne consentiva una tempestiva iniziativa di qualsiasi segno (come anche quella di non assumere iniziative, come sembra desumersi dalla nota dell'assessore in data 14 dicembre 2004, che esprime condivisione della misura);

- il fenomeno inquinante, al quale si è inteso porre freno, non poteva di certo essere preventivamente valutato nella sua evoluzione temporale, sicché ben poteva essere stabilito un intervento a tempo non determinato. È, invero, da disattendere la tesi della temporaneità o provvisorietà come carattere ineliminabile delle ordinanze contingibili ed urgenti, giacché questa qualificazione si mostra, in via di principio, non condivisibile se lo strumento apprestato deve essere elastico, perché si deve adeguare alle più imprevedibili o impreviste situazioni di rischio per gli interessi contemplati dalla legge. In tal senso si è già pronunciata la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, sia con riguardo alla non necessaria provvisorietà della misura (V Sezione 13 ottobre 2003, n. 6169), sia con riguardo al necessario carattere di adeguatezza (V Sezione 13 ottobre 2003, n. 6168 e 9 febbraio 2001, n. 580), che il Comune ha correttamente richiamato.

6.4. La terza censura esposta nel ricorso al T.A.R. lamenta violazione degli artt. 5, 6 e 7 del codice della strada (d. lgs. 30 aprile 1992, n. 285).

Essa non ha pregio.

Gli artt. 5 e 6 riguardano la circolazione fuori dai centri abitati. Non hanno perciò attinenza col caso in esame.

L'art. 7 concerne, invece, la regolamentazione del traffico nei centri abitati. Ma, in tema di competenza del sindaco, al comma 1, lettera b), consente che possa adottare i provvedimenti di limitazione della circolazione di tutte o alcune categorie di veicoli per accertate e motivate esigenze di prevenzione degli inquinamenti, conformemente alle direttive del ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Si tratta dell'unica norma che ammette una qualche ingerenza statale con quella attribuita del potere di ordinanza, che si è sopra esaminata. Ma la riferibilità alla prevenzione di forme di inquinamento ne esclude l'applicabilità alla diversa situazione, quale è quella in discussione, di un inquinamento atmosferico in atto e da rimuovere. Nessuna interferenza può derivare, dunque, dalle norme invocate, al potere in concreto esercitato dal sindaco di Carmagnola.

6.5. Quanto alla quarta censura del ricorso introduttivo, concernente la violazione della legge regionale n. 43 del 2000 e la necessità di interventi degli enti "sovracomunali", essa trova dissenso nelle osservazioni esplicitate al n. 6.2.

Altrettanto può affermarsi per la quinta censura, con riguardo alla possibilità di intervento del Comune.

In ordine ad esso, è soltanto da aggiungere che assume rilievo decisivo, a giustificazione dell'intervento del Comune, l'insieme delle considerazioni e degli accertamenti sul superamento, e sul numero dei superamenti negli ultimi mesi e nell'ultimo anno, dei limiti di concentrazione di polveri sottili per metro cubo nell'aria. Si tratta di un elemento di indiscutibile rilievo per l'adozione della misura in esame, basato su

relazioni dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale e, segnatamente su quella del 30 giugno 2004, n. 84385, in cui, con riguardo ai valori limite di 50 e 40 microgrammi per metro cubo, stabiliti dal d. m. 60/2002 per il PM 10, si pone in rilievo il superamento, nel 2003, per 170 giorni del limite, a fronte del numero massimo di 35 giorni, indicato da tale decreto ministeriale. E, per il primo trimestre dell'anno 2004 – anno in cui è stata adottata la misura in discussione – il fenomeno negativo viene indicato in 77 giorni, contro i 76 dell'anno precedente.

L'ordinanza si rivela perciò sostenuta da una adeguata istruttoria e da nessuna sommarietà di valutazioni.

6.6. Il sesto motivo è volto a dimostrare che elementi inquinanti vengono anche da altre fonti, quali impianti di riscaldamento domestico, emissioni industriali, rifiuti.

La censura non è tale da dimostrare né irragionevolezza della misura contestata, né sua inopportunità (si ripete che, in materia, spetta al giudice amministrativo la cognizione estesa al merito). Invero, con il divieto introdotto, si mira a ridurre uno dei fattori non marginali dell'inquinamento. E ciò appare sufficiente, giacché l'eliminazione

di questo darà, in seguito, indicazioni sulla sussistenza di altre cause rilevanti incidenti sulla salubrità dell'aria.

6.7. L'osservazione ora svolta vale anche per disattendere il settimo motivo, col quale i Comuni ricorrenti hanno espresso considerazioni negative sulla efficacia e sulla utilità della misura da loro contestata.

6.8. L'ottavo motivo prende in esame, per contestarlo, il riferimento ai problemi dell'inquinamento acustico, anch'essi tenuti presenti nella misura contingibile impugnata.

In proposito, può, in primo luogo valere l'osservazione che, in dipendenza del fatto che l'ordinanza è basata sulla esigenza di arginamento dell'inquinamento atmosferico e che questo motivo è legittimo, alla luce dell'esame delle censure fin qui fatto, se ne deve desumere che ogni obiezione riguardante l'altro inquinamento, quello acustico, non può, di per sé, giustificare l'annullamento del divieto di traffico disposto.

In ogni caso, le considerazioni contenute nel provvedimento sui limiti di tollerabilità rilevati, anche in questo settore, non sono censurabili, visto che, appunto, seguono ad accertamenti dei quali non può negarsi la serietà, né affermarsi la erroneità. Il riferimento (pag. 5 dell'ordinanza: sopra n. 1.3.2) è fatto, correttamente, ai limiti stabiliti con il d.p.r. 30 marzo 2004, n. 142, su contenimento e prevenzione "dell'inquinamento acustico derivante dal traffico veicolare": tabella 2, che contempla anche le strade urbane.

Non meritano perciò adesione le contrarie asserzioni della difesa dei tre Comuni, esposte nelle memorie da ultimo prodotte, né sulla "modestia" dei superamenti – smentita dai dati raccolti e riportati nell'ordinanza – né sui "tempi" del risanamento acustico, che, anche se preventivati su lungo periodo, non escludono, di certo, interventi immediati, allorché siano rilevate, nel centro abitato, esigenze collegate alla qualità della vita dei cittadini e che possono essere adeguatamente soddisfatte in tempo breve.

7. Conclusivamente, l'appello merita accoglimento, con conseguente riforma della decisione del primo giudice e reiezione del ricorso introduttivo.

8. La natura pubblica delle parti costituite giustifica la compensazione delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, accoglie l'appello e, per l'effetto, respinge il ricorso introduttivo.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), nella camera di consiglio del 20 dicembre 2005, con l'intervento dei Signori:

Raffaele Iannotta Presidente

Giuseppe Farina rel. est. Consigliere

Aldo Fera Consigliere

Marzio Branca Consigliere

Gabriele Carlotti Consigliere

L'Estensore Il Presidente

f.to Giuseppe Farina

F.to Raffaele Iannotta

Il Segretario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29 maggio 2006

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

p. IL DIRIGENTE

F.to Livia Patroni Griffi