

Divieto di circolazione dei diesel Euro 3 e principio di precauzione ***Breve nota all'Ordinanza del Tar Piemonte 15 gennaio 2019 n. 20***

A cura dell'Avv. Valentina Stefutti

Nell'ordinanza in rassegna, il Tar Piemonte si è occupato del rapporto tra diretta applicabilità del principio di precauzione e il diritto dei singoli alla libera circolazione.

Il caso oggetto di scrutinio è quello di alcuni proprietari di automobili diesel Euro 3 che erano insorti avverso un provvedimento comunale che aveva disposto l'adozione e l'attuazione della misura strutturale di contrasto alla concentrazione di sostanze inquinanti nell'aria, consistente nel divieto di circolazione delle auto diesel omologate nella categoria Euro 3 per il periodo invernale e in determinate fasce orarie, per difetto di istruttoria e per violazione del principio di precauzione che, a detta dei ricorrenti, imporrebbe all'Amministrazione di fornire la prova della sicura efficienza delle limitazioni strutturali adottate non essendo sufficiente che la circolazione libera delle auto diesel omologate Euro 3 accentui unicamente la probabilità del rischio di innalzamento dei livelli di inquinamento dell'aria del territorio comunale.

Tale assunto non è stato ritenuto meritevole di accoglimento.

Preliminarmente, nell'ordinanza che si annota, il Tar Piemonte ha ribadito, in un solco giurisprudenziale ormai decisamente consolidato, che il principio di precauzione rappresenta un principio di sviluppo che si realizza all'interno della conoscenza scientifica, per cui le misure precauzionali devono essere adottate anche in assenza di una legge scientifica di copertura, a condizione, verificatasi nella fattispecie, che si registri da parte di un organo tecnico diverso da quello competente ad adottare la misura restrittiva, la presenza di dati scientifici certi, recenti, oggettivi e disponibili.

Come ben noto ai nostri Lettori, il principio di precauzione, cristallizzato all'art. 174 del Trattato (oggi art. 191 TFUE) rappresenta uno degli aspetti applicativi più rilevanti del diritto ambientale, unitamente ai principi di prevenzione del danno e della correzione in via prioritaria dei danni alla fonte di matrice comunitaria.

La rilevanza del principio di precauzione, avente valenza generale, come tale direttamente cogente per tutte le pubbliche amministrazioni (cfr. *ex multis*, Tar Piemonte – I – 16 giugno 2011 n. 635), e che costituisce uno dei canoni fondamentali del diritto dell'ambiente, (Cons. Stato, n. 30 del 2009) menzionato nel Trattato proprio in relazione alla politica ambientale, assume valenza non solo programmatica, ma direttamente imperativa

© Copyright riservato www.dirittoambiente.net - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata

E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

nel quadro degli ordinamenti nazionali, vincolati ad applicarlo qualora sussistano incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per l'ambiente. In tal caso, infatti, le istituzioni comunitarie possono adottare misure di tutela senza dover attendere che siano approfonditamente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi (cfr., sul punto, ad es.: Tribunale I grado CE, sez. II, 19.11.2009, n. 334; Corte giustizia CE, sez. III, 12.1.2006, n. 504).

Detto principio generale integra, quindi, un criterio orientativo generale che deve caratterizzare non soltanto le attività normative, ma prima ancora quelle amministrative, come prevede espressamente l'art. 1 della legge 7.8.1990 n. 241, ove si stabilisce che "l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta ... dai principi dell'ordinamento comunitario". Con la conseguenza che, contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, tale principio deve sempre caratterizzare le scelte, anche pianificatorie, delle Amministrazioni, anche nel caso in cui vi siano soltanto dei dubbi in ordine alle decisioni da assumere in concreto. (cfr. sul punto, tra le tante, TAR Lazio n. 121/13)

Alla luce dei principi qui richiamati, il Tar Piemonte, a fronte della tutela rafforzata di tali beni primari ha ritenuto non apprezzabile la irragionevolezza del sacrificio, parziale ma pur sempre significativo, della libertà di circolazione dei singoli e dei nuclei familiari, atteso che la stessa risultava essere limitata al periodo invernale ed era affidata a misure flessibili e rivedibili sia in base ai rilevamenti annuali del valore delle emissioni, destinati a ridursi in maniera tanto più rapida quanto più le misure strutturali fossero state effettivamente e prontamente attuate, sia in base alla rideterminazione quinquennale delle concentrazioni di sostanze inquinanti prevista per la valutazione dei piani della qualità dell'aria.

Conclusivamente, ha affermato il TAR Piemonte, il divieto di circolazione non risultava comprimere in maniera abnorme e sproporzionata i diritti costituzionali del lavoro, dello studio, dello sviluppo della personalità, anche dei minori, della libertà di locomozione e di proprietà che i ricorrenti avevano assunto essere stati violati, considerata la previsione di un sistema di esenzioni, quali quelle per i lavoratori le cui abitazioni e luoghi di lavoro non sono serviti, negli orari di lavoro, dai mezzi pubblici nel raggio di 1000 metri, quelle legate a particolari modalità di svolgimento del rapporto di lavoro, quelle volte ad assicurare le terapie e gli esami clinici e il trasporto di persone inferme, che deve considerarsi idoneo a contemperarne il sacrificio in maniera proporzionale al beneficio ricavabile dalla attuazione del provvedimento.

Valentina Stefutti

Pubblicato il 28 gennaio 2019

In calce l'ordinanza in commento

N. 00020/2019 REG.PROV.CAU.

N. 01091/2018 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 1091 del 2018, proposto da:

-OMISSIS- rappresentati e difesi dagli avvocati Giorgio Leccisi, Gianfranco D'Angelo e Luigi Gili, con domicilio digitale come da P.E.C. da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Luigi Gili in Torino, corso Matteotti, n. 31;

contro

Città di Venaria Reale, Regione Emilia-Romagna, Regione Lombardia, Regione Veneto, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *protempore*, non costituite in giudizio;

Città Metropolitana di Torino, in persona del legale rappresentante *protempore*,

rappresentata e difesa dagli avvocati Nicoletta Bugalla e Francesca Massacesi, con domicilio digitale come da P.E.C. da Registri di Giustizia; Regione Piemonte, in persona del legale rappresentante *protempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandra Rava, con domicilio digitale come da P.E.C. da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Torino, corso Regina Margherita, n. 174;

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona del Ministro *protempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, con domicilio in Torino, via Arsenale, n. 21;

nei confronti

-OMISSIS-, non costituito in giudizio;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

- del provvedimento n. 133 dell'11 ottobre 2018 della Città di Venaria Reale avente ad oggetto “Piano d'intervento operativo contenente misure per il miglioramento della qualità dell'aria da adottarsi a partire dal 15 ottobre 2018. Limitazione della circolazione veicolare e aggiornamento delle misure temporanee omogenee da adottarsi in caso di situazioni di perdurante accumulo degli inquinanti”;
- della D.G.R. n. 42-5805 del 20 ottobre 2017, della D.D. n. 463 del 31 ottobre 2017, della D.G.R. n. 36-6882 del 18 maggio 2018, nonché della D.G.R. 57-7628 del 28/30 settembre 2018 della Regione Piemonte che ha individuato uno schema di ordinanza-tipo contenente le misure minime da adottarsi per consentire

un'attuazione omogenea delle limitazioni strutturali e temporanee sul territorio regionale avente ad oggetto “Integrazione alla DGR 42-5805 del 20.10.2017, approvata in attuazione dell'Accordo di programma per l'adozione coordinata e congiunta di misure di risanamento della qualità dell'aria nel Bacino Padano”;

- delle determinazioni della Città Metropolitana di Torino di cui alle riunioni del 19 giugno 2018, del 13 luglio 2018, del 27 luglio 2018, del 29 settembre 2018 e del 4 ottobre 2018, ivi inclusi i decreti del Vicesindaco della Città Metropolitana n. 411-22066 del 7 settembre 2018 e n. 474-25331/2018 del 10 ottobre 2018;

- del “Nuovo Accordo di programma per l'adozione coordinata e congiunta di misure per il miglioramento della qualità dell'aria nel bacino padano” sottoscritto in data 9 giugno 2017 dal Ministro dell'Ambiente e dai Presidenti delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto;

- dello schema di accordo approvato con D.G.R. n. 22-5139 del 5 giugno 2017 della Regione Piemonte;

- di tutti gli atti e provvedimenti, ancorché sconosciuti, presupposti, conseguenti e comunque connessi.

Visto il ricorso e la documentazione successivamente prodotta dai ricorrenti;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Città Metropolitana di Torino, della Regione Piemonte e del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;

Vista la memoria della Regione Piemonte e i relativi allegati;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Visto l'art. 55 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 9 gennaio 2019 la dott.ssa Rosanna Perilli e uditi per i ricorrenti gli avvocati Giorgio Leccisi e Luigi Gili, per il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare l'avvocato dello Stato Nicola Parri, per la Regione Piemonte l'avvocato Alessandra Rava e per la Città Metropolitana di Torino l'avvocato Nicoletta Bugalla;

Le doglianze esposte dai ricorrenti, proprietari di un'auto diesel immatricolata nel - OMISSIS-, avverso l'adozione e l'attuazione della misura strutturale di contrasto alla concentrazione di sostanze inquinanti nell'aria, consistente nel divieto di circolazione delle auto diesel omologate nella categoria euro 3, dalle ore 8.00 alle ore 19.00 dei giorni feriali nel periodo dal 15 ottobre 2018 al 31 marzo 2019, non sono sorrette da sufficienti profili di fondatezza.

La limitazione al traffico attuata dalla Città di Venaria con provvedimento n. 133 del 10 ottobre 2018, oggetto di impugnazione unitamente agli atti presupposti, risulta adottata sulla scorta di elementi fattuali sufficientemente accertati all'esito di un procedimento complesso che, ad un sommario esame, è rispettoso delle

prescrizioni, anche di quelle previste per la fase programmatica di cui all'articolo 9 del d.lgs. 13 agosto 2010, n. 155, e delle competenze.

Il vizio del difetto di istruttoria, richiamato in tutti i motivi di ricorso, non è fondato.

Osserva il Collegio che il principio di precauzione che giustifica i provvedimenti impugnati non richiede il previo assolvimento dell'onere della prova della sussistenza del nesso causale tra lo sfioramento dei limiti di presenza delle polveri sottili nell'aria e il pericolo per la salute dei residenti e per l'ambiente.

Pertanto, pur dovendosi convenire con i ricorrenti che l'istruttoria procedimentale avrebbe dovuto estendersi anche alla prova della capacità inquinante delle concause, quali le emissioni tossiche derivanti dal trasporto pubblico, dagli impianti di riscaldamento, dall'esercizio delle attività industriali e dallo smaltimento dei rifiuti, ciò non esclude la legittimità di interventi parziali per fronteggiare l'evidente pericolo alla salute.

Il principio di precauzione è principio di sviluppo che si realizza pur sempre all'interno della conoscenza scientifica, per cui le misure precauzionali devono essere adottate anche in assenza di una legge scientifica di copertura, a condizione che si registri da parte di un organo tecnico, diverso da quello competente ad adottare la misura restrittiva e nel caso di specie rappresentato dal tavolo tecnico di coordinamento della qualità dell'aria costituito presso la Città Metropolitana di Torino, del quale fa parte anche l'A.R.P.A. Piemonte, la presenza di dati scientifici

certi, recenti, oggettivi e disponibili, quali le rilevazioni e gli studi compiuti dall'A.R.P.A. Piemonte e i dati annuali elaborati dall'I.R.E.A. Piemonte.

Tali dati, che hanno rilevato il superamento dei limiti di concentrazione nell'aria delle polveri sottili, tra le quali il particolato sospeso MP10, per almeno tre anni negli ultimi cinque, e la loro idoneità ad incidere, unitamente agli altri fattori inquinanti, sulla salute collettiva degli abitanti del comune di Venaria, costituiscono un'eterointegrazione dell'ordinanza del Sindaco di Venaria n. 133 dell'11 ottobre 2018 che afferma la permanenza e l'attualità del superamento dei valori limite stabiliti per il materiale particolato PM10.

Pertanto anche il vizio di difetto di motivazione risulta infondato.

Il principio di precauzione non impone all'amministrazione, come pure prospettato dai ricorrenti, di fornire la prova della sicura efficienza delle limitazioni strutturali adottate ma quella, più coerente con le finalità preventive, che la circolazione libera delle auto diesel omologate euro 3 accentui la probabilità del rischio di innalzamento dei livelli di inquinamento dell'aria nel comune di Venaria, prova anche questa raggiunta in via presuntiva sulla scorta dei dati annuali elaborati nell'ambito dell'I.R.E.A. Piemonte, richiamati nella deliberazione di Giunta n. 36-6882 del 18 maggio 2018.

Il Collegio non riscontra profili di manifesta illogicità né di arbitrarietà nel divieto di circolazione adottato, dal momento che esso ha ad oggetto la zona, sia pure estesa, del centro abitato servita dal servizio di trasporto pubblico e non, come sostenuto dai ricorrenti nel secondo e nel terzo motivo, l'intero territorio

comunale, ed è limitato al periodo invernale, caratterizzato da una maggiore emissione di sostanze inquinanti nei centri abitati.

Esso non si appalesa neppure viziato sotto il profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento rispetto alle analoghe misure strutturali adottate dai comuni vicini, stante la possibilità per i singoli comuni di prevedere misure più gravose in relazione alle particolari situazioni urbanistiche e ambientali, ed è comunque conforme allo schema di ordinanza tipo approvato con decreto del Vicesindaco della Città Metropolitana di Torino del 10 ottobre 2018.

Il divieto di circolazione non risulta infine comprimere in maniera abnorme e sproporzionata i diritti costituzionali del lavoro, dello studio, dello sviluppo della personalità, anche dei minori, della libertà di locomozione e di proprietà che i ricorrenti assumono violati, considerata la previsione di un sistema di esenzioni, quali quelle per i lavoratori le cui abitazioni e luoghi di lavoro non sono serviti, negli orari di lavoro, dai mezzi pubblici nel raggio di 1000 metri, quelle legate a particolari modalità di svolgimento del rapporto di lavoro, quelle volte ad assicurare le terapie e gli esami clinici e il trasporto di persone inferme, che si rivela idoneo a contemperare il sacrificio in maniera proporzionale al beneficio ricavabile dalla sua attuazione.

I ricorrenti non hanno comunque allegato un pregiudizio grave ed irreparabile ai predetti diritti in quanto non hanno dimostrato l'impossibilità di recarsi nei luoghi di lavoro, di studio e di svago per le -OMISSIS- minori con mezzi alternativi, quali il trasporto pubblico e il trasporto scolastico o la possibilità di spostare le attività

sportive delle -OMISSIS- e il catechismo dopo le ore 19.00 o nei giorni di sabato e di domenica, nei quali la circolazione è di regola consentita anche alle auto omologate euro 3, salvo eccezioni dovute all'adozione di limitazioni temporanee, per le quali è previsto un più flessibile sistema di esenzioni che include il noleggio e la condivisione dell'autovettura.

Nel bilanciamento di interessi il Collegio non ritiene di poter accordare protezione al diritto di libera circolazione fine a stesso, il c.d. diritto di circolare liberamente per il puro piacere di assecondare la propria comodità, dal momento che lo stesso può essere legittimamente compresso ove venga in rilievo, come nel caso di specie, l'esigenza irrinunciabile e indifferibile di proteggere la salute pubblica e di preservare il valore primario dell'ambiente per un periodo di tempo limitato e strettamente necessario per fronteggiare il superamento delle soglie limite di emissione di polveri sottili.

A fronte della tutela rafforzata di tali beni primari non si apprezza la irragionevolezza del sacrificio, parziale ma pur sempre significativo, della libertà di circolazione dei singoli e dei nuclei familiari, atteso che la stessa è comunque limitata al periodo invernale ed è affidata a misure mobili, flessibili e rivedibili sia in base ai rilevamenti annuali del valore delle emissioni, destinati a ridursi in maniera tanto più rapida quanto più le misure strutturali siano effettivamente e prontamente attuate, sia in base alla rideterminazione quinquennale delle concentrazioni di sostanze inquinanti prevista per la valutazione dei piani della qualità dell'aria.

Il Collegio ritiene di dover riservare una particolare attenzione al sacrificio imposto dai provvedimenti impugnati alle -OMISSIS- minori dei ricorrenti, le quali subiscono un evidente disagio a causa delle maggiori difficoltà e della dilatazione degli orari negli spostamenti collegati alle attività quotidiane.

Anche tali fastidi devono ritenersi proporzionali non solo rispetto alla non improbabilità di seri rischi per la salute e per lo sviluppo psico-fisico dei minori, ma anche per perseguire il principio dello sviluppo sostenibile, volto a porre in atto azioni positive per non peggiorare le condizioni ambientali di cui godranno le generazioni future.

Osserva il Collegio che i pregiudizi meramente patrimoniali allegati dai ricorrenti, quali il deprezzamento del valore della loro auto, il costo per la rottamazione della stessa, l'esborso per l'acquisto di una nuova auto, non possono qualificarsi come irreparabili, dal momento che essi, in presenza dei necessari presupposti e in assenza di adeguate misure compensative, potranno eventualmente essere ristorati in caso di esito vittorioso del giudizio.

La misura cautelare richiesta della sospensione degli effetti dei provvedimenti impugnati deve pertanto essere rigettata.

L'impatto delle misure strutturali adottate sugli equilibri e sull'economia del nucleo familiare dei ricorrenti giustificano la compensazione delle spese della fase.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione Prima, respinge la domanda cautelare.

Spese della fase compensate.

Fissa per la trattazione di merito l'udienza dell'8 maggio 2019.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, commi 1, 2 e 5 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, manda alla Segreteria di procedere, in caso di riproduzione in qualsiasi forma, per finalità di informazione giuridica su riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica, all'oscuramento delle generalità dei ricorrenti, esercenti la responsabilità genitoriale sui figli minori dei quali è stato prospettato un pregiudizio e di ogni altro dato idoneo ad identificare i medesimi interessati riportati sul provvedimento.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 9 gennaio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Domenico Giordano, Presidente

Flavia Risso, Primo Referendario

Rosanna Perilli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Rosanna Perilli

IL PRESIDENTE
Domenico Giordano

IL SEGRETARIO