



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 908 del 2009, proposto da: Genitori Antismog, A.I.P.I. Associazione Ipertensione Polmonare Italiana Onlus, Associazione di Protezione dell'Ambiente Legambiente Onlus, Associazione Nazionale Italia Nostra Onlus, Robatto Lucia, W.W.F. Italia - O.N.L.U.S., tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Anna Gerometta, Marcello Adriano Mazzola ed Enrico Murtula, con domicilio eletto presso Anna Gerometta in Milano 3109af, via Ludovico Da Viadana 9;

contro

Comune di Milano, rappresentato e difeso dagli avv.ti Paola Ceccoli, Elena Savasta e Maria Rita Surano, domiciliato presso l'Avvocatura Comunale in Milano, via della Guastalla, 8;

nei confronti di

Agenzia Milanese Mobilita' e Ambiente, non costituita in giudizio;
Regione Lombardia, non costituita in giudizio;
Karner Johannes, Gavazzi Elisabetta, Portaluppi Stefano, Madia Claudio, tutti non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

della delibera di Giunta Comunale n. 3387 del 30 dicembre 2008, con la quale, tra l'altro, è stato disposto che i “veicoli destinati al trasporto di persone fino a 9 posti alimentati a diesel con filtro antiparticolato omologato” e i “veicoli destinati al trasporto merci alimentati a diesel con filtro antiparticolato omologato” fossero inseriti nella classe di inquinamento “II” prevista dalla medesima delibera; della delibera di Giunta Comunale n. 3388 del 30 dicembre 2008, con la quale è stato disposto “di prorogare sino al 31 dicembre 2009 il periodo di esenzione dal pagamento della tariffa di accesso alla ZTL Cerchia dei Bastioni, dei veicoli trasporto persone fino a 9 posti e trasporto merci euro 4 ed euro 5 diesel senza filtro antiparticolato”, nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, anche se allo stato non conosciuti e in particolare, per quanto occorrer possa, delle delibere di Giunta Comunale n. 2812 del 23 novembre 2007, n. 728 del 28 marzo 2008 e n. 1608 del 20 giugno 2008, e dell'Ordinanza sindacale n. 62398 del 30 dicembre 2008.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Milano;

Viste le memorie difensive;

Vista l'ordinanza della IV Sezione n. 482 del 21.4.2009;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 02/07/2009 il dott. Giovanni Zucchini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con una serie di atti nell'anno 2007 – prima fra tutti la deliberazione di Giunta Comunale del 20.7.2007, n. 1788 - il Comune di Milano introduceva, nell'ambito delle misure sulla mobilità sostenibile, un sistema di pagamento per l'accesso e la circolazione dei veicoli inquinanti nella zona cittadina denominata cerchia dei Bastioni (c.d. Ecopass).

Nel quadro delle disposizioni successive alla istituzione dell'Ecopass, erano adottate, sempre dalla Giunta Comunale, le deliberazioni n. 3387 e n. 3388 del 30.12.2008.

Con la prima deliberazione si decideva la prosecuzione sino al 31.12.2009 della fase sperimentale del sistema Ecopass, con la conseguenza, fra l'altro, che era confermata la libera circolazione – e quindi l'esclusione dal pagamento – per i veicoli destinati al trasporto persone fino a 9 posti e per i veicoli destinati al trasporto merci, qualora alimentati a diesel con filtro particolato omologato.

Con la deliberazione 3388, era invece prorogato, sino al 31.12.2009, il periodo di esenzione dal pagamento per i veicoli trasporto persone fino a 9 posti e trasporto merci euro 4 ed euro 5 diesel senza filtro antiparticolato.

Contro la delibera 3387, in parte e contro la delibera 3388, era proposto il presente ricorso, con domanda di sospensiva, per i motivi che possono così essere sintetizzati:

1) violazione dell'art. 32 della Costituzione, dell'art. 174 del Trattato istitutivo della CE, delle direttive CE 1996/62, 1999/30, 2004/35 e 2008/5, violazione dell'art. 2 della legge 241/1990 ed eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà e travisamento dei fatti;

2) violazione dell'art. 32 della Costituzione, dell'art. 174 del Trattato istitutivo della CE, delle direttive CE 1996/62, 1999/30, 2004/35 e 2008/5, violazione dell'art. 2 della legge 241/1990 ed eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà e carenza di istruttoria;

3) violazione dell'art. 32 della Costituzione, dell'art. 174 del Trattato istitutivo della CE, delle direttive CE 1996/62, 1999/30, 2004/35 e 2008/5, violazione dell'art. 2 della legge 241/1990 ed eccesso di potere per carenza di istruttoria e di motivazione, illogicità, travisamento dei fatti, irragionevolezza e sviamento.

Si costituiva in giudizio il Comune di Milano, concludendo per il rigetto del gravame.

In esito all'udienza cautelare del 21.4.2009, la domanda di sospensione era respinta, per difetto del periculum in mora e contestualmente era ordinato al Comune di Milano di dare riscontro ad una istanza di accesso in materia ambientale presentata dai ricorrenti in data 27.3.2009.

L'Amministrazione comunale provvedeva a riscontrare la suindicata istanza di accesso.

Alla pubblica udienza del 2.7.2009, la causa era trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, reputa il Collegio di prescindere dall'esame dell'eccezione, sollevata dalla difesa comunale, circa il difetto di legittimazione ad agire di taluni ricorrenti in relazione all'intero ricorso e sulla mancanza di interesse di tutti i ricorrenti con riguardo ai primi due motivi di gravame.

Attesa, infatti, l'infondatezza del ricorso nel merito, per le ragioni che si esporranno, appare possibile non esaminare l'eccezione pregiudiziale di cui sopra.

2. I primi due motivi di ricorso possono essere esaminati congiuntamente, in quanto entrambi diretti contro la delibera n. 3387/2008, seppure solo in parte qua.

La delibera inserisce nella classe di inquinamento II, a libera circolazione e quindi con esclusione del pagamento, i veicoli per il trasporto persone fino a 9 posti e per il trasporto merci alimentati a diesel, purché con filtro antiparticolato (FAP) omologato.

Il particolato (PM10) è un elemento inquinante dell'aria, costituito da particelle di varie sostanze nocive, aventi un diametro inferiore a 10 micron (millesimo di millimetro o milionesimo di metro, a dir si voglia).

Il particolato si forma, fra l'altro, a causa delle emissioni gassose degli autoveicoli: questi ultimi possono essere costruiti già dotati di apposito filtro antiparticolato oppure lo stesso, purché omologato, può essere installato successivamente sul veicolo (in tal caso, si parla di filtro retrofit o after market).

Le modalità di omologazione e di installazione dei filtri antiparticolato sono stabilite dai decreti ministeriali n. 39 del 25.1.2008 e n. 65 del 17.3.2008.

Entrambi i decreti prevedono che l'omologazione del filtro avvenga su domanda del costruttore, nella quale deve essere indicata la fascia di appartenenza dei tipi di motori nella quale si chiede l'inquadramento, ai soli fini dell'inquinamento da massa di particolato (art. 3, comma 2, lett. b).

Le fasce di appartenenza dei tipi di motore, come definite dall'art. 2 dei decreti ministeriali, altro non sono che i raggruppamenti di motori classificati, in base alle caratteristiche dell'omologazione previste da una serie di direttive comunitarie, da Euro 0 fino ad Euro 5.

Di conseguenza (cfr. art. 5 dei decreti), l'installazione di un filtro antiparticolato determina, ai soli fini dell'inquinamento da massa di particolato, l'inquadramento del motore nella fascia di appartenenza richiesta nella domanda di omologazione.

Ciò premesso, i ricorrenti evidenziano come sia possibile, quanto meno in linea teorica, che un filtro antiparticolato omologato abbia le caratteristiche delle fasce di appartenenza dei motori Euro 1 o Euro 2, ritenuti ormai eccessivamente inquinanti.

L'inserimento nella classe II di inquinamento e la contestuale esclusione dal pagamento per i veicoli diesel, purché dotati di FAP omologato, a prescindere dalla fascia di appartenenza del motore, appare ai ricorrenti gravemente illogica ed in

contrasto con la stessa “ratio” del sistema Ecopass, volta invece a evitare l’ingresso nel centro cittadino di veicoli troppo inquinanti.

A detta degli esponenti, l’esclusione dal pagamento dovrebbe riguardare non tutti i veicoli diesel dotati di FAP omologato, ma solo quelli la cui omologazione sia avvenuta per una fascia di appartenenza del motore ritenuta meno inquinante.

Il motivo deve però respingersi, avuto riguardo alle considerazioni che seguono.

In primo luogo, occorre porre l’accento sul carattere temporaneo della misura ivi contestata e disposta con la deliberazione n. 3788/2008.

Tenuto conto, infatti, del carattere tuttora sperimentale del sistema Ecopass, la delibera di cui sopra ha stabilito una proroga, per tutto l’anno 2009, di quanto sostanzialmente già disposto dalla pregressa delibera di Giunta n. 1788/2007 (la cui legittimità è già stata ritenuta da questo TAR con sentenza n. 1859/2008).

Con particolare riguardo ai veicoli sui quali è installato un filtro antiparticolato omologato (si tratta di un filtro c.d. after market, installato cioè successivamente alla costruzione del veicolo stesso), l’Amministrazione comunale ha preso atto del particolare andamento del mercato dei filtri antiparticolato omologati, caratterizzato, quanto meno per l’anno 2008, da un sostanziale immobilismo e dalla bassissima, per non dire assolutamente scarsa, diffusione dei filtri retrofit.

Tale particolare situazione di mercato, che veda una sostanziale assenza di filtri after market installati, è agevolmente documentata dal Comune di Milano.

In particolare (cfr. doc. 12 resistente), con nota del 29.5.2008, il Ministero dei Trasporti evidenziava come sino a quel momento non fossero stati omologati sistemi per la riduzione del particolato.

Con successivo messaggio del 10.12.2008, lo stesso Ministero, aggiornando il Comune sui mutamenti nel frattempo intervenuti, evidenziava l’esistenza di 8 (otto) provvedimenti di omologazione relativi ai sistemi di riduzione di massa di particolato (cfr. doc. 13 resistente).

Tenuto conto del carattere ancora embrionale del mercato dei filtri retrofit e della necessità conseguente di attendere gli sviluppi e le evoluzioni dello stesso, prima di adottare provvedimenti definitivi in relazione ai veicoli con FAP omologato, la scelta del Comune, relativa peraltro al solo anno 2009, di inserire in classe II di inquinamento i veicoli diesel dotati di FAP omologato, pur prescindendo dalla fascia di appartenenza dei tipi di motore, non appare né illogica né arbitraria, trattandosi di veicoli (quelli con filtro retrofit), con scarsissima diffusione e per i quali non vi sono ancora conclusioni certe sui tipi di filtri che saranno concretamente installati e quindi sull'impatto effettivo degli stessi sull'inquinamento dell'aria.

Nel secondo mezzo di gravame, la delibera 3788/2008 è censurata in quanto, a detta dei ricorrenti, l'installazione di un FAP omologato non avrebbe alcun effetto di riduzione di sostanze inquinanti quali l'ozono (O₃) ed il particolato secondario, cioè quello che non è emesso direttamente dagli scarichi degli autoveicoli ma che si forma in atmosfera per effetto della combinazione di elementi inquinanti, detti precursori del particolato secondario, fra i quali gli ossidi di azoto (NO_x) ed i composti organici (vale a dire contenenti l'elemento chimico carbonio, "C") volatili (COV).

Questi ultimi concorrono a formare il particolato secondario organico, cioè contenente carbonio, mentre i primi sono precursori del particolato secondario inorganico, vale a dire privo di carbonio, unitamente ad altri precursori, quali l'ammoniaca e gli ossidi di zolfo (SO_x).

Sul punto, occorre in primo luogo smentire un'asserzione difensiva dei ricorrenti (pag. 21), per i quali il montaggio dei filtri antiparticolato determinerebbe addirittura un aumento del 30% dell'emissione di un particolare ossido di azoto (NO₂).

L'affermazione è errata, visto che i decreti ministeriali sopra citati (nn. 39 e 42 del 2008), all'allegato D, comma 4, lett. b e lett. c, prevedono che il valore degli inquinanti gassosi, fra cui gli ossidi di azoto NO_x, ottenuti dal veicolo dotato di FAP, non deve superare il corrispettivo valore rilevato durante la prova effettuata con il veicolo privo di FAP.

Ciò che i decreti realmente dispongono, in relazione alla sostanza inquinante NO₂, è che il valore di quest'ultima non superi il trenta per cento del valore totale di tutti gli ossidi di azoto, valore totale che però non muta in caso di installazione di FAP.

Quanto all'impatto dei filtri antiparticolato omologati sull'ozono e sul particolato secondario, è chiarito dalla difesa comunale come il sistema Ecopass - che costituisce uno dei tasselli del più ampio e complesso sistema degli interventi contro l'inquinamento atmosferico (fra i quali si collocano anche le misure non relative al traffico veicolare, ma ad esempio agli impianti di riscaldamento urbano, fonti anch'esse di inquinamento) - sia finalizzato soprattutto ad ottenere l'abbattimento del particolato primario e di uno dei precursori del particolato secondario, vale a dire l'ammoniaca.

Quest'ultima, infatti, favorisce la formazione di particolato secondario inorganico, che rappresenta a sua volta il 30% dell'intero particolato PM₁₀ misurato nella città di Milano.

La riduzione degli altri precursori del particolato secondario, quali gli ossidi di azoto NO_x e soprattutto i composti organici volatili (COV), non sarebbe assicurata dalla misura auspicata dai ricorrenti - vale a dire l'estensione del pagamento ai veicoli diesel dotati di FAP omologato, al fine di scoraggiare il loro ingresso in centro città - né potrebbe ragionevolmente sostenersi che i veicoli diesel di cui sopra sarebbero gli unici o quanto meno i principali responsabili della ampia diffusione dei COV e dell'ozono.

In relazione ai composti organici volatili, la loro emissione risulta, infatti, variabile in relazione alla temperatura di esercizio del veicolo ed in particolare, qualora il veicolo stesso non abbia raggiunto completamente la temperatura di esercizio, come accade nelle zone urbane nei momenti immediatamente successivi alla partenza, le emissioni di COV per le vetture diesel euro 4 risultano inferiori a quelle delle vetture benzina euro 4 (cfr. i dati tecnici della memoria del Comune del 18.6.2009, reperiti sui siti web di Arpa Lombardia e di Ispra-Sina, Sistema Informativo Nazionale Ambientale, e non oggetto di specifica contestazione da parte degli esponenti).

Con riguardo agli ossidi di azoto e all'ozono, se si tiene conto della pluralità delle fonti di questi elementi inquinanti (cfr. sul punto il doc. 16 dei ricorrenti), costituite non solo dal traffico veicolare ma anche da altre attività antropiche (esercizio di centrali termoelettiche, di impianti di riscaldamento, processi di combustione industriale e di utilizzo di sostanze chimiche volatili) e della circostanza che il sistema Ecopass rientra in una più ampia serie di azioni di controllo ed abbattimento dell'inquinamento atmosferico, non pare nuovamente al Collegio illogica o arbitraria la scelta dell'Amministrazione comunale di escludere dal pagamento per un solo anno ed in via sperimentale (essendo ancora tale il carattere di Ecopass, giova ripeterlo), i veicoli diesel muniti di filtro antiparticolato indicati nella delibera 3788.

A diversa conclusione non inducono i provvedimenti regionali in materia di inquinamento atmosferico, ai quali hanno fatto riferimento gli esponenti soprattutto nel corso della difesa orale all'udienza pubblica del 2 luglio 2009.

In particolare, il decreto regionale n. 13078 del 14.11.2008, che ha previsto l'erogazione di contributi economici per l'acquisto e l'installazione di filtri antiparticolato, fra l'altro per i soli veicoli per trasporto merci, dimostra semmai la scarsa diffusione di questi ultimi ed il già evidenziato carattere embrionale del

relativo mercato, il che esclude, come già sopra esposto, l'illegittimità della scelta comunale censurata in questa sede.

Quanto alla delibera di Giunta Regionale n. 7635 in data 11 luglio 2008, che vieta su parte del territorio regionale la circolazione dei veicoli diesel euro 0, euro 1 e, a partire dal 15.10.2009, anche euro 2; gli esponenti hanno messo in evidenza come la stessa rechi una deroga al divieto di circolazione per i veicoli con omologazione euro 3 (lett. C dell'allegato 1 alla delibera).

La deroga al divieto per le omologazioni euro 3 dimostrerebbe, a detta dei ricorrenti, l'illogicità della differente scelta compiuta invece dal Comune di Milano, che con la delibera 3788 ha previsto l'esclusione dal pagamento per i veicoli omologati, indipendentemente dal tipo di omologazione.

Tale asserzione difensiva non convince.

Premesso, in primo luogo, che gli ambiti territoriali della delibera regionale ed i connessi scopi perseguiti dall'Amministrazione regionale non sono comparabili con quelli di un sistema come Ecopass, calibrato per la realtà del centro di Milano, occorre evidenziare come la deroga regionale per le omologazioni euro 3 riguardi in realtà un limitato numero di veicoli, sostanzialmente commerciali.

In particolare, si tratta delle categorie M2, M3, N2 ed N3 di cui all'art. 47, comma 2, del D.Lgs. 285/1992 (Codice della Strada).

In conclusione, i primi due mezzi di gravame vanno respinti.

Il Tribunale vuole peraltro, per doverosa completezza, evidenziare come la presente pronuncia non voglia in alcun modo minimizzare il problema della qualità dell'aria nella città di Milano, con le conseguenze sulla salute dei cittadini; tuttavia pare allo scrivente che l'aspirazione dei ricorrenti - certamente legittima sul piano politico - ad un sistema di ingresso dei veicoli in città ispirato a maggior rigore, non possa però implicare di per sé l'illegittimità giuridica di provvedimenti comunali, aventi fra l'altro carattere sperimentale e durata limitata, volti non certo a risolvere

da soli e definitivamente il problema dell'inquinamento atmosferico, ma quanto meno a contribuire alla soluzione del problema medesimo.

Del resto, anche nella già citata sentenza n. 1859/2008, la Sezione aveva già evidenziato come molte delle censure mosse contro i provvedimenti istitutivi dell'Ecopass nascondessero in realtà inammissibili censure sul merito dell'azione amministrativa.

3. Nel terzo motivo di ricorso, si contesta la delibera n. 3388, che ha prorogato al 31.12.2009 il periodo di esenzione dal pagamento della tariffa di accesso per i veicoli diesel euro 4 ed euro 5 senza filtro antiparticolato, pur facendosi espressamente salva l'interruzione di tale proroga ad avvenuta omologazione e commercializzazione dei filtri antiparticolato.

In relazione a tale motivo, gli esponenti hanno chiesto al Comune informazioni circa l'effettivo numero dei veicoli diesel di cui sopra, entrati in area Ecopass nel 2008.

Nella delibera, infatti, l'Amministrazione fa riferimento all'ingresso "sistematico" di tali veicoli in area Ecopass, dove l'aggettivo "sistematico" è riferito agli utenti che hanno fatto ingresso in più del 50% dei giorni di vigenza del sistema Ecopass.

Le informazioni richieste dagli esponenti sono state fornite dal Comune in esecuzione dell'ordinanza di questa Sezione n. 482/2009 (cfr. doc. 14 resistente).

Tali informazioni sono state ulteriormente specificate dal Comune stesso con nota in data 8.6.2009 (doc. 30 ricorrenti).

In relazione al terzo motivo, deve dapprima respingersi l'affermazione dei ricorrenti, circa il carattere eccessivamente inquinante dei veicoli diesel, anche se privi di FAP, euro 4 ed euro 5.

Sulla produzione da parte di questi ultimi di COV si rinvia a quanto sopra esposto al punto 2 della narrativa in diritto, analogamente per quanto riguarda la responsabilità di tali veicoli nella produzione di ozono e di ossidi di azoto.

Dalla lettura dei documenti comunali, l'ingresso effettivo di veicoli diesel euro 4 ed euro 5 senza FAP risulta essere stato nel 2008 pari a 13.796 veicoli (11.558 + 2.238), vale a dire circa il 10% degli ingressi.

Si tratta di un dato certamente non irrilevante, ma non tale da ritenere che i veicoli oggetto della delibera 3388 costituiscano la maggioranza o in ogni caso un numero significativo di ingressi, tenuto conto che, trattandosi di ingressi effettivi e non sistematici, gli stessi possono riferirsi anche a passaggi sporadici.

Ciò premesso e tenuto conto della necessità, nella regolazione peraltro ancora provvisoria del sistema Ecopass, di contemperare i differenti interessi coinvolti, fra cui quello alla libertà di circolazione e di iniziativa economica, non appare illogica la scelta del Comune di consentire ancora per l'anno 2009 la libera circolazione dei veicoli diesel euro 4 ed euro 5 senza filtro antiparticolato.

Ovviamente, alla scadenza dell'anno in questione, sarà onere dell'Amministrazione, sempre con riferimento ai suddetti veicoli, valutare ex novo la questione, alla luce dei risultati del sistema Ecopass nel 2009 e della diffusione sul mercato dei filtri retrofit, oltre che dell'eventuale commercializzazione di veicoli diesel di nuova generazione meno inquinanti di quelli euro 4 ed euro 5.

In conclusione, deve respingersi anche il terzo motivo di gravame.

4. La novità e la complessità delle questioni trattate e la particolare natura delle parti coinvolte induce il Tribunale a disporre l'integrale compensazione fra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Milano, sez. IV, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo rigetta.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 02/07/2009 con
l'intervento dei Magistrati:

Adriano Leo, Presidente

Giovanni Zucchini, Primo Referendario, Estensore

Antonio De Vita, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/07/2009

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

IL SEGRETARIO