



**Reg. Dec. 3259/06**

**N. 4687 Reg. Ric.**

**Anno: 2004**

**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. 4687 del 2004, proposto dal comune di Carmagnola, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Vecchione ed elettivamente domiciliato, in Roma, presso lo studio dell'avv. Massimo Colarizi, via Panama, n. 12,

contro

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

e nei confronti

della Provincia di Torino, della Prefettura di Torino, della Provincia di Cuneo, della Prefettura di Cuneo, e del sindaco di Carmagnola, in veste di ufficiale del Governo, tutti non costituiti,

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Piemonte, I Sezione, n. 491/04, pubblicata il 24 marzo 2004 e notificata il 7 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;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore, alla pubblica udienza del 20 dicembre 2005, il consigliere Giuseppe Farina ed uditi, altresì, i difensori delle parti, avv. Colarizi, per delega avv. Vecchione, e avv. Con-  
taldi, come da verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

### **FATTO**

1. Il ricorso n. 4687 del 2004 è proposto dal comune di Carmagnola. È stato notificato in data 5 e 6 maggio 2004 alle parti elencate in epigrafe. È stato depositato il 19 maggio.

2. Oggetto d'impugnazione è la sentenza n. 491/04 del Tribunale amministrativo regionale del Piemonte, I Sezione, recante annullamento dell'ordinanza del sindaco di Carmagnola n. 27 del 31 ottobre 2003.

3. Sono proposte censure di erroneità della sentenza impugnata, insieme a tutte le altre argomentazioni difensive svolte nel giudizio di primo grado a difesa del provvedimento contestato.

È stata presentata memoria illustrativa in data 5 dicembre 2005.

4. Si sono costituite in giudizio, in data 4 giugno 2004, le cinque amministrazioni comunali ricorrenti in primo grado.

Con memoria del 10 giugno, hanno confutato le tesi dell'appello ed hanno illustrato e richiamato altre censure dedotte col ricorso introduttivo ed assorbite.

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

### **DIRITTO**

1. È stata impugnata, col ricorso introduttivo, l'ordinanza del sindaco di Carmagnola n. 27 del 31 ottobre 2003, che "estende", per il periodo 4 novembre 2003 – 21 giugno 2004, il divieto di transito, per l'intera giornata, in tutto il centro abitato, per i veicoli con massa complessiva superiore, a pieno carico, a 35 quintali.

Il provvedimento richiama espressamente l'art. 50 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sul potere di ordinanza contingibile ed urgente dei sindaci in casi di emergenze sanitarie o di igiene pubblica.

2. La sentenza della quale è chiesta la riforma, deliberata in sede di esame della domanda di sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato, è così motivata:

2.1. non è conferente il richiamo all'art. 7 del "codice della strada", visto che non è stata seguita la procedura ivi stabilita per disporre limitazioni della circolazione, sicché il provvedimento impugnato va qualificato "come una vera e propria ordinanza contingibile ed urgente, adottata ai sensi dell'art. 50 d. l.vo 18 agosto 2000, n, 267, parimenti richiamato";

2.2. l'ordinanza comunale è stata adottata "sul principale rilievo che le ordinanze precedenti" – con le quali erano state adottate misure limitative del traffico pesante su strade statali e provinciali che attraversano il territorio comunale – "avevano determinato un miglioramento delle condizioni ambientali", con conseguente opportunità di "monitorare" – ossia sorvegliare – i valori di inquinamento "acustico e gassoso", anche nei mesi invernali e primaverili;

2.3. ai Comuni limitrofi va riconosciuto interesse alla impugnazione, perché "è evidente che il traffico pesante dirottato da Carmagnola deve necessariamente scegliere un percorso alternativo, che intuitivamente attraversa i Comuni limitrofi", sicché l'aumento dello stesso traffico è un fatto lesivo della salute e della sicurezza dei loro abitanti;

2.4. poiché la misura è stata adottata in applicazione dell'art. 50 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, va rilevato, però, che non reca motivazione "in ordine alla grave ed urgente necessità di prendere provvedimenti immediati a tutela della sa-

lute dei cittadini”, ma solo in ordine alla “sperimentazione degli effetti della chiusura delle strade cittadine al traffico pesante sulla qualità dell’aria”;

2.5. le esigenze di sperimentazione però “non costituiscono quel pericolo imprevedibile e non altrimenti evitabile, che giustifica l’adozione di un’ordinanza contingibile e urgente”.

Da qui l’illegittimità dell’ordinanza.

3. Con il primo motivo del ricorso in appello si denuncia violazione del principio del contraddittorio, a causa del tempo ridotto dato al difensore del Comune per l’esame degli ulteriori scritti difensivi, depositati dai ricorrenti nel pomeriggio antecedente la discussione in camera di consiglio.

La censura non è ammissibile.

Invero, va premesso che, nel caso in esame, ai fini della discussione dell’incidente cautelare, i termini di legge sono stati osservati. Ne segue che può ipotizzarsi violazione del diritto di difesa soltanto se la decisione di accoglimento del giudice, sia essa cautelare, sia di merito, sia fondata su censure non dedotte col ricorso della parte.

Nessuna denuncia in tal senso è stata fatta. Sicché gli scritti difensivi delle parti ricorrenti, pur se prodotti in termini estremamente ridotti, non possono considerarsi come determinanti per la sentenza deliberata dal T.A.R.

Da qui il difetto di interesse a dedurre siffatta censura.

4. Col secondo motivo dell'appello si sostiene che il ricorso introduttivo deve dichiararsi inammissibile, perché non è stato provato l'interesse dei Comuni, basato su un incremento di traffico nel loro territorio, né è dato comprendere quale sia il loro diritto o interesse legittimo "ad incidere giudizialmente su provvedimenti sindacali del comune di Carmagnola".

La censura non merita di essere condivisa.

4.1. Innanzi tutto non è necessario dare una specifica prova dell'interesse all'impugnazione, quando, come nella fattispecie, considerazioni di logica elementare o un fatto di comune esperienza rendono palese che la chiusura di un percorso, per una certa corrente di traffico, dirotta questa sulle vie vicine ed aperte. In questo caso, sulle vie che attraversano i Comuni ricorrenti in primo grado.

4.2. In secondo luogo, non può negarsi, se non a prezzo di una manifesta antilogia, che se un certo fattore – nella specie il traffico pesante nel centro abitato di un Comune – determina esigenze di salvaguardia della salute dei cittadini, lo stesso fattore, "riversato" sui Comuni circostanti, sia causa di correlate esigenze. La posizione riconosciuta dall'ordinamento deve ritenersi perciò di medesimo contenuto. Sicché, se è dato di provvedere con ordinanze contingibili e urgenti, che sono manifestazioni di potere discrezionale, è anche dato di contrastare

queste misure dinanzi al giudice della legittimità dei provvedimenti amministrativi, da parte di ogni soggetto che ne sia “inciso”. In questo caso, da parte dei Comuni sui quali si riversa il traffico in discussione.

4.3. Infine, come si può rilevare dallo stesso provvedimento impugnato, sono prese in considerazione (v. oltre: n. 5, lett. f) alternative di percorsi che transitano per i Comuni ricorrenti in primo grado. Ne segue, perciò, un possibile pregiudizio, per ciascuno dei Comuni, dei medesimi interessi a salvaguardare, nel proprio territorio, la salute dei propri cittadini. 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 – ai sensi dell’art. 7 della l. 6 dicembre 1971, n. 1034, che richiama l’art. 1, n. 3, del t.u. 26 giugno 1924, n. 1058 – di ordinanze contingibili e urgenti in materia, fra l’altro, di tutela della salute pubblica, come quella in esame.

5. Col terzo motivo si sostiene che, diversamente da quanto ha ritenuto il primo giudice, alla base dell’ordinanza in questione non c’è l’attività di sperimentazione, ma l’esigenza di tutela e salvaguardia della popolazione dalle componenti inquinanti dell’aria, e in particolare dall’agente PM10 (le “polveri sottili”).

La censura va condivisa.

5.1. Invero, l'ordinanza presenta un'analitica ed esauriente motivazione sulla necessità di prendere immediati provvedimenti a tutela della salute dei cittadini. Se ne può fare qui una sintesi essenziale:

a) a cinque anni di distanza dai rilievi del primo “piano urbano del traffico” è emerso che il traffico è aumentato del 30 per cento, sull'incrocio principale della città fra strada ex SS. 20 e cavalcavia dell'autostrada, “superando quota 50 mila veicoli al giorno” e la situazione dell'inquinamento atmosferico, rilevata dall'ARPA – Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente - è particolarmente critica, per quanto attiene al parametro PM10 (polveri sottili), “le cui concentrazioni annuali e medie giornaliere non rispettano i valori limite ... previsti dal D.M. 2/4/2002, n. 60”;

b) la Regione Piemonte ha assegnato, con deliberazione della Giunta in data 11 novembre 2002 n. 14/7632, il Comune alla zona “1 e cioè a quella zona che presenta la maggiore criticità”, per quel che concerne i piani di azione contro i fattori di inquinamento atmosferico. E

b.1) nel periodo immediatamente precedente (cinque mesi con divieto di traffico pesante), la situazione di inquinamento è migliorata “con particolare riferimento al parametro PM10”;



b.2) il miglioramento può essere ragionevolmente ascritto al divieto di transito in parola, ancor più in un contesto di mancanza di precipitazioni atmosferiche, di per sé, non favorevoli all'abbattimento delle polveri;

b.3) i valori del PM10 sono però particolarmente elevati nel periodo invernale e primaverile, secondo la stessa fonte A.R.P.A.;

b.4) sarebbe opportuno anche sorvegliare tali valori, in detto periodo, così da coprire un arco di tempo di un anno, e stabilire se il miglioramento della situazione “ha un trend positivo costante”;

c) la relazione del direttore della ripartizione edilizia del 27 ottobre 2003 pone in rilievo che il parametro PM10, nei primi nove mesi dell'anno 2003, “è già stato superato per ben 128 giorni a fronte del limite di riferimento di 35 giorni in un anno previsto dalla l. reg.le 7 aprile 2000, n. 43, e dal decreto del ministro dell'ambiente n. 60 del 2 aprile 2002”;

d) “nell'esclusivo interesse della tutela della salute pubblica” si reputa conveniente disporre la conferma del divieto di traffico pesante dal 4 novembre 2003 al 21 giugno 2004;

e) l'interesse pubblico alla tutela della salute dei cittadini ha priorità sulla “incondizionata libera circolazione di ogni tipo di autoveicoli”;

f) vi sono idonee alternative di percorsi su un'autostrada, una strada regionale, due strade provinciali, che toccano altri Comuni.

5.2. Orbene, l'elencazione delle considerazioni che hanno mosso l'amministrazione comunale rende arbitraria la conclusione che siano state semplicemente o prevalentemente le esigenze di sperimentazione alla base dell'ordinanza contestata. Non si può negare consistenza alle ragioni riguardanti la permanenza, dopo cinque mesi di divieto, delle elevate concentrazioni di polveri sottili, né a quelle che rendono necessario prolungare il divieto (sopra: b.1, b.3, c, d) a fronte del solo scopo di sperimentazione, che mira poi, egualmente, alla tutela non prorogabile della salute pubblica nella città.

5.3. Ne consegue la riforma della sentenza appellata.

6. Devono ora essere esaminate sia l'eccezione proposta contro il ricorso in appello, sia le altre censure dedotte in prime cure e, poiché assorbite, richiamate in memoria dai Comuni resistenti.

6.1. Non assume rilievo il fatto che non sia stata criticata la statuizione del primo giudice, che ha stabilito la non applicabilità al caso di specie dell'art. 7 del "codice della strada".

È vero che la norma, insieme a non poche altre, è richiamata nelle premesse motivatorie dell'ordinanza impugnata. Ma è anche vero che il provvedimento si sorregge sull'art. 50 del

citato T.U. n. 267/2000. E, come si rileva dalle considerazioni svolte al precedente par. 5, l'esercizio del potere di cui a detta norma è condizione necessaria e sufficiente per la legittimità dell'ordinanza contingibile e urgente in discussione. Con la conseguenza che il richiamo di disposizioni di leggi diverse, e non applicabili, è privo di effetti negativi sulla conformità a legge della misura adottata.

Si deve, in altri termini, fare applicazione del principio, più volte enunciato dalla giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, secondo il quale, quando siano posti a sostegno di un provvedimento amministrativo più motivi, ciascuno autonomamente idoneo a darne giustificazione, è sufficiente che sia verificata la legittimità di uno di essi, per escludere che l'atto possa essere annullato in sede giurisdizionale.

È quanto, in sostanza ha anche ritenuto il primo giudice, allorché ha qualificato la misura contestata come una ordinanza emanata ai sensi dell'art. 50 del T.U. n. 267 del 2000: sopra par. 2.1.

6.2. Dalle considerazioni sinora svolte deriva la non fondatezza delle argomentazioni delle parti resistenti volte a sostenere conclusioni diverse da quelle sopra raggiunte, concernenti la legittimità dell'applicazione, nel caso concreto, del menzionato art. 50.

Si deve perciò passare all'esame del punto V della memoria dei resistenti, ricalcato sul primo motivo del ricorso introduttivo. Vi si denuncia che l'ordinanza non sorge da un'emergenza esclusivamente locale, sicché spettava ad altra autorità – Regione, Provincia o Prefettura – provvedere in merito.

La censura non è fondata in punto di fatto, poiché neppure dimostra che la situazione di inquinamento atmosferico interessa più ambiti territoriali.

È infondata anche in punto di diritto, giacché, secondo il comma 6 dell'art. 50 del T.U. n. 267/2000, nei casi di emergenze che interessino i territori di più comuni, non è precluso al sindaco di intervenire con le misure che ritenga necessarie. È invece stabilito che “ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti” in ragione della dimensione dell'emergenza.

6.3. Altro motivo riproposto con la memoria di controdeduzioni (al punto VI), è il sesto del ricorso introduttivo.

Vi si sostiene, invero in termini divergenti in parte dall'originaria critica all'ordinanza, che da una relazione ARPA del 15 gennaio 2004 e da una del 26 gennaio 2004, si desumerebbe l'erroneità del riferimento alla assegnazione a zone 1 o 3 dei Comuni in contesa, nonché si rinvenirebbe altra

esposizione di dubbi sull'efficacia di interventi di carattere locale.

La censura è inammissibile nei termini in cui è prospettata in appello.

Invero, fa riferimento a studi posteriori all'emanazione del provvedimento impugnato, che è del 31 ottobre 2003. Ed inoltre non è altrettanto ammissibile, visto che intenderebbe contestare surrettiziamente la deliberazione della giunta regionale adottata nel novembre 2002, senza che ne sia stata fatta impugnazione in prime cure.

6.4. Ancora con argomentazioni riferite al punto (di nuovo numerato come) VI, alle pagg. 25 a 27 della memoria in esame, si tratta dell'illegittimità del riferimento al citato art. 50, sulla scorta dell'affermazione che si tratti di divieto imposto su strade poste al di fuori del centro abitato di Carmagnola.

La tesi non ha fondamento, poiché anche nella parte dispositiva dell'ordinanza è specificato due volte che il divieto di transito al traffico pesante è stabilito nell'ambito del centro abitato.

6.5. Al punto VII, viene dedotto eccesso di potere per sviamento, segnalando

- contraddittorietà fra il richiamo ai presupposti della precedente ordinanza che aveva stabilito il divieto nei cinque mesi

precedenti e la considerazione del miglioramento che ne era derivata;

- nonché altra contraddizione fra il richiamo alla relazione del direttore della ripartizione, che aveva messo in evidenza il superamento dei valori limite per 128 giorni, sui 35 ammessi dalla legge regionale n. 43 del 2000, e l'affermazione del miglioramento rilevato.

La contraddizione non sussiste.

Infatti, se è vero che il Comune ha ravvisato che la situazione di inquinamento ha avuto riduzioni, è altrettanto vero che la misura è giustificata con la considerazione che il miglioramento non è stato tale da far scendere ancora sotto i valori limite la concentrazione delle polveri sottili.

6.6. Il punto VIII della memoria tratta del terzo motivo del ricorso originario, consistente nella denuncia della illegittimità del ricorso allo strumento dell'ordinanza contingibile ed urgente.

Se ne è trattato al precedente n. 5, per concludere che, nella specie, questa contrarietà a legge non è ravvisabile, vista la finalità perseguita di tutela della salute dei cittadini.

6.7. Le tesi riportate al punto IX sono quelle dedotte col quinto motivo del ricorso introduttivo.

Esse sono basate sul fatto che un limite di 40 microgrammi per metro cubo sarebbe da rispettare dal 1° gennaio 2005.

In proposito si osserva che la necessità di rispettare il limite dei 40 microgrammi non ha rilevanza, con riguardo all'ordinanza in esame. Invero, dalla relazione del direttore della ripartizione urbanistica, edilizia e politiche ambientali del 27 ottobre 2003 (quattro giorni prima dell'emanazione del provvedimento), si rileva che nell'anno 2003, anzi nei primi tre trimestri era stata superata per 128 giorni – in luogo dei 35 per anno – la media giornaliera dei 50 microgrammi. Superiore, perciò, a quella di cui trattano i Comuni resistenti.

L'assunto della assenza di “pericolo per la salute pubblica” non merita perciò adesione.

Inoltre, è la stessa deliberazione della giunta regionale, che i resistenti riportano letteralmente, nell'ambito delle argomentazioni svolte con il motivo in parola, che dà dimostrazione della situazione di emergenza esistente. Infatti, ivi si prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2005, operi un sistema di interventi, per superamenti del limite dei 40 microgrammi, basati su rilevazioni settimanali. Ne segue che siffatte disposizioni non possono apparire come inibizione di iniziative dei Comuni, in caso di superamenti della maggiore soglia di 50 microgrammi accertati negli anni precedenti quella data, da un lato,

e, da altro lato, non possono impedire misure dei sindaci ove la Provincia competente non provveda. In proposito, invero, si può rammentare che il comma 6 dell'art. 50 del T.U. n. 267 del 2000, contempla espressamente poteri di intervento dei sindaci, allorché un'emergenza interessi il territorio di più comuni, "fino a quando non intervengano i soggetti competenti", vale a dire, ove il livello di inquinamento sia diffuso su una zona di pertinenza di più comuni, fino all'intervento della provincia.

6.8. Al punto X della memoria le parti resistenti trattano del "problema dell'inquinamento acustico", per smentire che possa essere posto a fondamento della misura contestata, dato che solo da pochi mesi il comune di Carmagnola aveva iniziato il procedimento amministrativo di "adozione del piano di zonizzazione acustico".

Si tratta di osservazioni prive di rilievo, con riguardo al caso concreto.

Se, infatti, nelle premesse del provvedimento, si fa un sintetico accenno a "misurazioni del livello acustico" eseguite in cinque postazioni, da una ditta specializzata, nei mesi di febbraio e marzo del 2003, è però da considerare che, per quanto riferito, sia pure sinteticamente, al precedente par. 5, nessun fattore negativo, da siffatto inquinamento, è posto a ragione della misura contingibile di cui si discute.



6.9. L'ultima censura richiamata nella memoria delle parti appellate è quella riguardante la violazione dell'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, per non essere stata fatta comunicazione dell'avvio del procedimento ai Comuni ricorrenti in primo grado. Essi sarebbero da considerare destinatari diretti del provvedimento.

L'assunto non merita adesione.

I destinatari diretti di una misura di limitazione del traffico in ambito comunale sono tutti coloro che, cittadini e no, possano far uso della viabilità così regolamentata. Deriva da ciò che la misura si configura come un atto amministrativo generale, per il quale è fatta esplicitamente eccezione alla regola di comunicazione dall'art. 13, comma 1, della legge stessa n. 241.

Per altro verso, i Comuni circostanti non possono qualificarsi destinatari diretti della misura limitativa, giacché non possono essere annoverati fra gli utenti di quella viabilità.

7. In conclusione, in riforma della sentenza appellata va respinto il ricorso introduttivo.

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

**P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, accoglie l'appello n. 4687 del 2004 e, in riforma della sentenza impugnata, 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**

f.to Giuseppe Farina

**Il Presidente**

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