

Tar Toscana III sez. - 22 gennaio 2007 n. 56 - Pres. Radesi - Est. Di Nunzio

Revoca atto amministrativo da parte del Comune - interesse a ricorrere - danno risarcibile - genericità della domanda - sopravvenuta carenza di interesse

Accordi di programma - natura programmatica - non impugnabilità - provvedimenti attuativi - impugnabilità

Divieto di circolazione dei veicoli - violazione diritto alla circolazione - espropriazione illecita - non configurabilità - art. 1 Prot. Add. Conv. Europea per i diritti dell'uomo - principio di proporzionalità - macroscopiche incongruenze - scelta discrezionale - sindacato giurisdizionale - misure anti traffico - inammissibilità - infondatezza

Esclusione dal divieto di taluni veicoli - assenza di motivazione - macroscopiche incongruenze - illegittimità - sussistenza

Nel caso di revoca del provvedimento da parte del Comune viene meno l'interesse della parte a ricorrere.

Infatti, non vale a radicare la permanenza dell'interesse la domanda di risarcimento del danno prodottosi nel periodo compreso dall'inizio dell'efficacia del provvedimento revocato e l'inizio dell'efficacia del nuovo provvedimento. Trattandosi di responsabilità extracontrattuale occorre l'assolvimento dell'onere della prova da parte del ricorrente, prova che nel caso di specie non risulta fornita.

Gli accordi di programma costituiscono atti aventi natura programmatica, immediatamente vincolanti per le amministrazioni ma non per i terzi.

Per questo non rileva ai fini della irricevibilità del ricorso la mancata tempestiva impugnazione degli stessi, mentre è necessario impugnare nei termini, a pena di decadenza, i provvedimenti adottati in loro esecuzione.

Il divieto di circolazione stabilito dai comuni in attuazione di piani per la riduzione del traffico veicolare non costituisce un'ipotesi di espropriazione illecita, posto che i veicoli possono comunque circolare al di fuori del comune, non essendone vietata né la detenzione né il parcheggio ed essendo previste vie di accesso alle strade esterne al comune stesso.

Con riferimento al principio di proporzionalità stabilito dal diritto europeo è inammissibile la censura di atti amministrativi adottati nell'esercizio della discrezionalità amministrativa e tecnica, censurabile solo per macroscopiche incongruenze.

E'infondata la questione con riguardo alle misure di limitazione del traffico, nel senso di non sproporzione delle stesse, per il solo motivo che la riduzione dell'inquinamento derivante dalle misure suddette sia ritenuto poco rilevante in assoluto ovvero con riferimento ad altre fonti di inquinamento diverse dal traffico veicolare.

E'illegittima, per mancanza di motivazione, l'ordinanza comunale con la quale sono stabiliti esoneri dal divieto di circolazione a favore di veicoli per i quali è incontestata la capacità inquinante superiore rispetto ad altri veicoli, la cui circolazione è, diversamente, vietata.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO - In data 15.4.03 era stipulato un Protocollo d'Intesa tra Regione Toscana, ANCI e URPT, approvato con deliberazione G.R.T. n. 372/03 (pubblicata sul BUR n. 20 del 14.4.03), intitolato "Piano di azione (ex art. 7 del D.Lgs. n. 351/99) avente la finalità di ridurre il rischio di superamento dei valori limite del PM10 e di prevedere la realizzazione di misure di contenimento a breve e medio periodo delle emissioni di tale inquinante e dei suoi precursori", con il quale le parti si sono impegnate alla stipula di un successivo Accordo di Programma, ove specificare e dettagliare le azioni e le misure per il raggiungimento dell'obiettivo di "... ridurre, in particolare, i livelli di concentrazione del PM10 in modo da raggiungere il rispetto dei valori limite di tale sostanza inquinante previsti dal D.M. n. 60/02 per la prima fase di attuazione, cioè entro il 1° gennaio 2005 e, successivamente, per la seconda fase, cioè entro il 1° gennaio 2010".

Nell'ambito del suddetto Protocollo di intesa (art. 2), i Comuni, rappresentati dall'ANCI, si sono altresì impegnati "ad organizzare ed attuare in forma coordinata a livello regionale e di area critica, secondo le modalità da definire nell'Accordo di Programma, misure di limitazione e di realizzazione del traffico (es. targhe alterne, blocco totale, limitazione per tipologia di veicoli in giorni programmati ed a seguito del raggiungimento degli stati di attenzione e di allarme, divieto progressivo di circolazione, anche in aree urbane predefinite, di particolari tipologie di veicoli, ecc.).

In attuazione del suddetto Protocollo d'Intesa e sulla scorta dell'istruttoria e delle valutazioni tecniche svolte dal gruppo di lavoro all'uopo costituito, in data 10.10.2003 Regione Toscana, Province e Comuni del Territorio, tra cui il Comune di Firenze, stipulavano un Accordo di Programma per il risanamento della qualità dell'area ambiente: tale Accordo veniva approvato con deliberazione G.R. n. 990/2003, pubblicata sul B.U.R.T. n. 44 del 29.10.2003.

Per quanto attiene alle finalità dell'Accordo de quo, l'art. 1 prevede: "Il presente Accordo di Programma, in coerenza e continuità con il Protocollo d'Intesa sottoscritto il 15 aprile 2003 ... individua le misure per il risanamento della qualità dell'aria ambiente nelle aree urbane, in particolare per la riduzione delle emissioni di PM10 derivanti da veicoli e motoveicoli mediante il progressivo rinnovo dei segmenti più inquinanti del parco, anche

promuovendo iniziative di incentivazione e finanziamento".

Sul piano degli impegni assunti dagli Enti sottoscrittori dell'Accordo, l'art. 2 precisa che i Comuni si impegnano "all'adozione di provvedimenti di limitazione alla circolazione, graduali e progressivi, a partire dai segmenti di veicoli maggiormente inquinanti ...", nonchè "alla promozione della sostituzione progressiva dei segmenti di veicoli maggiormente inquinanti", da attuarsi anche tramite il ricorso ad adeguate misure di finanziamento e contribuzione.

L'Accordo di Programma del 2003 prosegue, poi, stabilendo all'art. 4 le modalità per l'attuazione da parte dei Comuni delle limitazioni di traffico dei centri abitati: "... si procederà alla limitazione progressiva della circolazione dei veicoli non catalitici e dei diesel immatricolati prima del 1993, dei motocicli e ciclomotori a due tempi non omologati ..., compresi i veicoli leggeri a benzina o diesel adibiti a trasporto merci con capacità di carico inferiore o uguale a 35 quintali (immatricolati prima dell'ottobre 1994).

Tali veicoli non potranno circolare il mercoledì, a partire dal giorno 12 del mese di novembre fino a 3 dicembre 2003, con orari differenziati (9-18 per le autovetture ...).

Dal 14 gennaio 2004 la limitazione si estenderà per due giorni settimanali, il mercoledì ed il giovedì, fino ad estendersi a tutti i giorni della settimana a partire dal 1 gennaio 2006...".

Infine, per quanto attiene specificamente il regime degli incentivi per veicoli e carburanti meno inquinanti, a norma dell'art. 6 dell'Accordo, "Al fine di procedere alla sostituzione dei veicoli tradizionali con tipologie di alimentazione a minor inquinamento, come il metano e il Gpl e all'utilizzo di carburanti meno inquinanti ...i Comuni provvederanno ad una adeguata informazione e ad agevolare l'accesso agli incentivi promossi dallo Stato, dalla Regione e dagli stessi Enti localiAl fine di incentivare la trasformazione ad alimentazione a metano o Gpl del segmento delle autovetture non catalitiche a benzina ante '93, i Comuni riserveranno una quota delle risorse regionali ...".

Con deliberazione G.R. n. 1377 del 27.12.2004 la Regione Toscana approvava anche i criteri per l'assegnazione del contributo regionale per l'anno 2005 ai Comuni firmatari dell'Accordo.

Nell'anno 2005, la Regione Toscana promuoveva la sottoscrizione di un Nuovo Accordo di Programma con Province e Comuni, tra cui il Comune di Firenze, che ne approvava lo schema con deliberazione G.C. n. 2005/G/00859 - n. 2005/01073: il Nuovo Accordo di Programma tra Regione Toscana, ANCI, URPT e Comuni veniva sottoscritto il 20.12.2005.

Tale Nuovo Accordo per la riduzione delle emissioni inquinanti e la prevenzione di fenomeni di inquinamento atmosferico, nel confermare le finalità dell'Accordo del 2003, precisa che le azioni ivi previste, volte prioritariamente alla riduzione di PM10 e DI NOx, "... non devono essere valutate in un'ottica emergenziale (definibile come serie di interventi attivati a seguito dell'accadimento di episodi acuti di inquinamento) ma traguardate al raggiungimento degli obiettivi della qualità dell'aria già stabiliti dalla Unione Europea per il 2010 e, quindi, con un contenuto strutturale" (art. 2).

Per quanto attiene le concrete misure restrittive della circolazione, l'art. 8 del Nuovo Accordo di Programma - oltre a confermare i contenuti dell'Accordo precedente per l'anno 2006 - ha ampliato la tipologia dei veicoli interessati dai provvedimenti di limitazione programmati per il triennio 2006-2008.

In questi termini, infatti, il Nuovo Accordo di Programma prevede le seguenti limitazioni:

- con decorrenza 1° gennaio 2006, viene confermato il divieto di circolazione, già previsto con l'Accordo del 2003, dei veicoli benzina e diesel Euro zero, nonché dei ciclomotori Euro zero e degli autoveicoli per trasporto merci fino a 35 quintali Euro zero, esteso a tutti i giorni della settimana (dal lunedì alla domenica, dalla ora 00.00 alle 24.00);

- con decorrenza sempre 1° gennaio 2006, viene anche introdotto il divieto di circolazione per autobus Euro zero dei gestori di servizi TPL, limitatamente ad un giorno settimanale (la domenica);

- per l'anno 2007, viene introdotto il divieto di circolazione per tre giorni alla settimana, dalle ore 08 alle ore 19, anche per le autovetture diesel Euro 1 ed i ciclomotori Euro 1 a due tempi;

- per l'anno 2008, a regime, il divieto di circolazione dal lunedì alla domenica, dalle ore 00.00 alle 24.00, interesserà, oltre ai veicoli diesel e benzina Euro zero e ciclomotori Euro zero, anche i veicoli diesel Euro 1 ed i ciclomotori Euro 1 a due tempi.

Inoltre, il Nuovo Accordo di Programma per il triennio 2006-08 prevede anche misure destinate ad incidere su tipologie di sorgenti inquinanti diverse dal traffico veicolare.

Per quanto concerne, infine, il regime degli incentivi per veicoli e carburanti meno inquinanti, l'art. 10 del Nuovo Accordo del 2005 ribadisce gli impegni assunti con il precedente Accordo del 2003: onde garantire l'accesso degli utenti a tali contributi, la Regione Toscana, con deliberazione G.R. n. 36 del 30.1.2006, ha approvato i criteri per l'assegnazione del contributo regionale per l'anno 2006 ai Comuni firmatari dell'Accordo del 20.12.2005.

Il Comune di Firenze - che con deliberazione della Giunta Regionale Toscana n. 1325/2003 è stato classificato come "zona di risanamento", in quanto dalla valutazione della qualità dell'aria ambiente emergevano superamenti nei valori limite per una pluralità di sostanze inquinanti - con deliberazione G.C. n. 825 del 7.10.03, adottata all'esito di una attività istruttoria svolta da un organo tecnico consultivo costituito ad hoc, approvava il "Piano di Azione Comunale per il conseguimento degli standard di qualità dell'aria ambiente - Definizione di primi interventi".

In particolare, ai fini della programmata riduzione del traffico veicolare, il PAC assumeva come obiettivo primario l'accelerazione del processo di naturale ricambio del parco veicoli circolante più obsoleto e ciò relativamente ai mezzi Euro zero, attraverso progressive limitazioni alla circolazione di tali mezzi, in orari e giorni da incrementarsi annualmente, fino al completo divieto di circolazione dall'ottobre 2005: tale termine veniva successivamente modificato con deliberazione G.C. n. 531 del 5.10.2004, con la quale - in attuazione di quanto previsto nell'Accordo di Programma del 10.10.03 - la decorrenza del divieto totale di circolazione per i veicoli Euro zero veniva fissata al 1° gennaio 2006, stabilendo altresì

che "... con successive ordinanze dell'Assessore all'Ambiente ... siano determinate le modalità operative per i provvedimenti di limitazione della circolazione di cui sopra".

Quindi, con decorrenza dal 12 novembre 2003 il Comune di Firenze vietava la circolazione dei veicoli Euro zero nei centri abitati per un giorno la settimana, estendendo poi il divieto a due giorni la settimana dal gennaio 2004 e a tre giorni la settimana dal gennaio 2005, accompagnato anche da altri provvedimenti limitativi, quali la circolazione a targhe alterne in alcuni periodi.

Infine il Sindaco del Comune di Firenze adottava l'ordinanza n. 2005/1022 del 16.12.2005, con la quale si disponeva:

"1) che dal 01 gennaio 2006 nei giorni dal Lunedì alla Domenica sia istituito il divieto di transito nel centro abitato di Firenze e Galluzzo, con orario 00.00 - 24.00, alle seguenti categorie di veicoli:

autovetture, di cui all'art. 54 comma 1 lettera a) del Codice della Strada, a benzina e diesel (MI) non conformi alla direttiva 91/441/CEE e generalmente immatricolate per la prima volta precedentemente al 1/01/1993;...".

Con il provvedimento de quo sono stati previsti una serie di esoneri dal divieto di transito per talune tipologie di veicoli.

L'ordinanza sindacale n. 1022/05 ha altresì previsto, in deroga ai divieti di transito veicolare suddetti, l'apertura alla circolazione di una serie di itinerari interni, c.d. "staffe", allo scopo di consentire ai veicoli "non euro" provenienti da fuori comune, che erroneamente siano entrati nel Comune di Firenze, la garanzia di un percorso utile per lasciare la città.

Con le successive ordinanze sindacali n. 2006/00004 del 2.1.06 e n. 2006/00021 del 9.1.06, venivano introdotte ulteriori fattispecie transitorie di esonero dal divieto di transito per veicoli Euro zero, fino alla data del 30 giugno 2006.

L'adozione dei succitati provvedimenti, recanti divieti di circolazione per i veicoli "non euro", è stata preceduta da una campagna informativa nei confronti della popolazione, attraverso una pluralità di comunicati stampa pubblicati anche sulla rete civica del Comune di Firenze, con i quali i cittadini sono stati informati circa contenuto, finalità e ratio dei nuovi provvedimenti limitativi, loro decorrenza, ambito applicativo e deroghe.

Il Comune di Firenze ha approvato, con deliberazione G.C. n. 2006/G/00103 - n. 2006/00165 del 2.3.06, il nuovo Disciplinare Tecnico per i veicoli a basse emissioni tra le cui principali novità emerge, per quanto riguarda in particolare le trasformazioni di veicoli Euro zero a metano o Gpl, la previsione di contributi di importo differenziato - euro 300,00, euro 400,00 ed 500,00 - in ragione del reddito del richiedente, in modo da favorire le classi a reddito più basso.

Il Comune di Firenze ha anche siglato un accordo con il CNA, approvato con deliberazione G.C. n. 2005/G/0034 - n. 2005/00448 del 31.5.2005, in virtù del quale una pluralità di officine allo stesso aderenti si sono impegnate ad effettuare la trasformazione di veicoli Euro zero a Gpl o metano a prezzi calmierati, non superiori a euro 700,00.

Avverso gli atti predetti sono insorti i ricorrenti, tutti proprietari o utenti di veicoli "Euro 0" del Comune di Firenze che non beneficiano delle previste esenzioni, nonchè il Comitato Cittadino Euro 0, impugnandoli presso questo

T.A.R..

Deducco le censure seguenti:

I- Violazione e falsa applicazione dei principi generali di buona e corretta amministrazione come direttamente desumibili dall'art. 97 Cost.

Violazione art. 3 L. 241/1990.

Eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione, errata valutazione dei presupposti di fatto; Illogicità manifesta, perplessità per mere affermazioni di principio, disparità di trattamento, contraddittorietà infraprocedimentale, carenza di istruttoria.

II- Violazione degli artt. 3, 16, 23 e 42 Cost..

Violazione di legge art. 1 Prot. Addiz. alla convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo, ratificata con L. 4 agosto 1955 n. 848.

Eccesso di potere per sviamento e illogicità manifesta.

III- Violazione artt. 3 e 42, comma 3, Cost..

Eccesso di potere per sviamento e carenza assoluta di potere; disparità di trattamento.

IV- Violazione degli aa. 42 e 97 Cost.;

Violazione principi generali di tipicità e legalità dell'agire amministrativo.

Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 5, 6 e 7, d.lgs. n. 285/92, nuovo Codice della Strada.

Violazione dell'art. 1 D.M. 21.4.1999, n. 163.

Violazione art. 39 del D.M. 60/02.

Eccesso di potere per incompetenza assoluta e straripamento di potere, contraddittorietà con gli artt. 1, 2 e 3 della Dir. Min. 7.71998.

V- Violazione e falsa applicazione artt. 7, 8 e 9 della legge 241/1990.

Violazione dei principi generali di pubblicità, trasparenza e dei principi comunitari in tema di corretta informazione ambientale.

Successivamente l'Amministrazione, con ordinanza sindacale n. 2006/00509 del 14.6.2006 ha dettato nuove disposizioni in materia di limitazioni della circolazione veicolare nel territorio urbano, sulla scorta, tra l'altro, delle seguenti considerazioni:

"Vista la Direttiva 1999/30/CE, concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente, ed in particolare l'allegato III, recepita con Decreto

Ministeriale 2 aprile 2002, n. 60, con la quale si stabilisce, tra l'altro, che a far data del 1° gennaio 2005 il valore medio annuale per le particelle (PM10) non deve superare i 40 microgrammi/m³ e che il valore medio di 24 ore non deve superare i 50 microgrammi/m³ per più di 35 volte l'anno e si stabiliscono limiti restrittivi a partire dal 2010 con riduzioni progressive di anno in anno;

Considerato che il citato Decreto 2 aprile 2002 n. 60 stabilisce valore limite e termini entro il quale il valore limite deve esser raggiunto oltre che per materiale particolato anche per gli inquinanti biossido di azoto, ossidi di azoto, benzene, biossido di zolfo, piombo e monossido di carbonio.

Visto il Piano di Azione Comunale approvato con delibera G.M. n.825/645 del 7/10/03 nel quale, analizzati i risultati del monitoraggio della qualità dell'aria, relativi all'anno 2002, che evidenziano superamenti dei valori limite per PM10, Biossido di Azoto, Benzene, Ozono e Benzo(a)Pirene, viene valutato l'apporto delle sostanze inquinanti dai vari macrosettori ed evidenziato il contributo prevalente del traffico, con conseguente necessità di intervenire prioritariamente su tale settore, attivando misure che

promuovono la sostituzione dei segmenti del parco veicolare con maggiori emissioni specifiche;".

Sempre perseguendo il dichiarato fine di salvaguardare la salute pubblica contenendo i valori per una pluralità di fattori inquinanti - ossia, materiale particolato PM10, biossido di azoto, benzene, biossido di zolfo, piombo e monossido di carbonio - con la succitata nuova ordinanza n. 2006/509 del 14 giugno 2006, il Sindaco del Comune di Firenze ha disposto, con **decorrenza dal 1° luglio 2006:**

- la **revoca** delle precedenti ordinanze sindacali n. 1022 del 16/12/05, n., 4 del 21/1/05 e n. 21 del 9/1/06, impugnate con ricorso de quo;

- l'**istituzione del divieto di transito** nel centro abitato di Firenze e del Galluzzo, nei giorni dal **lunedì alla domenica** con **orario 00.00 - 24.00**, delle **autovetture benzina e diesel non conformi alla direttiva 91/441/CEE immatricolate ante 1993** (c.d. euro zero), oltre che dei ciclomotori non conformi alla direttiva 97/24/CE e degli autoveicoli benzina e diesel adibiti a trasporto merci fino a 3,5 t immatricolati ante 1994.

Con il provvedimento de quo sono poi stati previsti i seguenti **esoneri** dal divieto di transito, con decorrenza dal **1° luglio 2006:**

"a) veicoli con alimentazione elettrica o ibrida ...;

b) veicoli con alimentazione a metano o a GPL o bifuel ...;

c) veicoli in servizio delle Forze di Polizia, delle Forze Armate, e i Vigili del Fuoco, della Protezione Civile, nonché veicoli in servizio di emergenza e soccorso delle Pubbliche Assistenze, delle Misericordie, della Croce Rossa Italiana, muniti delle rispettive insegne;

d) veicoli di proprietà della ASL, veicoli delle Associazioni di volontariato e delle Cooperative sociali convenzionate con il Comune di Firenze o con altri Enti Pubblici, che effettuano servizi sociali rivolti ad anziani e disabili, e muniti delle rispettive insegne;

e) veicoli al servizio delle persone invalide munite del contrassegno previsto dal Codice della Strada;

f) veicoli storici purché in possesso dell'Attestato di storicità o del Certificato di Indennità/Omologazione, rilasciato a seguito di iscrizione negli appositi registri storici ...;

g) veicoli che si rechino ad effettuare operazioni di conversione a gas o gpl, alla restituzione al concessionario o alla rottamazione ...;

h) veicoli appartenenti ad Aziende che effettuano interventi urgenti e di manutenzione sulle pubbliche infrastrutture dei servizi essenziali quali gas, acqua, energia elettrica, telefonia; veicoli adibiti al pronto intervento e manutenzione degli impianti elettrici, idraulici, termici e tecnologici ...;

i) veicoli impegnati per particolari o eccezionali attività a discrezione degli Agenti di Polizia Municipale ...;

l) veicoli che partecipano a studi controllati dal Comune per migliorare l'efficienza energetica e per la riduzione delle emissioni ...;

m) veicoli che espongono la targa "prova" ...;

n) veicoli su cui sono installati dispositivi idonei a ridurre le emissioni di particolato ...;

o) autovetture il cui conducente sia una persona che ha compiuto il 65° anno di età;

p) autoveicoli adibiti al trasporto merci dei commercianti per recarsi e tornare dai mercati ... Tale deroga vale esclusivamente fino al 31/12/2006

compreso".

Infine, sempre a decorrere dal **1°/07/06**, con l'ordinanza sindacale predetta n. 2006/509 sono stati altresì previsti, in deroga ai divieti di transito veicolare suddetti, una serie di itinerari interni al centro abitato normalmente aperti alla circolazione, c.d. "staffe", allo scopo di consentire ai veicoli "non euro" la garanzia di un percorso utile per lasciare la città.

I ricorrenti hanno quindi impugnato anche l'ordinanza predetta proponendo un atto di motivi aggiunti, come di seguito:

1) Illegittimità derivata;

2) Violazione e falsa applicazione dei principi generali di buona e corretta amministrazione direttamente desumibili dall'art. 97 Cost.

Violazione art. 3 L. 241/1990.

Eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione; errata valutazione dei presupposti di fatto; illogicità manifesta; perplessità per mere affermazioni di principio; disparità di trattamento; contraddittorietà infraprocedimentale; difetto e carenza assoluta di istruttoria.

3) Violazione e/o falsa applicazione del D.M. 2 aprile 2002, n. 60

Violazione e/o falsa applicazione artt. 38 e 39 del D.M. 2 aprile 2002, n. 60 e allegato I, tabella A del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 marzo 1983, come modificata dall'articolo 20 del D.P.R. 24 maggio 1988, n. 203;

Violazione e/o falsa applicazione artt. 14 e 4 del D.Lgs. 4 agosto 1999, n. 351.

Eccesso di potere per sviamento; difetto assoluto di motivazione.

4) Violazione degli artt. 3, 16, 23 e 42 Cost.

Violazione di legge art. 1 Prot. Addiz. alla Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo, ratificata con L. 4 agosto 1955 n. 848.

Eccesso di potere per sviamento e illogicità manifesta.

5) Violazione aa. 3 e 42, c. 3°, Cost.

Eccesso di potere per sviamento e carenza assoluta di potere; Disparità di trattamento;

6) Violazione degli artt. 42 e 97 cost.;

Violazione principi generali di tipicità e legalità dell'agire amministrativo.

Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 5, 6 e 7 d.lgs. n. 285/92, nuovo Codice della Strada.

Violazione dell'art. 1 D.M. 21/4/1999 n. 163.

Violazione art. 39 del D.M. 60/02.

Eccesso di potere per incompetenza assoluta e straripamento di potere; contraddittorietà con gli artt. 1, 2 e 3 della Dir. Min. 7/7/1998.

7) Violazione e falsa applicazione artt. 7, 8 e 9 della legge 241/1990.

Violazione dei principi generali di pubblicità, trasparenza, e dei principi comunitari in tema di corretta informazione ambientale.

DIRITTO

1. In via pregiudiziale, il TAR ritiene fondata l'eccezione di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse del ricorso introduttivo.

Gli atti tempestivamente impugnati aventi natura provvedimento (ordinanze sindacali n. 1022 del 16/12/05, n. 4 del 2/1/06 e n. 21 del 9/1/06) sono, infatti, stati revocati dal Comune di Firenze con l'ordinanza n. 509 del 14/6/06, poi impugnata con l'atto di motivi aggiunti.

Non vale a radicare la permanenza di interesse la domanda di risarcimento del danno prodottosi nel periodo decorrente dall'inizio di efficacia dei provvedimenti sostituiti all'inizio di efficacia del provvedimento sostitutivo. Tale domanda è del tutto generica e priva di prova, pur a carico della parte ricorrente, vertendosi in tema di responsabilità extracontrattuale.

2. Passando all'esame del ricorso per motivi aggiunti, il Collegio rileva pregiudizialmente la fondatezza dell'eccezione di difetto di legittimazione attiva del Comitato Cittadino Eurozero, conformemente al consolidato orientamento giurisprudenziale, anche di questo Tribunale (v. C.d.S., IV, 29/8/02 n. 4343, TAR Toscana, I, 22/12/04 n. 6624, II, 5/2/98 n. 145, III, 5/11/01 n. 1550).

Inoltre prende atto che la ricorrente Lazzarini Lisa ha depositato in udienza atto dal quale risulta che non ha più interesse a coltivare la causa.

3. Il Collegio in via pregiudiziale, ritiene invece infondata l'eccezione di irricevibilità, in quanto non sono stati tempestivamente impugnati i presupposti accordi di programma tra le Amministrazioni coinvolte e i piani di azione comunale, rispetto ai quali l'ordinanza n. 509/06 - comportante il lamentato divieto di circolazione dei veicoli "euro O" nel Comune di Firenze - avrebbe natura meramente esecutiva.

La prevalente giurisprudenza - dalla quale il Collegio non intende discostarsi - riconosce ai suddetti atti natura programmatica, vincolante per le Amministrazioni ma non per i terzi, i quali sono tenuti ad impugnare nei termini di decadenza solo i provvedimenti che li recepiscono (cfr. C.d.S., IV, 11/2/03 n. 736; TAR Lazio 15/2/02, n. 150):

4. Sempre in via pregiudiziale, il Collegio, ritiene infondata anche l'eccezione di inammissibilità dei motivi aggiunti derivata dall'improcedibilità del ricorso introduttivo, sopra dichiarata.

Basti in proposito osservare come la improcedibilità richiamata derivi proprio dall'atto impugnato con i motivi aggiunti, così che la connessione procedimentale di questi col ricorso introduttivo ne risulta evidente.

5. Infondata è, infine, l'ultima eccezione pregiudiziale, relativa all'inammissibilità del gravame, in quanto conterrebbe solo censure sul merito dell'azione amministrativa.

Invero, il ricorso contiene anche - come si vedrà nel prosieguo - profili inerenti la legittimità, per violazione di legge ed eccesso di potere, e non solo il merito, dell'impugnata ordinanza.

6. Procedendo all'esame del merito dell'atto di motivi aggiunti, il Tribunale deve affrontare preliminarmente le censure col numero 4 e 6, secondo la richiesta espressa dai ricorrenti.

Con la quarta censura viene dedotta la violazione degli aa. 3, 16, 23 e 42 Cost., nonché dell'a. 1 del Protocollo Addizionale alla Convenzione Europea per il Diritti dell'Uomo e l'eccesso di potere per sviamento e illogicità.

Per mostrare l'infondatezza del primo profilo di illegittimità, col quale si sostiene che il divieto di utilizzare i veicoli in questione si configura come un'illecita espropriazione, appare sufficiente considerare che i veicoli possono essere venduti anche fuori del territorio comunale e possono comunque circolare al di fuori dello stesso, non essendone il realtà vietata né la detenzione né il parcheggio ed essendo previste vie di accesso alle strade esterne al Comune di Firenze.

Il profilo di violazione del principio comunitario di proporzione appare in

parte inammissibile e in parte infondato.

E' inammissibile ove censura sostanzialmente scelta demandata alla discrezionalità amministrativa e tecnica dei Comuni competenti, sindacabile giurisdizionalmente solo per macroscopiche incongruenze.

E' infondata ove lamenta la sussistenza di dette gravi incongruenze sotto specie di sproporzione delle misure adottate. Infatti, l'Amministrazione non può ritenersi aprioristicamente inibita dall'adottare misure di drastica limitazione del traffico, compreso il divieto di circolazione nel territorio di un comune, solo perché l'entità del ridotto inquinamento derivante da quelle misure è ritenuta poco rilevante in assoluto o relativamente a fattori inquinanti derivanti da fonti diverse dal traffico veicolare.

Il quarto motivo aggiunto deve quindi essere disatteso.

7. Per analoghe considerazioni, deve essere disatteso il sesto motivo aggiunto, col quale i ricorrenti deducono:

Violazione degli artt. 42 e 97 Cost.;

Violazione principi generali di tipicità e legalità dell'agire amministrativo.

Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 5, 6 e 7 d.lgs. n. 285/92, nuovo Codice della Strada.

Violazione dell'art. 1 D.M. 21/4/1999, n. 163.

Violazione art. 39 del D.M. 60/02.

Eccesso di potere per incompetenza assoluta e straripamento di potere; contraddittorietà con gli artt. 1, 2 e 3 della Dir. Min. 7/7/1998.

Invero, le norme che consentono al Sindaco di stabilire divieti permanenti alla circolazione per determinate categorie di utenti e al fine di pervenire all'inquinamento sono gli aa. 6 e 7 del D. Lgs. 285/92 e le norme di attuazione delle direttive comunitarie in materia, ovvero la L. 413/97; il D. Lgs 351/99 e il D.M. 163/99 come modificato con l'a. 39 del D.M. 60/02.

Anche l'esaminato motivo deve dunque essere ritenuto infondato.

8. Procedendo, viene il rilievo il primo motivo aggiunto, col quale si deduce la illegittimità derivata dagli atti già impugnati col ricorso introduttivo.

Essendo tale ricorso improcedibile la censura di illegittimità derivata è evidentemente inammissibile.

9. Con il secondo motivo aggiunto, i ricorrenti sostengono:

Violazione e falsa applicazione dei principi generali di buona e corretta amministrazione come direttamente desumibili dall'art. 97 Cost..

Violazione art. 3 L. 241/1990.

Eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione; errata valutazione dei presupposti di fatto; illogicità manifesta; perplessità per mere affermazioni di principio; disparità di trattamento ; contraddittorietà infraprocedimentale; difetto e carenza assoluta di istruttoria.

Alcuni dei profili nei quali la censura è articolata presuppongono valutazioni di merito che sono sottratte al sindacato giurisdizionale e devono pertanto essere dichiarati inammissibili.

E' poi, infondato il profilo di sviamento, in quanto gli atti programmatici presupposti consentivano misure contro i fattori inquinanti "PM10" e non anche per altri fattori richiamati nell'ordinanza impugnata.

Al contrario, tali altri fattori erano contemplati nel PAC del Comune di Firenze del 2003 e negli accordi del 2003 e del 2005.

Inammissibile è in specie il profilo - contenuto anche nel sopra esaminato quarto motivo - relativo alla scarsa incidenza del traffico veicolare

sull'inquinamento ambientale, anche con particolare riferimento alle auto non catalitiche a benzina.

In mancanza - come sopra si è rilevato di macroscopiche incongruenze, il Collegio non può entrare nel merito di valutazioni non coincidenti quali quelle del competente Comune di Firenze - suffragate dai pareri tecnici dell'ARPAT, dell'IRSE e dell'Istituto Sviluppo Sostenibile Italia - e quelle dei ricorrenti - suffragate dal Centro Ricerca Energie Alternative e Rinnovabili (CREAR) e, in parte, dal Ministero dei Trasporti, intervenuto, ex aa. 35 e 45 del Codice della Strada, presso il Comune di Firenze con nota in data 3/10/06.

C'è, tuttavia, un profilo di illegittimità ammissibile proprio perché evidenzia un'incongruità macroscopica, in assenza di motivazione specifica nell'ordinanza impugnata.

E' incontestato dall'Amministrazione comunale che, come rilevato nel parere del CREAR del 31/8/06, la classe di veicoli "auto e leggeri benzina notak", compresa tra quelle oggetto del controverso divieto di traffico; incide sull'inquinamento derivante dal traffico nella misura del 5,1%, mentre la classe di veicoli "auto e leggeri diesel Euro 3" incide nella misura del 25%, cioè in misura circa cinque volte superiore. Orbene, quest'ultima classe di veicoli non è oggetto del divieto di circolazione.

Essendo la giustificazione del provvedimento impugnato solo la riduzione dell'inquinamento atmosferico, è manifestamente illogico - in assenza di spiegazioni o ulteriori giustificazioni - l'inclusione nel divieto di circolazione, dal 1°/7/06, nel Comune di Firenze della classe di veicoli di gran lunga meno incisiva sull'inquinamento e l'esclusione da tale divieto di quella di gran lunga più incisiva.

Sotto quest'ultimo profilo, il motivo esaminato è quindi fondato, comportando l'illegittimità parziale del provvedimento impugnato ove include la classe di veicoli "auto e leggeri benzina nokat".

10. Proseguendo nella disamina, viene in rilievo il terzo motivo aggiunto seguente:

Violazione e/o falsa applicazione del D.M. 2 aprile 2002, n. 60

Violazione e/o falsa applicazione artt. 38 e 39 del D.M. 2 aprile 2002, n. 60 e allegato I, tabella A del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 marzo 1983, come modificata dall'articolo 20 del D.P.R. 24 maggio 1988, n. 203;

Violazione e/o falsa applicazione artt. 14, e 4 D:Lgs 4 agosto 1999, n. 351.

Eccesso di potere per sviamento; difetto assoluto di motivazione.

A dimostrare l'infondatezza del motivo basti considerare come il D.M. n. 60/02 contempli - come riportato nel preambolo dell'ordinanza impugnata - tutti gli elementi inquinanti in questione, a parte i fattori "benzoapirene" e "ozono", previsti, invece, nel piano di azione del Comune di Firenze, sopra richiamato.

Peraltro, gli obiettivi previsti dal citato D.M. non sono anticipati ma perseguiti con l'ordinanza medesima, conformemente agli atti programmatori presupposti.

Il terzo motivo aggiunto è quindi infondato.

11. Il quinto motivo aggiunto - col quale si lamenta la violazione degli aa. 3 e 42, c. 3° Cost. e l'eccesso di potere e disparità di trattamento - deve

essere disattesa per le stesse ragioni che si sono viste nel corso della disamina del quarto motivo.

12. Infine, i ricorrenti con il settimo motivo aggiunto, deducono la violazione degli aa. 7, 8 e 9 L. 241/90 e dei principi sulla pubblicità, trasparenza e la corretta informazione ambientale.

Osserva, tuttavia, il Collegio che oggetto di impugnativa è un atto generale, sottratto all'obbligo di avviso di inizio di procedimento (cfr. C.d.S., IV, 31/5/03 n. 3037; TAR Lombardia, II, 16/7/93 n. 457) e che, comunque, è stato pubblicato più volte sui documenti ufficiali e sulla stampa.

I rapporti sulla qualità dell'aria sono stati, poi, pubblicati nella rete civica comunale, con ciò soddisfacendo l'obbligo di informazione al pubblico in materia ambientale di cui al DLgs 351/99 di recepimento della direttiva comunitaria n. 96/62/CE (a. 11).

Il settimo motivo aggiunto è pertanto infondato.

13. In conclusione il ricorso introduttivo, previa l'estromissione dal giudizio del Comitato Cittadino Euro 0 e di Lazzarini Lisa, deve essere dichiarato improcedibile, mentre il ricorso per motivi aggiunti, deve essere parzialmente accolto e il provvedimento con esso impugnato deve essere annullato limitatamente alla parte relativa alla classe di veicoli "auto e leggeri benzina nokat" (rientranti nella categoria "Euro 0").

La domanda di risarcimento del danno deve essere respinta perché questo non è provato dai ricorrenti, sui quali incombe tale onere, trattandosi di danno extracontrattuale.

Quanto alle spese di giudizio, possono essere integralmente compensate tra le parti, considerata la complessità delle questioni trattate.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Sezione III[^], definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, così provvede:

Estromette dal giudizio il Comitato Euro 0 e Lazzarini Lisa;

Dichiara improcedibile il ricorso introduttivo;

Accoglie in parte l'atto di motivi aggiunti e, per l'effetto **annulla parzialmente l'ordinanza n. 509/06** indicata in epigrafe, nei termini di cui in motivazione;

Respinge la domanda di risarcimento dei danni;

Compensa le spese del giudizio.

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