

Auto non catalizzate tra menzogne, *business* ed illegittimi divieti di circolazione: la sporca guerra del carrozzone “ecologista”

(Riflessioni su una vergogna tutta italiana)

di RICCARDO GENTI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Agenti inquinanti e loro fonti. – 3. L’approccio delle istituzioni al problema: menzogne, allarmismo, *business*, e normativa assfissante per le vetture, silenzio assoluto e disinteresse per le altre fonti e per i carburanti alternativi. – 4. Il catalizzatore ed i suoi limiti. Da strumento utile per ridurre le emissioni a strumento fondamentale per il business. – 5. Il contesto giuridico-ermeneutico: a) il principio di proporzionalità (art. 5, ex 3B³, Tratt. U.E.). – (*segue*) b) il ragionevole bilanciamento degli interessi contrapposti. – (*segue*) c) il principio “chi inquina paga” (art. 174 Tratt. U.E.). – (*segue*) d) la Direttiva 94/12/CE. – (*segue*) e) la violazione di legge. – (*segue*) f) l’eccesso di potere. – (*segue*) g) l’art. 60 del Codice della Strada (D. Lgs. 285/1992): i veicoli di interesse storico e collezionistico. – (*segue*) h) l’obbligo di corretta informazione ambientale (Dir. 90/313/CEE). – (*segue*) i) il principio di prevenzione ed il principio di precauzione. – 6. Le posizioni giuridiche soggettive dei privati coinvolte: a) il diritto di proprietà e la sua tutela alla luce della funzione sociale. – (*segue*) b) il diritto di circolazione. – 7. Le norme: a) il D.M. 163/1999 e la sua evidente illegittimità. – (*segue*) b) l’art. 7 del Codice della Strada. – 8. I principali provvedimenti di limitazione al traffico. Premessa. – a) Milano e la Lombardia. – b) Roma e la vergogna dell’Anello Ferroviario. – c) l’Emilia Romagna e Bologna. – d) Torino e la sua provincia. – e) il Veneto: Verona, Vicenza e Padova. – f) Firenze. – g) Napoli. – h) Palermo. – 9. Conclusioni.

1. Premessa.

“Lo smog uccide”. “L’aria delle nostre città è sempre più pesante ed irrespirabile”. “La colpa quasi esclusiva è delle

autovetture: sono loro le vere responsabili di questa situazione”. “Le vetture non catalizzate inquinano da 10 a $x^{\text{all'infinito}}$ volte più delle altre”. “Le limitazioni al traffico sono l’unica soluzione al problema”. Affermazioni come queste da qualche anno riempiono pagine di giornali, trasmissioni televisive, discorsi di “addetti ai lavori”, “ecologisti”, “studiosi”, politici e sono il filo conduttore dei numerosi provvedimenti limitativi della circolazione veicolare adottati da varie amministrazioni “per risanare l’aria inquinata delle città”. Esse vengono presentate come dogmi assoluti, che non ammettono prova contraria.

In questa sede, invece, mi permetto di aggiungere un punto di domanda a ciascuna affermazione, e, ponendole non come certezze ma come interrogativi, cercherò di dare delle risposte.

La tutela dell’ambiente che ci circonda, in tutte le sue forme, è salita alla ribalta soprattutto con il processo di integrazione europea: senza dilungarmi, dirò che l’attuale art. 174 Trattato U.E. pone quali obiettivi la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell’ambiente e la protezione della salute umana, da perseguire tramite alcuni principi, tra i quali quello di prevenzione e precauzione nonché il principio “chi inquina paga”. Va da sé che, quando si parla di tutela ambientale, ci si riferisce ad ogni tipo di ambiente (definibile come “l’equilibrio ecologico, di volta in volta, della biosfera e dei singoli ecosistemi di riferimento”) ⁽¹⁾ e non solo all’atmosfera. Una legislazione protettiva nei confronti dell’ambiente dovrebbe dunque interessarsi all’acqua, all’aria, al territorio, al paesaggio, al contesto urbano, etc., con attenzione anche alle onde elettromagnetiche e al rumore.

Le riflessioni che seguono riguarderanno l’atmosfera del contesto urbano.

Va premesso che inevitabilmente l’aria di una grande città non potrà mai essere la stessa salubre che si respira ad alta quota o in

⁽¹⁾ Così M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Milano 2001, pag. 5.

aperta campagna, stante la industrializzazione, gli impianti di riscaldamento degli edifici ed il traffico, commerciale, pubblico e privato. E' quindi necessario essere realisti e, pur intraprendendo gli sforzi utili e necessari per migliorare la situazione, prendere atto della differenza tra contesti di grande urbanizzazione o meno. Senza questa presa di coscienza si cade subito in un equivoco (anche molto ipocrita) e diviene impossibile dare al problema smog la soluzione più razionale e soddisfacente.

2. Agenti inquinanti e loro fonti.

Ciò premesso, e tralasciando le fonti "naturali", va detto che la qualità dell'aria delle città è insidiata dagli agenti inquinanti generati da: impianti termici; impianti industriali e termoelettrici; traffico veicolare. Naturalmente queste componenti non incidono tutte nella medesima misura, potendo essa variare da caso a caso. Soprattutto in inverno, la parte del leone viene certamente svolta dai riscaldamenti degli edifici, responsabili in via principale soprattutto delle emissioni di particolato (PM10) e monossido di carbonio (CO). E' proprio il particolato sottile l'inquinante del quale più si parla relativamente alla sua azione nociva. Meno in vista sono gli altri agenti, come il CO, il benzene, gli ossidi e biossidi di azoto, gli ossidi di zolfo, il piombo e l'ozono. Secondo la normativa italiana (D.M. 163/1999), applicata con singole varianti dalle amministrazioni locali, quando uno qualunque di questi inquinanti supera un valore-limite via via stabilito, viene interdetta la circolazione alle vetture non dotate di catalizzatore a tre vie, non omologate, cioè secondo le direttive comunitarie dalla 91/441 in poi. E' logico, è coerente, è efficace tutto ciò in relazione alla tutela ambientale ?

Esaminiamo brevemente i principali inquinanti.

a) *il benzene* – Il benzene è un componente della benzina, emesso, quindi, in gran parte da autoveicoli e motoveicoli alimentati a

benzina, anche se un peso non trascurabile rivestono gli attrezzi funzionanti a benzina (come i tosaerba) ed una importanza crescente viene attribuita al benzene proveniente dall'uso industriale e domestico (ad esempio i solventi).

Un veicolo con il catalizzatore in buone condizioni d'uso e manutenzione ⁽²⁾ riesce a contenere gran parte delle emissioni di benzene; per contro, per le vetture sprovviste del dispositivo ant'inquinamento le emissioni dipendono, oltreché dal loro stato di manutenzione generale, dal tenore di benzene presente nella benzina.

E' pertanto intuitivo come la riduzione del tasso di questo inquinante nel carburante rappresenti da tempo uno degli obiettivi della politica ambientale comunitaria. Ed infatti il tenore del benzene è progressivamente diminuito nel corso degli anni, ed attualmente è al minimo: basti pensare che ancora nel 1985 la Direttiva 85/210/CEE si proponeva di contenerlo, a partire dall'ottobre di quell'anno, entro il 5% in volume, mentre oggi, in seguito alla Legge 413/1997, non può superare l'1% in volume, e di fatto è presente in una percentuale attorno allo 0,7-0,8% vol., con un abbattimento dell'oltre 500% rispetto a 15-20 anni fa. Analogamente, il tenore massimo degli idrocarburi policiclici aromatici (c.d. I.P.A.) è progressivamente diminuito, ed attualmente, sempre grazie alla legge appena citata, non può superare il 40% vol., ma di fatto è attorno al 32% vol. Il miglioramento della benzina è stato pertanto decisivo, al punto che oggi l'Italia può vantare le benzine più "leggere" d'Europa, tenuto altresì conto che da noi non è in commercio la "verde" a 98 ottani. Ciò è stato a suo tempo espressamente confermato dall'allora Ministro dell'ambiente Edo Ronchi ⁽³⁾ che ha posto l'accento su una delle conseguenze più positive di tale *trend*: con questi valori non c'è alcun problema ad usare la benzina senza piombo anche nelle vetture non

⁽²⁾ Sulla efficacia e sulle problematiche connesse al catalizzatore vd. *infra*, sub 4.

⁽³⁾ La notizia è stata pubblicata dalla rivista *Quattroruote* del maggio 2000, pag 70.

catalizzate che, anzi, inquinano meno di quando furono immatricolate, tenuto anche conto della scomparsa del piombo.

Il "campo" (cioè l'ambiente delle città) conferma quanto appena detto: a Milano, ad esempio, il tasso di benzene misurato dalla centralina di via Juvara è sceso da 55 microgrammi per metrocubo nel 1992 ai circa 4-5 attuali, un livello molto al di sotto del limite attuale (10 mg/m^3) e addirittura già rispettoso dei limiti previsti per il 2010 (5 mg/m^3). Ma quasi ovunque il livello di concentrazione del benzene nell'aria delle città italiane è sotto controllo: a Roma negli ultimi anni vi è stata una diminuzione del 30% circa, per lo più dovuta alla differenza tra il limite attuale (1%) e quello immediatamente precedente (1,4%). Con queste percentuali non vi sono rischi rilevanti per la salute, atteso che, secondo l'Organizzazione Mondiale per la sanità il livello limite di allarme per la salute è di 20 mg/m^3 .

Ciò conferma anche che, senza la diminuzione del tenore di benzene intervenuta nel corso degli anni, la marmitta catalitica, stanti i suoi limiti, non avrebbe fatto miracoli. Ne è prova, tra l'altro, un recente provvedimento di limitazione attuato dalla Regione Lombardia, dal 3/2/2003 all'8/2/2003: targhe alterne per le vetture catalizzate, blocco per le altre. Ebbene, secondo l'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (ARPA), in quei 6 giorni vi è stata una riduzione del tenore di benzene nell'atmosfera pari al 20%. E il restante 80%? Chi lo ha immesso nell'aria? Forse le vetture non catalizzate, che sono rimaste ferme per 6 giorni?

Tra l'altro, se una su vettura non catalitica alimentata a benzina viene installato un impianto a GPL o a metano, l'inquinamento da benzene scompare del tutto, non essendo presente in questi due carburanti alternativi: la vettura, dunque, risulterà meno inquinante, dal punto di vista del benzene, di qualunque auto catalizzata.

Proprio in quanto componente del carburante, le emissioni di benzene delle singole vetture variano anche a seconda del consumo chilometrico di benzina (è di tutta evidenza come una utilitaria che percorra 20 km/l ne emetterà in minor misura di una

sportiva da 6 km/l), dallo stile di guida (come ad esempio condurre l'auto a 4.000 giri/min anziché a 2.500) e dalla percorrenza chilometrica.

Il benzene non può provenire dai motori diesel, per cui sarebbe assolutamente assurdo, incongruo, irrazionale (e quindi illegittimo) un provvedimento di blocco di vetture a gasolio, pur se di vecchia data, in caso di superamento dei limiti di benzene. Assurdo sì, ma ciononostante previsto, come si dirà *infra*, dal D.M. 163/1999 ed attuato da diverse amministrazioni locali.

Infine una considerazione: per il suo sospetto potere cancerogeno il benzene è da tempo sotto accusa; da qui l'attenzione per i carburanti alternativi come metano e GPL (tralasciando la "rivoluzione" dell'idrogeno, per ora solo ipotetica). Tuttavia le lacrime di cocodrillo sono molto ipocrite: se il benzene è cancerogeno, perché si consente alle compagnie petrolifere di metterlo in commercio? E' molto comodo non battere ciglio quando la benzina si trova ancora nelle pompe e strillare agitando lo spettro del tumore non appena viene versato nei serbatoi delle vetture...

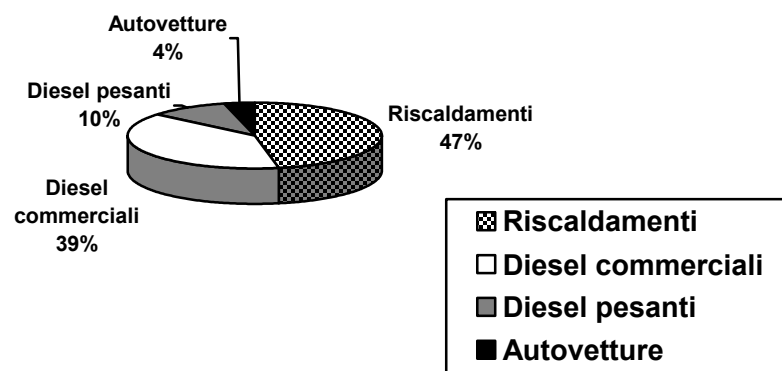
b) il particolato (PM10) - Il particolato sottile, o polveri fini, o particelle in sospensione, detto anche PM10 (con le varianti, PM5 e PM2,5) per le dimensioni delle particelle, non è una scoperta di questi anni, essendo noto sin dal Medioevo (famoso al riguardo è l'editto di Edoardo VIII del 1273); da tempo le direttive comunitarie (tra le quali la 80/779/CEE e la 89/427/CEE) cercano di contenerne la concentrazione nell'atmosfera.

Si tratta di un miscuglio di polveri e liquidi, in parte naturalmente presente nell'aria, che può causare problemi alle vie respiratorie, qualora le particelle riescano ad entrare nei polmoni veicolandovi gas e molecole altrimenti aerodisperse.

Al contrario del benzene, il particolato ha avuto una diminuzione leggerissima nel corso degli anni. E ciò si spiega agevolmente: esso non è un composto del carburante (gasolio), ma è attribuibile alla struttura ed al funzionamento dei motori *diesel* ed

impianti di combustione funzionanti a gasolio o carbone, tanto che è emesso quasi esclusivamente da impianti termici, industriali, e traffico veicolare pesante diesel, ivi compresi gli autobus urbani, mentre non proviene dalle vetture a benzina. Ad esempio, a Milano nell'ultimo triennio il particolato ha avuto un calo di poco conto (dovuto più che altro alla metanizzazione di alcuni impianti termici ed al fatto che le maggior parte dei nuovi edifici, pubblici e privati vengono progettati con il riscaldamento a metano); anche a Roma e nella maggior parte delle città italiane è rimasto il PM10 a superare i limiti previsti. Solo analizzando in modo obiettivo le sue fonti, dunque, si potrà giungere a risultati soddisfacenti ed evitare misure normative di comodo, inutili, illogiche ed illegittime: è ben noto che l'allarme da PM10 si verifica esclusivamente nel periodo dell'anno in cui i riscaldamenti degli edifici sono in funzione (autunno-inverno); la causa principale, dunque, non possono essere considerate le vetture, ed il grafico che segue lo dimostra.

Incidenza delle singole fonti sulla formazione del PM10



(I dati riportati nel grafico sono apparsi sul quotidiano Il Sole 24 Ore del 4/11/2002 ed hanno come fonte la relazione annuale sulla qualità dell'aria del Comune di Firenze - anno 2000)

Stando a questi dati del Comune di Firenze, balza all'occhio come gli impianti di riscaldamento incidano per circa la metà del totale (47%), ed anche il traffico commerciale dà un grosso contributo (49% sommando diesel pesanti e commerciali). Le auto, invece, hanno una incidenza trascurabile (4%).

Ma vi è di più. L'emissione di PM10 da parte delle vetture a benzina è praticamente nulla, al punto che le varie direttive comunitarie che prescrivono i limiti dell'emissione di particolato delle auto nuove (Dir. 94/12/CE e Dir. 98/69/CE, nelle due "versioni", Euro 3 ed Euro 4), mentre per le altre sostanze inquinanti dividono tra motori a benzina e motori diesel, per il PM10 prevedono limiti solo per questi ultimi, nulla disponendo per i primi ! Ciò, ovviamente, è noto anche alle istituzioni, tanto che secondo il dr. Roberto Gualdi, Direttore dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente lombarda (ARPA), in un'intervista rilasciata al Corriere della Sera dell'11/12/2001 (pag. 51), al termine di una ricerca durata oltre un anno, l'80% del particolato attribuibile al traffico veicolare deriva dai motori diesel. Non solo: dall'intervista emerge che anche le vetture a benzina non catalitiche ne emettono in minor quantità rispetto a quelle catalizzate diesel e che vi sono differenze minime tra ecodiesel e non. Inoltre, per Gualdi, buona parte dei fumi dei motori *diesel* è prodotta dal traffico pesante e commerciale: camion, furgoni merci ed affini. Ancora: secondo la rivista Quattroruote, un autobus pubblico emette particolato pari a decine di auto già da nuovo, figuriamoci allorquando abbia centinaia di migliaia di chilometri alle spalle ! Lo stesso Presidente della Regione Lombardia, Roberto Formigoni, ha più volte affermato che le marmitte catalitiche sono ben poco efficaci per le emissioni di particolato. Orbene, se si considera che tra le vetture non catalizzate quelle diesel sono una minoranza (solo dagli anni Novanta i motori diesel hanno avuto una diffusione sempre maggiore), è facile ricavarne che di quel 4% riportato nel grafico, relativo a tutte le vetture, catalizzate e non, l'incidenza di quelle non catalizzate è bassissima, sia tra le diesel, stante il numero trascurabile di esse, sia, per quanto detto sopra, tra quelle a benzina.

Ma ulteriori fonti causano il PM10: uno studio effettuato dall'Istituto Tumori di Milano e dalla Società Italiana di Tabaccologia ha appurato che una sola sigaretta accesa in una stanza chiusa di 30 mq produce 5000 (cinquemila) microgrammi di PM10 ! Aprendo le finestre, il ricambio d'aria fa scendere a 100 mgr la percentuale, comunque superiore ai 75 mg/m³ previsti, ad esempio, dalla Regione Lombardia per il blocco del traffico (4) !

Sempre a proposito di fumo delle sigarette, è singolare notare come la maggior percentuale di malattie polmonari, ivi compresi i tumori all'apparato respiratorio, si verificano nel Friuli, regione a basso numero di auto, ma con il più alto tasso di fumatori d'Italia. Del resto, al fumo viene attribuito il 33% dei tumori di questo tipo, al traffico veicolare (solo) il 4%.

In seguito trarremo le conseguenze giuridiche di questo *excursus*, che, peraltro, appaiono sin da ora intuibili: provvedimenti penalizzanti nei confronti di vetture non catalizzate a benzina per contrastare le concentrazioni di particolato sono manifestamente assurdi, incongrui ed irrazionali, in una parola illegittimi.

c) *gli altri inquinanti* - Va subito detto che, in seguito all'entrata in vigore della Direttiva 98/70/CE, il *piombo* tetraetile è scomparso dai carburanti (in Italia dall'1/1/2002, stante la ben nota proroga concessa dalla Commissione Europea). In precedenza questo agente era presente in quantità anche elevate.

Anche gli ossidi di *zolfo* (indicati dalla sigla SOx) sono quasi debellati, e ancor più lo saranno dal 2005, allorché entrerà in vigore la disposizione della direttiva 98/70/CE che limita a 50 ppm il tenore di zolfo nel carburante (ciò al fine anche di garantire una maggior durata dei catalizzatori). In realtà, di fatto alcune Compagnie petrolifere commercializzano già oggi il gasolio col più basso tenore di zolfo (che permette una considerevole diminuzione del particolato emesso).

(4) Notizia apparsa sulla rivista *Viversani e belli*, n. 8 del 22/2/2002.

Ciò in quanto, analogamente al benzene, l'emissione di questo inquinante è proporzionale al suo tenore nei combustibili.

Gli ossidi e i biossidi di *azoto* (NOx) sono dovuti alle combustioni ad alte temperature per l'ossidazione dell'azoto, presente naturalmente nell'aria. Gli impianti termici sono una fonte primaria di questo inquinante, responsabili del 60% circa della sua produzione (5) e la circostanza che per decenni la politica comunitaria si sia disinteressata di essi è uno dei motivi per cui la riduzione degli ossidi e biossidi di azoto è stata in taluni casi impercettibile. Per citare un solo esempio, non c'è stato alcun miglioramento di sorta nella concentrazione di NO₂ nell'area di Bruxelles tra il 1968 ed il 1995 ! (6) Quanto alla provenienza dai veicoli, le emissioni di NOx sono tanto maggiori quanto più sostenuta è la velocità della vettura.

Anche il *monossido di carbonio* (CO) trae la propria origine nei processi di combustione; solitamente, le maggiori emissioni di CO si hanno in fase di accelerazione. E' controversa la percentuale di CO che la marmitta catalitica riesce a neutralizzare: in base alla Direttiva 92/55/CEE (cui il D.M. 5/2/1996 dà attuazione) questa non dovrebbe superare lo 0,5% vol. (o 0,3% vol., a seconda che il regime di giri del motore sia al minimo o a 2.00-2.500 giri), ma non sono mancate voci allarmistiche sul punto e molto dipende dallo stato del catalizzatore. Le emissioni delle vetture non catalizzate, per contro, dipendono molto dallo stato della messa a punto. La Direttiva 92/55 per queste ultime pone il limite di 3,5% vol. o 4,5% vol (a seconda che siano state immatricolate dopo o prima dell'1/10/1986), ma un carburatore in perfetto stato riesce a ridurle anche del 60% e più rispetto a tale limite, come appurato da una ricerca del Comune di Firenze (7).

(5) TAMPONI M., ANGELINO E., TEBALDI G., BELLONI E., *Studio modellistico sull'inquinamento atmosferico da traffico e da riscaldamento nell'area metropolitana milanese*, Milano 1992.

(6) La notizia è riportata da S. ZOLEA, *Qualità dell'aria e automobili*, a cura di C. Desideri, Milano 1992, pag. 76.

(7) La fonte è il sito Internet del Comune di Firenze (www.comune.firenze.it).

Fatto è che le emissioni dei gas-serra (tra i quali rientra il CO) dovute ai settori dei trasporti e della produzione di energia, nel decennio 1990-1999 sono aumentate in Italia del 7% circa ⁽⁸⁾. Orbene, se si considera che proprio dall'inizio degli anni Novanta le vetture non catalizzate hanno cessato di essere prodotte, non si può certamente attribuire loro la responsabilità maggiore di questo fatto.

Infine, l'ozono è un gas naturalmente presente nell'aria, che diventa inquinante per reazione fotochimica in presenza di ossidi di azoto in adatte condizioni di temperatura (solitamente nelle giornate calde: l'ozono è un tipico inquinante estivo). Non avendo sorgenti dirette, l'ozono è difficile da debellare, e si ritiene che i blocchi del traffico siano del tutto inefficaci in tal senso. Tra l'altro, la sua concentrazione nell'aria, secondo un articolo apparso sul Corriere della Sera del 2/1/2003, sembra in aumento: è peraltro evidente che sarebbe paradossale attribuire la colpa di ciò ad un numero di vetture in costante diminuzione, quali sono le auto non catalizzate.

In generale, comunque, tutti questi inquinanti hanno subito un lento abbattimento in seguito alle direttive comunitarie succedutesi a partire dagli anni Settanta in poi, anche se queste hanno riguardato quasi esclusivamente le vetture, con disinteresse, come sopra detto, per le altre fonti.

3. L'approccio delle istituzioni al problema: menzogne, allarmismo, business e normativa asfissiante per le vetture; silenzio assoluto e disinteresse per le altre sorgenti di emissioni e per i carburanti alternativi.

Nonostante la superficialità del presente scritto, necessaria per esigenze di brevità, da quanto detto appaiono chiari alcuni punti: a)

⁽⁸⁾ La notizia è tratta da C. CLINI, *Riflessioni dopo la conclusione all'Aja della VI Conferenza delle Parti firmatarie della Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici (COP 6)*, in Riv. Giur. Ambiente, 2001, pag. 178.

sono il particolato, e in minor misura il benzene, i due agenti inquinanti maggiormente presenti nell'aria delle città; b) le fonti di questi agenti sono diverse e talune responsabili dell'emissione dell'uno sono estranee alla causazione dell'altro e viceversa; c) le vetture private sono solo una delle cause.

Dunque, un approccio serio e coerente al problema consiste nel valutare la situazione obiettivamente, senza sottovalutarla ma senza, anche, generare falsi allarmismi ⁽⁹⁾; nell'individuare le fonti (tutte le fonti, ovviamente), non "in generale" o per categorie preconcepite o di comodo, ma con rigoroso riferimento all'incidenza di ognuna verso ciascun singolo agente inquinante; nell'adottare gli eventuali provvedimenti che, va da sé, dovranno essere legittimi e non arbitrari e sproporzionati, soprattutto qualora entrassero in gioco diritti fondamentali dei cittadini tutelati dalla Costituzione o da norme comunitarie o internazionali aventi rango primario anche in Italia. Si dirà in seguito di questo aspetto; sin da ora osservo, comunque, che tutti gli interessi pubblici, compresi quelli ambientali, vanno perseguiti attraverso tecniche di bilanciamento con i diritti privati; non esiste, in altre parole, una primazia assoluta del valore ambiente.

Anzitutto è lecito porsi una domanda: sono giustificati gli allarmismi, alcuni dei quali al limite del catastrofismo, relativi allo smog attuale? Io invito i lettori a riflettere su quanto segue.

Si paragoni la situazione odierna con quella di 15-20 anni fa: come già osservato, allora la benzina conteneva un tenore di benzene superiore al 5% volumetrico contro l'1% scarso attuale; conseguentemente, anche gli idrocarburi policiclici aromatici erano in maggior percentuale; vi era il piombo tetraetile in elevata quantità; non esisteva il catalizzatore; non esistevano i tanto decantati motori *diesel common rail*; neppure vi era una normativa particolarmente estesa di contenimento delle emissioni (per le difficoltà oggettive nel ricorso alla c.d. miglior tecnologia disponibile), anche in relazione

⁽⁹⁾ Esiste un vero e proprio obbligo giuridico di informazione ambientale corretta ed obiettiva, portato dalla Dir. 90/313/CEE (vd. *infra*).

agli impianti termici ed industriali e, infine, il numero di auto nelle città era pressappoco lo stesso di oggi⁽¹⁰⁾.

Teoricamente, dunque, le emissioni nocive avrebbero dovuto essere enormemente superiori a quelle odierne. Ebbene, i casi sono due: o a quei tempi la situazione ambientale delle città era davvero tragica e di gran lunga peggiore di quella attuale, e allora ha poco senso parlare di emergenza ambientale con riferimento ai giorni nostri; oppure non vi è grossa differenza tra le due situazioni temporali qui raffrontate: ciò significa che il contributo nocivo delle vetture non differisce sostanzialmente da auto ad auto, nonostante l'ausilio della tecnologia nel corso degli anni, soprattutto in relazione ad alcuni inquinanti. In realtà, non vi è stata nessuna ecatombe di cittadini negli anni Settanta e Ottanta; anzi, le condizioni di vita sono migliorate e la vita stessa si è allungata. Come si è visto sopra, invece, bisogna sempre distinguere da inquinante a inquinante: per quelli che sono componenti dei carburanti (come il benzene) vi è stata una netta diminuzione grazie proprio alla migliorata composizione; per contro, gli agenti nocivi che dipendono dai processi di combustione del gasolio, come il particolato, hanno avuto un calo lentissimo, anche perchè non si muove un dito nei confronti delle principali fonti di emissione (gli impianti termici).

Per contro, parlare oggi di cifre catastrofiche e di migliaia di morti dovuti allo smog comporta il rischio di trascendere nella *science without sense*, o *junk-science* (scienza spazzatura), per usare la definizione di un noto scritto di Steven J. Milloy, direttore degli studi sulle politiche scientifiche del National Environmental Policy Institute

⁽¹⁰⁾ Il *Corriere della Sera* – cronaca di Milano – del 25/2/2001, pag. 49, riporta i seguenti dati circa gli ingressi giornalieri di auto a Milano nella Cerchia dei Navigli: 176.000 nel 1961, 199.000 nel 1966, 207.000 nel 1972, 168.000 nel 1980, 163.000 nel 1985 (anno in cui viene varata la chiusura del centro storico), 120.000 nel 1988, 114.000 nel 1991, 103.000 nel 1995 (anno in cui entrano in vigore le limitazioni nel centro storico che viene diviso in “spicchi”), 75.000 nel 1999. Va dunque sfatata la credenza secondo la quale anni fa c'erano meno auto circolanti, soprattutto in città.

⁽¹¹⁾. Si prendano come esempio grandi metropoli come Istanbul, Mosca, Pechino, Teheran, La Paz, Rio de Janeiro, Città del Messico, Caracas, Buenos Aires, Il Cairo, Giakarta e tante altre: si tratta in molti casi di città con una popolazione 5-10 più numerosa che a Milano o Roma, dove per certi aspetti la attuale situazione tecnologica ed ambientale è paragonabile a quella presente in Italia una ventina d'anni fa. Ebbene, ci sono ecatombi o stragi di cittadini in codeste metropoli dovute allo smog? Ci sono ospedali straripanti di persone intossicate dallo smog? Nei cimiteri non c'è più posto per seppellire le vittime dello smog? A me non risulta, anche se certamente la situazione è migliorabile. Pertanto, si ricade nell'alternativa di poc'anzi: o la tecnologia delle vetture nuove non fornisce un contributo apprezzabile per la qualità dell'aria, soprattutto in relazione a determinati agenti inquinanti, e quindi non vi è motivo di discriminare le vetture non catalitiche; oppure si fa puro terrorismo sulla base della *junk-science*, quando in realtà, anche se l'aria delle città non potrà mai essere paragonabile a quella della montagna, esiste una situazione migliorabile sì, ma non catastrofica.

Del resto, si considerino le maggiori capitali europee, alcune delle quali più estese e popolose di Milano e Roma, e con un parco auto in certi casi non più moderno del nostro (chiunque sia stato in Spagna, Grecia e Portogallo, ma anche in certe zone della Francia sa bene che là si trovano modelli di auto introvabili da anni in Italia): non è certo pensabile che lo smog colà sia assente, il traffico veicolare è anche superiore a quello italiano.

E proprio queste considerazioni forniscono una importante chiave per la conferma che sono gli impianti termici i maggiori responsabili dello smog. Nel dicembre 1952 Londra appariva talmente grigia di smog che gli addobbi luminosi natalizi di Piccadilly Circus

⁽¹¹⁾ Brevemente, vengono definite *junk science* (scienza spazzatura) quelle teorie che associano effetti dannosi ad una determinata attività senza alcuna prova diretta, e senza alcuna possibilità di fornirla, sulla base di semplici presunzioni utilizzando il c.d. metodo caso-controllo.

erano praticamente invisibili: ci fu una eccezionale richiesta di ricoveri ospedalieri, con circa 4.000 decessi in più rispetto alle ordinarie aspettative (si trattò per lo più di persone di età compresa tra i 45 ed i 64 anni, soggetti a rischio e già alle prese con problemi cardiovascolari e sofferenti di patologie di una certa gravità all'apparato respiratorio) ⁽¹²⁾. Il comune di Londra intervenne, tra l'altro, con la metanizzazione degli impianti termici e la eliminazione dei fumi neri dovuti al carbone. Nessun divieto alle auto, ma una fitta rete di parcheggi sotterranei e piste ciclabili. Oggi Londra, Parigi, Madrid, Atene, Lisbona hanno un consistente traffico veicolare, ma nessun divieto (che io sappia) e nessuno muore di inquinamento. Non è pertanto credibile che a Roma e Milano ci sia una "grave emergenza smog" con una popolazione minore ed un numero di veicoli pari o inferiore, e se c'è evidentemente la colpa va ricercata altrove.

"Terrorismo", dunque. Perché? Qui entra prepotentemente in gioco l'aspetto "affaristico" della vicenda, il *business*.

Fino a una quindicina di anni fa, la normativa nazionale sulle emissioni consisteva più che altro nelle leggi 615/1966 (c.d. legge antismog) e 203/1988, che disciplinano la tutela dell'aria dai fenomeni di inquinamento in generale. Riguardo alle vetture vigeva il Codice della Strada del 1959, poi sostituito da quello del 1992 (L. 285/1992). La "svolta" si è avuta verso la fine degli anni Ottanta, quando la tecnologia ha inventato il *retrofit* prima e, soprattutto, il catalizzatore a tre vie. Il catalizzatore è uno strumento che certamente può rivelarsi utile nell'abbattere una consistente percentuale di alcuni inquinanti, ma che ha molti limiti, come *infra* vedremo. Tuttavia, qualcuno in Italia aveva fiutato il *business*, sulla base di una semplice equazione: auto nuova (catalizzata) = ecologica sempre e comunque; auto non catalizzata = inquinante sempre e comunque. Era solo il primo passo. Il successivo prevedeva l'ausilio della c.d. scienza-spazzatura, quella che fornisce cifre catastrofiche sulle conseguenze dell'inquinamento

⁽¹²⁾ Situazioni critiche si verificarono anche negli Stati Uniti, a Donora nel 1946 ed a New York nel 1964.

urbano mediante un uso distorto e fazioso dei dati, attribuendole *in toto* alle vetture. Infine, l'affondo finale: le auto "ecologiche" (catalizzate) possono circolare ed hanno tutti i diritti; quelle non catalizzate sono la causa delle disgrazie del mondo, e vanno eliminate. Gli autori di questo sporco gioco a più mani iniziarono a fremere. Si tratta di un "carrozzone" variamente composito da lobbisti, vassalli, portaborse, affaristi, approfittatori, elementi dei mass media, politici, amministratori, falsi ambientalisti, etc. Costoro, fingendo una sensibilità ecologista che non hanno, sono in realtà uniti dall'obiettivo comune di attingere a piene mani nell'enorme serbatoio di denaro generato dal possibile ricambio forzato delle auto.

Ma si poneva un problema non da poco: come fare a mettere fuori gioco milioni di vetture non catalizzate? Tanto più che in nessuna parte del mondo era stato fatto nulla di simile. Giuridicamente non si poteva, vi erano coinvolti diritti fondamentali dei cittadini, tra i quali la proprietà e la circolazione. E comunque sarebbe stata una manovra troppo rischiosa e impopolare: nessun Governo si sarebbe sobbarcato l'onere di una simile azione, che non aveva avuto riscontro nel mondo civile. Bisognava dunque cercare altre vie. Dapprima si tentò di approfittare in modo a dir poco vergognoso della nota vicenda della eliminazione della benzina col piombo tetraetile. La Dir. 98/70/CE era in realtà una semplice tappa verso il miglioramento dei carburanti, che avrebbe eliminato un agente tossico come il piombo e che non avrebbe avuto conseguenze per le vetture, come già da anni accadeva in tutto il mondo ⁽¹³⁾; la

⁽¹³⁾ Oltre che negli Stati Uniti e in Giappone, ove da anni è in vendita una benzina verde a basso numero di ottani, anche in Germania, Austria, Svezia e Gran Bretagna da tempo esiste solo la benzina senza piombo, con la possibilità di usare gli additivi sostitutivi del piombo per i motori più sensibili alla precoce usura delle sedi delle valvole; i più diffusi sono al sodio, al potassio e al fosforo, che stanno sostituendo quelli al manganese, di sospetto effetto cancerogeno. L'uso di additivi, del resto, era proprio una delle soluzioni che la Commissione Europea aveva individuato per rimediare all'assenza del piombo e che la avevano indotta, in un

messa al bando del piombo era prevista da almeno un decennio. Ma il carrozzone “ecologista” era in agguato: bastava far credere che le vetture non catalizzate non avrebbero potuto funzionare con la benzina verde: *les jeux sont faits*. Si parlò anche di cifre: la sostituzione del parco vetture non catalizzate avrebbe comportato un giro di denaro pari a 400.000.000.000.000 di lire (leggasi quattrocentomilamiliardi). C’era di che leccarsi i baffi...

Credo che tutti ricordino bene la squallida campagna di disinformazione che venne fatta alla fine del 1999. Le menzogne raggiunsero un livello tale da rendere criminoso, a mio avviso, il comportamento di alcuni soggetti, ex art. 656 cod. pen., oltre a comportare, naturalmente, le violazioni più grossolane dell’obbligo di corretta informazione ambientale, previsto dalla Dir. 90/313/CEE⁽¹⁴⁾. Ma non funzionò più di tanto: i cittadini, per quanto spaventati, increduli e disorientati da questa vera e propria guerra vigliaccamente dichiarata nei loro confronti dal carrozzone “ecologista”, ci misero poco a verificare che non solo le loro vetture non catalizzate funzionavano anche con la benzina senza piombo, ma che oltretutto inquinavano meno, essendo il piombo la sola differenza tra i due tipi di carburante⁽¹⁵⁾. Tra l’altro, quando il 20/12/1999 venne concessa la deroga biennale all’Italia ed altre quattro nazioni europee, nel provvedimento fu specificato che in quel lasso di tempo gli Stati interessati avrebbero dovuto informare adeguatamente gli automobilisti coinvolti sull’uso del carburante senza piombo, e che (ironia della sorte) l’operazione sarebbe dovuta avvenire con disagi

primo tempo, a non concedere proroghe per l’eliminazione del piombo, in quanto inutili.

⁽¹⁴⁾ Si cercò anche, tra l’altro, di colpevolizzare gli automobilisti italiani affermando che in Italia vi è il parco auto più obsoleto d’Europa. Ma chiunque sia stato in Grecia, Spagna, Portogallo, Francia sa bene che ciò non risponde al vero.

⁽¹⁵⁾ Come ammesso esplicitamente anche dall’ex ministro dell’Ambiente Edo Ronchi in una intervista al quotidiano *La Repubblica* del 23/3/2000, pag. 4. Vd. anche *supra*, sub 2 a.

minimi per gli automobilisti medesimi ! La vicenda costò all’Italia le critiche della Commissaria europea all’ambiente Margot Wallstroem.

Ma il carrozzone “ecologista” ovviamente non si arrese. Alla fine degli anni Novanta erano stati emanati il D.M. 23/10/1998 e il D.M. 163/1999, (che seguivano l’art. 7 del Codice della strada), i quali, nel facultizzare i sindaci dei comuni maggiormente a rischio d’inquinamento ad adottare le misure *necessarie* (e si vedrà il vero significato di questo termine) alla prevenzione, ivi comprese limitazioni alla circolazione, prevedono la possibilità di deroga solo per le vetture omologate secondo le direttive dalla 91/441 in poi, escludendo irragionevolmente le altre (quelle non catalizzate); dico irragionevolmente, in quanto, come già osservato, il contributo delle vetture in relazione ai singoli agenti inquinanti cambia notevolmente da vettura a vettura e da inquinante ad inquinante, spesso indipendentemente dalla formale presenza o meno del dispositivo antinquinamento. Tali disposizioni sono dunque, ad avviso dello scrivente, illegittime, come spiegherò più ampiamente in seguito. Fatto è che questi provvedimenti sono divenuti una formidabile arma in mano a certe amministrazioni, con il contorno di una fitta serie di decreti e decretini su bollini blu, previsione di valori limite, etc.

Dalla fine degli anni Novanta alcune amministrazioni comunali, provinciali o regionali hanno iniziato a sensibilizzare in modo più pressante la popolazione sull’”emergenza smog”. Naturalmente un approccio obiettivo ed efficace sarebbe ben accetto, ma codesti enti hanno svolto (e stanno tuttora svolgendo) l’operazione cercando di convincere i cittadini che la causa dello smog sono le vetture non catalizzate, alle quali vanno attribuiti tutti i mali dell’aria delle città. Su questa falsariga, le amministrazioni hanno iniziato a limitare o vietare in determinate aree e determinate fasce orarie la circolazione, quasi sempre alle vetture sprovviste di catalizzatore. Le altre, quelle catalizzate, godono di una sorta di ecologicità *ex lege*, presunta *ipso iure* e contro la quale non è ammessa prova contraria. Dirò in seguito dei casi relativi alle principali città; in questa sede osservo che il divieto, soprattutto se disposto in relazione ai valori di

PM10, non ha mai dato risultato positivo e sono sempre stati i fenomeni atmosferici, soprattutto il vento, a riportare i valori nella norma. Nonostante ciò, solo raramente i divieti sono stati estesi alle vetture catalitiche. Ed il sospetto si fa strada: poiché il vero scopo del carrozzone “ecologista” non è la qualità dell’aria ma la sostituzione delle vetture meno recenti, ingenerando così il colossale business, estendere un blocco del traffico a tutte le vetture disincentiverebbe i proprietari delle auto non catalitiche dall’acquistarne una nuova. Perché mai, si chiederebbe infatti il proprietario, devo cambiare auto che tanto mi “fermerebbero” ugualmente ? Ecco allora che si insiste nell’accanirsi solo ed esclusivamente nei confronti delle auto sprovviste di catalizzatore. E poco importa che un blocco totale darebbe risultati di gran lunga più positivi: non è certo la tutela ambientale che interessa a questi signori.

Naturalmente, come dirò più avanti, tutto ciò è ampiamente illegittimo.

Contro questa situazione paradossale ed assurda, ma comprensibilissima sol che si tenga conto del vero scopo del carrozzone “ecologista”, si sono levate numerose proteste, in quanto è intuitivo che tali divieti causano pesanti disagi ai cittadini interessati. Tanto più che ci si rende conto che le amministrazioni non muovono un dito nei confronti delle altre fonti inquinanti, ivi compresi i ciclomotori, che solo pochi comuni considerano nocivi ⁽¹⁶⁾ ! Ma questi cittadini si vedono pure trattare con arroganza: i divieti sono disposti anche all’improvviso, senza previo avvertimento, le amministrazioni ironizzano sui disagi loro causati e ricordano loro che “la tutela della salute è prioritaria”. Ma poi, sembrano dire le amministrazioni, cosa vogliono questi scocciatori ? Per cosa protestano ? Che diritto hanno ? Preferiscono tenere la loro auto non catalitica ? Peggio per loro ! Stiano zitti e non scoccino ! Finché

⁽¹⁶⁾ Una indagine svolta dall’ACI e pubblicata sulla *Gazzetta dello Sport* del 20/2/2002, pag. 29, afferma che i motorini a due tempi arriverebbero ad inquinare anche 170 volte più di una vettura ! Naturalmente la notizia è controversa.

terranno la loro vettura non potranno parlare di diritti ! E perché si lamentano tanto ? In fin dei conti il modo per redimersi ce l’hanno: mettere mano al portafoglio e comprare un’auto nuova, portando denaro fresco ad una qualche multinazionale (possibilmente una ben nota italiana) ed all’erario. Solo allora potranno tornare a parlare di diritti, ad essere considerati cittadini di “serie A”, a vantare pretese e, naturalmente, a poter circolare. Nessuno pretenderà la prova che la loro auto catalizzata non inquina o inquina meno di altre: non è richiesto, ciò che conta è che mettano in moto il gigantesco business. E se lo smog non diminuisce ? Tranquilli, non avranno problemi: a pagare per tutti ci penseranno i proprietari delle auto non catalizzate, sono loro i criminali del terzo millennio ! E così in molti casi a questi cittadini di “serie B” non resta che attendere che pioggia e vento vengano loro in soccorso. I valori inquinanti scendono, tutte le auto possono tornare a circolare, e le amministrazioni possono annunciare soddisfatte che “il blocco ha dato i suoi risultati”. Ma pioggia e vento a volte rischiano di giocare un brutto scherzo a codesti pubblici amministratori: se infatti piove troppo, lo smog non aumenta, e... come fare per fermare le auto meno recenti ? Ecco che allora si fa strada una nuova “mentalità”: visto che, in un modo o nell’altro queste auto *vanno* fermate, per limitare loro la circolazione in fondo non v’è bisogno di giustificazioni, non è necessario che lo smog aumenti: queste vetture si fermano, punto e basta. E’ sufficiente un genericissimo richiamo all’ambiente o alla salute, e nulla più. E naturalmente nessun obbligo incombe su tali amministrazioni di ridare il “disco verde” per la circolazione: è a loro piena discrezione; anzi, il fatto che queste vetture possano riprendere a viaggiare deve essere visto come un vero e proprio atto di grazia verso il condannato: ti concedo di circolare anche se potrei benissimo non farlo, per cui ringrazia !

Si è cioè creato un “clima” secondo il quale nei confronti dei veicoli non catalitici il (preteso) fine giustifica ogni mezzo; ogni provvedimento è lecito, non esiste illegittimità nei loro confronti; lo stato di diritto, le garanzie costituzionali, il diritto alla difesa esistono

solo per i proprietari di vetture catalizzate. Per quanto incredibile, per quanto barbaro, è proprio questa l'approccio di molte amministrazioni.

Del resto, basta osservare la recente, e tuttora in corso, vicenda della crisi della Fiat: il carrozzone si è stretto intorno alla più grande società italiana, nessuno ha osato ricordare che, secondo il diritto civile, sono gli amministratori di una società che devono intervenire in caso di crisi: quante sono le ditte che possono permettersi di recarsi dal Presidente del Consiglio per chiedere, più o meno implicitamente, aiuti nell'ordine di migliaia di miliardi di lire? Quante aziende possono concordare col Governo e immediatamente ottenere un provvedimento (quale gli incentivi all'acquisto di auto nuove, facente parte degli accordi tra Governo e Fiat) in loro favore pressochè esclusivo? Solo timidamente qualcuno ha fatto notare che "gli azionisti dovranno fare la loro parte". General Motors, Meryll Lynch, incentivi, vendite di quote per miliardi di dollari... Nomi e cifre che sono circolati su tutti i giornali e telegiornali e che mettono i brividi: inutile illudersi sui diritti dei cittadini!

Ed invero: un "assaggio" di questo contesto si è avuto nella delirante sortita del Ministro dell'Ambiente Altero Matteoli, che, dopo un anno e mezzo di silenzio, lo scorso autunno ha pensato bene di entrare in scena, ipotizzando la demolizione obbligatoria di tutte le vetture, indistintamente, con almeno dieci anni di età. Proprio così... E per sostenere ciò è giunto ad affermazioni false, come ad esempio che in Germania non esistono più auto ultradecennali: ma chiunque sia stato in terra teutonica sa bene che essa è la patria dei Maggiolini, delle Trabant, dei pulmini VW...⁽¹⁷⁾ Altra *gaffe* del ministro: ha

⁽¹⁷⁾ La rivista *Ruoteclassiche* del febbraio 2003, pag. 11, pubblica una statistica resa nota dall'associazione che riunisce i *clubs* d'epoca tedeschi basata sui dati dell'Ufficio federale dei veicoli a motore (corrispondente alla nostra Motorizzazione Civile), relativa alle vetture con più di 20 anni e con più di 30 anni circolanti nel 2002 in Germania: nella prima categoria troviamo 143.631 Volkswagen, 107.492 Mercedes-Benz, 62.874 Opel, 34.910 Ford, 25.593 BMW e 24.376 Audi-NSU-Auto Union; le stesse Case fanno registrare, per la seconda

sostenuto che la proposta è indipendente dalla crisi della Fiat. Ben poco credibile: a parte che, guarda caso, la sua sortita è giunta proprio in concomitanza con la crisi (e lo stesso Matteoli ha affermato che della sua proposta, se attuata, si avvantaggerebbe anche la Fiat...), il suo Ministero aveva concesso pochi mesi prima incentivi per la conversione a GPL o a metano delle vetture non catalizzate, fatto, questo, del tutto incompatibile, con la sua esternazione. Lo stesso Ministro, peraltro, resosi evidentemente conto della gravità della sua proposta, incompatibile con l'ordinamento costituzionale italiano e comunitario, ha poi precisato che il suo è solo uno studio e che non si può certo costringere un pensionato a cambiare auto. Precisazione lodevole, ma allora perché l'ineffabile Ministro non ha aperto bocca in relazione alle decine di migliaia di pensionati residenti entro l'Anello ferroviario di Roma costretti a scegliere se cambiare casa o cambiare auto dalla delibera 790/2001 del Comune di Roma?

Insomma, la situazione è alquanto preoccupante, poichè dimostra inequivocabilmente che vi sono parti dei più alti livelli istituzionali "ostaggio" e succubi dei poteri forti del mondo economico.

Emblematico è stato anche il recente blocco totale del traffico disposto dalla Regione lombarda per domenica 19/1/2003. Secondo il Presidente Formigoni, si è trattato di una decisione inevitabile: "troppi i rischi per la salute". Decisione apprezzabile; singolare, però, che il giorno successivo questi rischi siano svaniti come d'incanto (che la nebbia li abbia resi invisibili?), ed il divieto di circolazione è così rimasto, guarda caso, solo per le vetture non catalizzate. Eppure i limiti delle particelle erano ancora ben al di sopra della soglia di allarme in quasi tutte le zone monitorate, tanto che si era prospettata l'eventualità di un blocco totale per giovedì 23/1/2003. Ma si trattava di un'ipotesi remota: un blocco totale in Lombardia creerebbe troppi disagi, oltre a danni all'economia. Il che è certamente vero, ma allora

categoria, rispettivamente le seguenti cifre: 39.844, 30.857, 16.070, 11.607, 7.825 e 7.384. L'affermazione del Ministro Matteoli, dunque, è priva di ogni fondamento.

perché affermare che la salute dei cittadini è prioritaria e poi tremare alla sola idea di un giorno di blocco totale ? Perché i disagi degli automobilisti “catalizzati” godono in Regione di una attenzione superiore alla salute dei cittadini quando invece i disagi degli automobilisti non catalizzati non vengono neppure presi in considerazione ? Naturalmente è anche una questione di peso elettorale (gli elettori lombardi “catalizzati” rappresentano la stragrande maggioranza), ma la esegesi del provvedimento è agevole: mai equiparare vetture catalizzate e non, altrimenti ogni stimolo a cambiare la vecchia auto viene meno. E così viene lasciata la libertà di circolazione ad un parco auto (quello catalizzato) che in realtà inquina più di quello non catalizzato, soprattutto in relazione al particolato (vista anche la forte diffusione dei motori *diesel*)⁽¹⁸⁾, essendo questo parco 3-4 volte superiore per numero. E i gravi rischi per la salute ? Dettagli ! Non si può fermare per più di un giorno chi ha acquistato in tempi più o meno recenti una vettura catalitica, chi, con il proprio acquisto, ha fatto “girare” l’economia.

Già, l’economia: quella “sporca”, illegale, i vortici di denaro prelevato con le buone o con le cattive dalle tasche dei cittadini trattati come sudditi da taluni amministratori, dietro i quali ci sono le grandi *lobby* automobilistiche. C’è forte sospetto (per non dire certezza) che queste ultime facciano pesanti pressioni su esponenti del Governo, dei partiti e di Pubbliche amministrazioni (e forse anche della Commissione Europea), al fine di ottenere provvedimenti che in un modo o nell’altro costringano i cittadini a cambiare le vetture non catalizzate. Si guardi ad esempio quando, all’inizio di ogni mese, viene reso noto il bilancio delle vendite di auto nuove del mese

⁽¹⁸⁾ In data 5/2/2003 sul sito Internet della rivista *Quattroruote* (www.edidomus.it/auto/avvio.cfm) è apparsa la notizia secondo cui la società di indagine britannica Auto Industry Data ha rilevato come nel corso del 2002 le immatricolazioni di vetture diesel in Europa sono aumentate dell’8,9% rispetto all’anno precedente, assestandosi al 40% del totale delle vetture vendute. Secondo il suo consulente, Peter Schmidt, con questo trend ben presto le vetture a gasolio supereranno quelle a benzina.

precedente: se questo è negativo sui *mass media* e tra gli “addetti ai lavori” ci sono toni funerei, di viva preoccupazione, di angoscia, e gli enti che rappresentano le case automobilistiche (tra i quali ANFIA ed UNRAE) strillano che bisogna fare qualcosa, che questa situazione non può essere tollerata, che ci sono milioni di vetture non catalitiche *ancora* in circolazione e che in qualche modo vanno eliminate; per contro, se il segno delle vendite è positivo, ecco i brindisi, i sorrisi a 23 denti, le pacche sulle spalle, il conto dei miliardi incassati: bene così, incentivi a tutta forza !

Questo, dunque, è il clima nel quale si trovano a convivere i proprietari dei veicoli privi di catalizzatore, colpevoli solo di esercitare un loro diritto soggettivo semplicissimo: usare la loro vettura.

E non è difficile prevedere quelli che, nelle intenzioni del carrozzone “ecologista”, sono gli sviluppi futuri di questa situazione. Supponiamo che tutti gli automobilisti “non catalizzati”, stanchi di questa situazione cambino vettura. Come fare a mantenere ben vivo il *business* automobilistico ? Semplice: i “blocchi” riguarderebbero, a quel punto, le vetture Euro1 fino ad esaurimento, quindi le Euro 2, e così via. In tal modo il mondo delle automobili diverrebbe una miniera d’oro inesauribile. Sempre che qualche cittadino non decida di opporsi a questo squallido gioco...

Si diceva prima che le cause dell’inquinamento sono soprattutto anche, gli impianti termici, industriali ed il traffico commerciale. In particolare, dal grafico suriportato emerge il ruolo centrale degli *impianti di riscaldamento*, responsabili a tal punto nella formazione del particolato che quando in primavera questi vengono spenti ogni allarme relativo immediatamente cessa. Ebbene, le nostre amministrazioni, così solerti nel prevedere norme in merito alla circolazione delle auto, cosa fanno in relazione agli impianti termici ? In pratica, nulla. Ne esistono tuttora a carbone, e qui traggo lo spunto per riportare una notizia pubblicata il 25/2/2003 sul quotidiano *La Repubblica*, cronaca di Milano, pag. VI: a Milano esistono circa ottanta edifici riscaldati a carbone; secondo il consigliere comunale

dei DS, Aldo Ugliano, gli esperti hanno stimato che queste ottanta caldaie inquinano come 300.000 (leggasi trecentomila) auto non catalitiche, cioè più di tutte quelle presenti nel capoluogo lombardo ! Ancora: si legge nell'articolo che delle cinquanta tonnellate di PM10 prodotte dalla combustione di materiali diversi, un decimo può essere imputato al carbone. Se si pensa che a Milano le vetture non catalitiche non sono più di duecentomila (e probabilmente anche meno), ciò significa che il contributo che esse danno alla formazione del PM10 è del 6-7%; se poi si tiene conto solo delle vetture diesel (una percentuale molto bassa tra le auto non catalizzate), è facile concludere che il loro contributo non supera il 3-5%. E cosa fa la Regione Lombardia (ma non solo essa, ovviamente) quando le concentrazioni di PM10 superano le soglie ? Interviene nei confronti del 3-5% della causa, trascurando totalmente il rimanente 95-97%, con i risultati che tutti conosciamo...

Eppure a Milano i riscaldamenti a carbone sono ancora pochi; già a Roma (teatro, come vedremo, del più indecente tra i provvedimenti di limitazione alle vetture meno recenti) sono molti di più.

Ma, riferisce sempre l'articolo de *La Repubblica*, anche l'olio combustibile usato in alcune grandi centrali termiche comporta l'emissione di notevoli quantità di PM10, senza contare che il benzopirene contenuto nel gasolio, utilizzato nel 45% dei riscaldamenti milanesi, è altamente cancerogeno. Eppure non si muove un dito: se devono mettere mano al portafoglio, i cittadini lo facciano per l'acquisto di una nuova auto...

Carbone a parte, la stragrande maggioranza è a nafta "pesante" o gasolio, mentre solo pochi ed in tempi recenti sono stati convertiti a metano. Se fosse stata già attuata la metanizzazione degli impianti termici esistenti, sulla falsariga delle altre capitali europee, il problema del PM10 sarebbe già stato in gran parte risolto, oltretutto senza lesione alcuna dei diritti dei cittadini interessati. Invece tutt'al più assistiamo a sorridenti e amichevoli inviti a non tenere troppo alta la temperatura (ad esempio, la legge regionale lombarda prevede un

massimo di 20° nei giorni di blocco, misura inutile; ma, poi, chi controlla ?), e tutto finisce lì. E ciò vale pure per gli impianti termici dei pubblici uffici. Del resto, come rilevato da autorevole dottrina, è diffusa nella popolazione italiana una profonda confusione sulle disposizioni normative in tema di impianti termici; inoltre, al di là di qualche iniziativa sporadica, manca una informazione adeguata al riguardo ⁽¹⁹⁾. Naturalmente tutto ciò ha una spiegazione: è molto più semplice e comodo incolpare dell'inquinamento le vetture che non gli impianti termici: intorno a questi ultimi non gira alcuna lobby, alcun business apprezzabile (se non quello delle grandi società petrolifere): la conversione a metano verrà probabilmente attuata, ma senza fretta, mancando un interesse economico concreto; prima c'è da sfruttare a fondo la "miniera d'oro" rappresentata dalle vetture non catalizzate: è quella che fa gola al carrozzone "ecologista", perdere tempo con i riscaldamenti non serve... Tant'è che mentre per l'acquisto di nuove vetture vengono concessi incentivi fiscali a "tambur battente", nessuna agevolazione viene data per la metanizzazione delle caldaie, e quando ciò accade passa opportunamente sotto silenzio...

Anche relativamente ai mezzi di *trasporto pubblico urbano* nulla è stato fatto. La gran parte di essi è costituita da autobus a gasolio, mentre i mezzi elettrici (tram, filobus e metropolitana) rappresentano la minoranza. Ma anche questo fatto non stupisce più di tanto: qual è la casa costruttrice di questi autobus... ? A Milano (ma non solo), ad esempio, alla fine degli anni Sessanta, venne fatta una "selvaggia" sostituzione di molte linee tranviarie e filoviarie con autobus a gasolio: ci sono tuttora in numerose vie le rotaie inutilizzate, non sarebbe difficile ripristinarle. Alcune nuove linee tranviarie in effetti sono state create, ma evidentemente non basta, specie se si pensa che, secondo la rivista *Quattroruote*, un autobus a gasolio emette particolato come decine di auto già da nuovo, figuriamoci allorquando abbia quindici-venti anni di vita e centinaia di migliaia di km. alle spalle ! E a chi vive a Milano non sarà sfuggito che molti

⁽¹⁹⁾ Così S. ZOLEA, *Qualità dell'aria*, cit., pag. 78.

filobus delle linee 90 e 91 viaggiano tranquillamente con il trolley abbassato ed il motore a gasolio in funzione...

A questo proposito: il D.M. 27/3/1998 stabilisce, all'art. 5, che le amministrazioni dello Stato, delle Regioni e degli altri enti locali e territoriali, nel rinnovo annuale del loro parco autoveicolare, debbano prevedere una quota di veicoli elettrici, ibridi, o alimentati a gas naturale, GPL, con carburanti alternativi via via crescente che, entro il 31/12/2002, avrebbe dovuto essere del 40%. E' stato realizzato ciò? Non mi risulta.

Ancora: questi amministratori si dichiarano molto sensibili ai danni alla salute che causa il particolato. Solo il particolato derivante dalle auto però li sconvolge: infatti, non solo non muovono letteralmente un dito nei confronti degli impianti termici, ma mentre gridano allo scandalo se il tenore del PM10 supera i 50-70 mgr/mc, non battono ciglio per i 5000 (leggasi cinquemila) mg/m³ che una sola sigaretta accesa produce in una stanza chiusa di circa 30 mq, come accertato dall'Istituto Tumori di Milano e dalla Società Italiana di Tabaccologia⁽²⁰⁾. Ebbene, cosa fanno i nostri amministratori per contrastare questa evidente forma di danno alla salute altrui? Assolutamente niente.

Pure sul fronte dei *carburanti alternativi* molto si potrebbe fare ma nulla si muove. Le stesse direttive comunitarie prevedono la diffusione dei combustibili alternativi, dei biocombustibili, del metano e del GPL (gas petrolio liquefatto). A parte il c.d. gasolio bianco (quasi privo di zolfo, che alimenta alcuni autobus), val la pena spendere due parole sul metano ed sul GPL, già disponibili, entrambi privi di benzene. In particolare, il GPL, per la sua semplice composizione molecolare di propano e butano, riduce le emissioni di monossido di carbonio (CO), idrocarburi incombusti ed ossidi di azoto (NOx), con effetti meno negativi anche su piogge acide, effetto serra ed alterazione della concentrazione di ozono; quanto al metano, non è un derivato del petrolio ed ha una struttura molecolare (un solo atomo

⁽²⁰⁾ Vedi sopra, nota 4

di carbonio e quattro di idrogeno) tale da consentirgli un consumo energetico tre volte inferiore a quello del GPL (a sua volta inferiore a quello di gasolio e benzina), con benefici evidenti quanto ad emissioni di monossido di carbonio, idrocarburi incombusti, ossidi di azoto ed alterazione dei livelli dell'ozono. Entrambi, poi, consentono pressoché di azzerare le emissioni di particolato, al punto che, come si è detto, una vettura non catalizzata alimentata con questi due carburanti inquina anche meno di una catalitica. Ebbene, è stata creata una rete capillare di impianti a metano e GPL (si tratterebbe semplicemente di ampliare una rete già esistente)? Non mi risulta: i distributori di questi carburanti sono tuttora molto rari, specialmente al sud. Saltuariamente vengono previsti incentivi statali per la conversione delle vetture meno recenti, ma sono operazioni poco pubblicizzate e sconosciute ai più. L'impressione è sempre la stessa: nulla viene fatto perché non v'è certo interesse alla conversione delle vetture non catalizzate a metano o GPL...

Anche le benzine ossigenate o riformulate rappresentano una valida alternativa a quelle tradizionali: la loro composizione prevede una certa quantità di additivi ossigenati in luogo del benzene: questi consentono alla benzina di bruciare in modo più completo e pulito con conseguente riduzione delle sostanze nocive, specialmente quelle volatili (COV), pur mantenendo ottimale il numero di ottani per evitare il c.d. battito in testa dei motori. Basti pensare che in certe aree particolarmente inquinate degli Stati Uniti queste benzine sono state rese obbligatorie sin dal 1995. Il principale e più diffuso additivo ossigenato è l'ETBE (etile tert butil etere), di origine vegetale, che anche negli Stati Uniti ha rimpiazzato l'MTBE, finito sotto accusa per la nota vicenda delle falde acquifere della California. All'inizio del 2000, l'allora Ministro dell'Ambiente Edo Ronchi aveva parlato, per l'Italia, di una miscelazione nella benzina di una percentuale di ETBE fino al 15%, in sostituzione di una parte degli idrocarburi policiclici aromatici. Aveva inoltre promesso un raddoppio della produzione di ETBE entro il 2002, che sarebbe così salita a 300.000 tonnellate l'anno, con previsione di incentivi per compensare il maggior costo

della benzina ossigenata (288 miliardi di lire a partire dal 2002) ⁽²¹⁾. E' avvenuto tutto ciò ? Nessuno ne parla, nessuno ne sa nulla.

Ma è pure possibile dotare vetture anche vecchie di decenni di dispositivi antinquinamento: è noto, ad esempio, che negli Stati Uniti i Maggiolini Volkswagen da tempo montano una sorta di catalizzatore, così come le tante Fiat 500 presenti in Giappone o in Germania hanno installata una marmitta catalitica, con sonda a 3 vie e centralina elettronica. Sono tutti modi perfettamente leciti di contemperare le esigenze ambientali ed i diritti di proprietà e circolazione. Perché in Italia non viene fatto ? La risposta non è difficile...

Infine, va tenuta presente una particolare tecnica consistente nel ricoprire l'asfalto delle strade di una sostanza al biossido di titanio, che avrebbe il potere di assorbire le sostanze inquinanti. A Segrate (MI), in un tratto di circa 300 metri, tra i più congestionati della Lombardia, tale sistema ha già dato risultati positivi; del resto sembra che a Tokyo le nuove costruzioni siano tutte eseguite con una malta al biossido di titanio.

E' fin qui emerso lo sconcertante atteggiamento delle amministrazioni nel combattere lo smog: per loro, uniche responsabili dell'inquinamento e dei danni che ne derivano sono le vetture non catalizzate. Tutte le altre fonti di inquinamento nella maggior parte dei casi non vengono neppure prese in considerazione, le alternative "pulite" ai carburanti tradizionali vengono ignorate.

Va detto che anche a livello di Unione Europea la situazione è analoga: una fitta ragnatela di normative che regolano le vetture (il cosiddetto programma Auto Oil), con direttive a scadenze differenziate che sembrano fatte apposta per far perdere valore ad una vettura, trasformarla in mezzo inquinante nel giro di pochissimo tempo e favorire così il gigantesco *business* legato al mondo auto. Ma se si cerca una normativa europea sulle emissioni degli impianti industriali, termici o dei ciclomotori e motocicli si rimane delusi: poco

⁽²¹⁾ Queste notizie sono state pubblicate su *Quattroruote* dell'aprile 2000, pagg. 193-195

o nulla. Vi sono la direttiva 2000/76/CE sull'inquinamento dovuto all'incenerimento dei rifiuti, la direttiva 2001/80/CE sui grandi impianti di combustione, la Direttiva 97/24/CE (nota come Euro 1 ed Euro 2) sui ciclomotori e motocicli (mentre per le vetture si parla già di Euro 5); ma sono norme isolate e sconosciute ai più, a differenza di quelle relative alle vetture, sulle quali vi è un vero e proprio martellamento mediatico. Ad esempio, cosa è stato fatto a livello comunitario in relazione alla possibilità di trasporto delle merci su rotaia anziché su gomma ? Nulla.

4. *Il catalizzatore ed i suoi limiti. Da strumento utile per ridurre le emissioni a strumento fondamentale per il business.*

Si è visto come le autovetture immatricolate dal 1993 (che adottano quindi il catalizzatore) sono considerate, in Italia, ecologiche *ex lege*, cioè in quanto catalizzate, e, sempre in quanto tali, esentate in modo del tutto irragionevole da ogni provvedimento limitativo ⁽²²⁾. Si è anche visto il presumibile motivo: colpire anche le vetture catalitiche priverebbe i proprietari delle vetture meno recenti di ogni stimolo ad acquistarne una nuova. Dunque, pur di favorire il *business* automobilistico, molte amministrazioni rinunciano ad adottare provvedimenti che, senza ledere eccessivamente i diritti dei cittadini, avrebbero una efficacia molto maggiore verso la qualità dell'aria.

La marmitta catalitica come discrimine tra ecologia ed inquinamento. Ma è davvero così ?

Anzitutto, erroneamente si crede che le vetture immatricolate a far data dall'1/1/1993 debbano obbligatoriamente montare tale dispositivo. Le direttive, a partire dalla 91/441 (note come Euro 1, 2, 3

⁽²²⁾ Questa presunzione di ecologicità e la conseguente esenzione generalizzata da ogni provvedimento restrittivo per le auto catalizzate, senza che sia richiesta alcuna prova della efficienza del catalizzatore è giudicata del tutto irragionevole da S. ZOLEA, *Qualità dell'aria*, cit., pag. 82, nota 7.

e 4), stabiliscono che gli Stati, a far tempo da date via via successive, non concedono più l'omologazione CEE e nazionale ai nuovi tipi di veicoli che non soddisfino le prescrizioni della direttiva 70/220/CEE come modificata da quelle successive; negano l'immatricolazione, la vendita e la messa in circolazione dei veicoli nuovi che non siano accompagnati da un certificato di conformità come previsto dalla singola nuova Direttiva. Dunque, nessun riferimento viene fatto all'obbligo di dotare le vetture nuove di catalizzatore: semplicemente il catalizzatore era ed è il mezzo per rispettare i valori-limite previsti dalle singole direttive, valori che tali vetture dovranno rispettare al momento della omologazione. Naturalmente, le direttive non hanno efficacia retroattiva, quindi non vincolano, com'è ovvio, i veicoli omologati o immatricolati in precedenza, e durante la sua vita ogni singola vettura, catalizzata e non, sarà soggetta (solo) alle prescrizioni della Direttiva 92/55/CEE, che stabilisce i limiti per il CO. Dunque, non esistono auto non "a norma" (come riportato spesso, del tutto erroneamente, da alcuni mezzi di informazione): non è "a norma" la vettura che non rispetta i limiti previsti, appunto, nella Direttiva 92/55/CEE, e l'osservanza di essi viene certificata con il rilascio del c.d. bollino blu.

E' noto che, man mano che il chilometraggio aumenta, l'efficienza del catalizzatore diminuisce. Solo a partire dalla direttiva 98/69/CE le misure dei valori delle emissioni sono verificate fino al raggiungimento del 5° anno di vita utile o 80.000 km (dal 2000, Euro 3), e fino al 5° anno di vita utile o 100.000 km. (a seconda di quale delle due condizioni si verifichi prima) a partire dal 2005 (Euro 4).

In realtà, sono molte le questioni aperte sull'efficacia del catalizzatore quale strumento di depurazione dei gas di scarico. E per dimostrare come delicata e spesso illusoria sia la sua efficacia si consideri che il catalizzatore perde o vede ridotta di molto ogni azione depurativa, divenendo un fattore di inquinamento⁽²³⁾: a) se il motore non è sufficientemente caldo, quindi spesso non prima di 8-10 minuti

⁽²³⁾ Si veda ancora S. ZOLEA, *Qualità dell'aria*, cit., pagg. 82-83.

dall'accensione, o anche quando è troppo caldo, oltre i 900°; ne deriva che il traffico cittadino, caratterizzato da frequenti *stop and go*, riduce notevolmente il rendimento teorico delle marmitte catalitiche; b) se non vengono eseguiti manutenzione e controlli periodici (che praticamente nessuno fa)⁽²⁴⁾; c) con anche solo 3-4 mancate accensioni consecutive; d) con anche solo un paio di partenze a spinta; e) percorrendo strade con pozzanghere profonde, perchè in tal modo potrebbe spaccarsi la ceramica del catalizzatore a seguito di un improvviso raffreddamento dell'involucro dello stesso; f) comunque, dopo qualche decina di migliaia di chilometri (per le vetture omologate secondo le direttive Euro 1 ed Euro 2), percorrenza che parecchie automobili compiono in pochi mesi (si pensi ai rappresentanti, agli agenti, ai taxisti, ai vettori, etc.). A ciò va aggiunta la dispersione nell'aria dei metalli nobili del convertitore (platino, palladio e rodio *in primis*) e la emissione di anidride carbonica. Se si considera che la prima revisione è prevista dopo quattro anni dalla immatricolazione, è facile evincere che in circolazione ci sono migliaia di vetture che, formalmente catalizzate, inquinano esattamente come le non catalizzate. E' proprio per questi motivi che secondo la Direttiva 92/55/CEE i controlli periodici relativi alle emissioni dei veicoli catalizzati dovrebbero essere più severi rispetto a quelli per i veicoli convenzionali, essendo molto concreta, come appena detto, la possibilità di inefficienza della marmitta nel parco auto catalizzato. In Italia avviene esattamente il contrario: come detto, la disponibilità di una vettura catalizzata garantisce l'immunità da ogni limitazione, senza che sia richiesta alcuna prova dell'efficienza della catalizzazione⁽²⁵⁾ !

⁽²⁴⁾ Si noti che in assenza di controlli, eventuali guasti al catalizzatore non sono percepibili dall'utente, che pertanto non è in grado di rendersi conto della qualità delle emissioni del proprio veicolo; solo per le vetture omologate o immatricolate a partire dalla Direttiva 98/69/CE (Euro 3) è prevista l'installazione dell'EOBD (sistema diagnostico di bordo) che segnala eventuali malfunzionamenti del dispositivo antinquinamento.

⁽²⁵⁾ Vd. nota 22.

Si può dunque affermare che le vetture catalizzate inquinano effettivamente meno delle non catalitiche solo da nuove e fino ad un chilometraggio limitato, dopodiché il loro potenziale inquinante aumenta progressivamente (a meno di controlli periodici), fino ad equivalere a quello di una vettura non catalitica. Con la conseguenza che, a quel punto, un maggior consumo di carburante, così come uno stile di guida differente, possono comportare un inquinamento anche superiore.

Il catalizzatore, dunque, se in perfetta efficienza, può rivelarsi un utile strumento per contenere le emissioni di determinati inquinanti. Non fa miracoli, soprattutto in riferimento al particolato, ma può contribuire a migliorare il quadro ambientale delle città. Il discorso cambia, però, se esso viene visto in un'altra ottica, cioè quale vera e propria licenza di circolazione per il solo fatto di averlo installato sulla propria vettura. E ciò indipendentemente da ogni controllo sull'effettivo potere depurante nelle singole auto che ne sono munite: se il catalizzatore viene considerato solo come segno che una vettura è abbastanza recente, e che quindi ogni provvedimento limitativo del traffico relativo sarebbe del tutto inutile come stimolo al proprietario ad acquistare una vettura (più) nuova; se cioè viene considerato non per la funzione che gli è propria (ridurre le emissioni), ma per un'altra, distorta, cioè quale spartiacque tra veicolo inquinante e non, ecologico e non, acriticamente, *ipso iure*, allora è evidente da un lato che gli scopi sono ben diversi dalla tutela ambientale, dall'altro non può stupire se il livello di smog nelle città nella percezione della gente non diminuisce e se nel periodo 1990-1999 le emissioni di gas-serra dovute ai settori della produzione di energia e dei trasporti sono aumentate del 7% circa ⁽²⁶⁾.

5. Il contesto giuridico-ermeneutico: a) il principio di proporzionalità (art. 5, ex 3B³, Tratt. U.E.).

⁽²⁶⁾ Vd. nota 8.

Prima di trattare delle norme che interessano la circolazione delle vetture nelle città, converrà elencare brevemente i principi che forniscono la chiave per una corretta applicazione di tali norme, per avere più chiare, poi, le violazioni e le distorte applicazioni delle stesse ad parte delle amministrazioni.

Prevista dall'art. 5, ex 3B³, Trattato U.E., la proporzionalità dell'azione amministrativa è uno dei cardini dell'*acquis communautaire* e quindi, in virtù della *vis attractiva* del diritto pubblico comunitario, degli Stati membri, il cui significato è riassumibile nella celeberrima metafora di Walter Jellinek, l'insigne studioso tedesco di inizio Novecento: il problema della proporzionalità consiste nell'accertare se per sparare ai passeri si è usato un cannone (*Die Polizei soll nicht mit Kanonen auf Spatzen schießen*). La proporzionalità dell'azione amministrativa è da tempo assurta a parametro-cardine del controllo della ragionevolezza da parte della Corte Costituzionale, come più volte affermato (tra le altre vd. Corte Cost. 21/1/1999, n. 2).

Tramite il principio, è possibile attuare un sindacato penetrante sul rapporto tra il fine pubblico cui una data norma tende ed i mezzi usati per raggiungerlo; il principio verifica, cioè, la "misura" del potere pubblico in relazione ad un determinato obiettivo.

Per dare un'idea della sua importanza, basti osservare che, in base all'art. 52³ della Carta dei Diritti Fondamentali dell'U.E., le limitazioni che si possono apportare ai diritti ed alle libertà previste nella Carta medesima devono rispettare il principio di proporzionalità; così pure il punto 4 dell'Allegato al Trattato di Amsterdam dispone che ogni proposta di legge comunitaria deve contenere la prova del rispetto del principio. Inoltre, dottrina e giurisprudenza dominanti sono ormai concordi nel ritenere che la lesione del principio da parte di un atto amministrativo sia da ricondurre alla figura della violazione di legge anziché all'eccesso di potere.

Affinché possa attuarsi un sindacato di proporzionalità occorrono 2 condizioni: da un lato che la realizzazione di un fine

pubblico entri in conflitto con uno o più diritti privati; dall'altro che, nella fattispecie, esistano più soluzioni praticabili e sia possibile stabilire quale realizza meglio il fine pubblico e quale comporta maggiori sacrifici per i privati.

In breve, l'azione amministrativa deve sempre assumere la forma meno incidente verso i diritti dei privati e ogni atto deve sempre comportare il minor sacrificio possibile degli stessi. Per superare il vaglio di proporzionalità, un atto del Pubblico Potere deve essere, secondo la nota struttura triadica del principio, idoneo, necessario e adeguato.

E' *idoneo* quando le disposizioni in esso contemplate hanno la possibilità concreta di far sì che la *ratio legis*, lo scopo cui l'atto tende vengano raggiunti. Ciò è a dire che l'amministrazione, nel perseguimento di un fine pubblico, è tenuta a considerare se un determinato mezzo sia potenzialmente in grado di far conseguire in modo soddisfacente il risultato atteso. Per fare un esempio relativo al nostro tema, è del tutto inidoneo un provvedimento che, per ridurre i valori del benzene, vieti la circolazione ai veicoli con motore diesel, in quanto il gasolio non contiene il benzene: non sarebbe dunque possibile, in tal modo, raggiungere lo scopo della riduzione del tasso di benzene, e l'atto sarebbe illegittimo. Va perciò sottolineata l'importanza del concetto di idoneità, che rappresenta altresì uno dei parametri usati dalla Corte Costituzionale nel c.d. giudizio di razionalità delle leggi. La valutazione della idoneità di un provvedimento è preliminare a tutte le altre, di tal che qualora la soluzione individuata non sia suscettibile di raggiungere il fine prefissato non avrebbe senso parlare di bilanciamento e di misura del potere amministrativo.

L'atto, poi, è *necessario* quando nessuna alternativa ad un dato provvedimento è possibile: quando non esiste, in altre parole, un atto parimenti efficace in relazione allo scopo prefissato che risulti al contempo meno lesivo degli interessi privati: la necessità, cioè, cristallizza la regola del mezzo più mite, di germanica derivazione: per ciò è detta anche regola del minimo sacrificio possibile. Ciò

spiega che l'amministrazione, prima di emettere qualunque provvedimento nel quale siano coinvolte posizioni giuridiche soggettive dei privati, debba esaminare scrupolosamente tutte le alternative possibili ed esistenti, e scegliere quella che, nel garantire una ottimale realizzazione del fine pubblico, comporti il minor sacrificio possibile dei diritti configgenti dei cittadini. Da ciò deriva che, qualora non si realizzi, ove possibile, il *favor* per la misura meno incedente sugli interessi privati in gioco, l'atto è illegittimo. E' in questo senso, e solo in questo, che va inteso il termine "necessario" che compare spessissimo nei provvedimenti normativi nazionali e comunitari.

La mancanza di necessarietà di un atto è stata ricondotta, in passato, nel difetto di istruttoria, una delle tradizionali figure sintomatiche dell'eccesso di potere. Tuttavia, dopo la legge 241/1990, che ha introdotto l'obbligo per la P.A. di provvedere ad una adeguata istruttoria per la decisione, il difetto di istruttoria, ad avviso di una parte di dottrina sempre maggiore, sarebbe riconducibile direttamente alla violazione di legge. Fatto è che tale vizio è spesso rilevato dai giudici al fine di dichiarare la non necessarietà di un dato provvedimento; ad esempio, il Consiglio di Stato ha avuto modo di affermare l'illegittimità dell'imposizione di una servitù coattiva di elettrodotto, ed il relativo provvedimento viziato per carenza di istruttoria, ove non risulti preceduto da un'adeguata valutazione in ordine alle scelte del tracciato della linea elettrica in rapporto allo stato dei fondi vicini, "onde pervenire ad una soluzione che comporti il minor sacrificio dell'interesse privato rispetto a quello pubblico da soddisfare" (27).

L'atto, infine, deve essere *adeguato* o, come anche si dice, *proporzionato*. Deve cioè attuare un ragionevole bilanciamento degli interessi in gioco, pubblici e privati, in simbiosi con la necessarietà o regola del minimo sacrificio. Meglio: una misura adottata dai pubblici

(27) Cons. Stato, sez. IV, 28 febbraio 1986, n. 126.

poteri non deve mai essere tale da gravare in maniera eccessiva sull'interessato, e non deve risultare intollerabile per quest'ultimo.

Dunque, l'amministrazione, al fine di adottare un provvedimento per il raggiungimento di un fine pubblico, deve innanzitutto scartare gli atti che non appaiono idonei a raggiungere tale scopo; deve poi esaminare il ventaglio di possibilità (se ce n'è più d'una, naturalmente) valutando per ciascuna l'efficacia in relazione al fine ed il sacrificio che la sua attuazione comporterebbe per gli interessi privati coinvolti, verificando, quindi, il rispetto di un equilibrato rapporto tra il mezzo impiegato e l'obiettivo perseguito nonché la valutazione di consequenzialità tra presupposto e decisione; deve infine scegliere la soluzione che, a parità di risultato, causa il minor sacrificio possibile ai privati. Solo a queste condizioni l'atto è legittimo ⁽²⁸⁾. Da ciò consegue che un provvedimento che raggiunge lo scopo prefissato può comunque essere illegittimo, se è stato preferito ad altro analogo ma meno penalizzante.

Il principio di proporzionalità trova applicazione qualora una pubblica amministrazione rediga programmi e piani d'azione, volti a contenere le emissioni nocive, da attuarsi non nell'immediato: è chiaro, infatti, che quando c'è il tempo per far sì che tutte le fonti inquinanti siano messe in condizione di nuocere in minor misura, sarebbero ancor meno giustificabili provvedimenti che dovessero colpire solo una delle sorgenti, lasciando immuni le altre.

Va ancora aggiunto che in sede di controllo giurisdizionale il giudice non può sostituire la propria volontà a quella della Pubblica Amministrazione: egli deve risalire alla possibile gamma di provvedimenti che la P.A. aveva a disposizione oltre a quello poi effettivamente adottato e valutare se quest'ultimo sia il meno penalizzante, a parità di realizzazione del fine pubblico perseguito.

⁽²⁸⁾ In argomento non posso che rinviare, tra le altre, alle opere di D-U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Giuffrè 1998; A. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Cedam 1998.

(Segue): *b) il ragionevole bilanciamento degli interessi contrapposti.*

Il concetto di adeguatezza introduce il discorso sull'equo bilanciamento degli interessi contrapposti.

Il *fair balance* (o *balancing text*, dal giudice della Corte Suprema americana Hugo Black, che diede un notevole contributo all'evoluzione del principio) trova applicazione ogniqualvolta uno o più interessi pubblici vengano a confliggere con uno o più interessi privati. Ciò perché, in base all'impianto costituzionale italiano di regola non vi è un interesse che prevale aprioristicamente in modo assoluto sugli altri, non esiste la c.d. "tirannia dei valori": vi è, insomma, una impossibilità riconosciuta di prescindere da tecniche di bilanciamento che coinvolgono e prendano in considerazione tutti gli interessi che fanno capo a valori costituzionali (quali, ad esempio, la proprietà e la circolazione); di più: è necessario che la definizione dei conflitti tra valori diversi avvenga senza che la contrapposizione generi il sacrificio totale di uno di essi (cosiddetta salvaguardia del contenuto minimo dei diritti): la tutela del contenuto minimo di una posizione soggettiva è uno degli scopi precipui del bilanciamento. Ciò vale anche quando uno degli interessi in gioco è quello ambientale: dottrina e giurisprudenza (anche europea) ⁽²⁹⁾ hanno sempre negato

⁽²⁹⁾ Fondamentale è al riguardo il contributo della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, che ha stabilito che le misure volte a tutelare l'ambiente devono mantenersi nei limiti della *necessarietà*, della *proporzionalità* e della *non discriminazione*. Necessarietà, per il Collegio lussemburghese, significa che le misure devono essere non solo utili, ma necessarie, inevitabili, non altrimenti sostituibili da altre meno limitative. Le misure devono poi essere proporzionate, nel senso che, oltre a dover essere limitate allo stretto indispensabile per lo scopo di tutela ambientale, non devono tradursi in discriminazioni arbitrarie. In definitiva, anche per la Corte di Giustizia la tutela dell'ambiente, pur collocandosi tra gli scopi essenziali della Comunità, non può mai imporsi in modo radicale ed aprioristico alle

una primazia assoluta del valore ambientale: quest'ultimo, piuttosto, non dovrà mai essere pretermesso, dovrà avere sempre un proprio peso nelle decisioni, dovrà, certo, essere presente nelle operazioni di bilanciamento, alle quali, tuttavia, pur godendo di un generico *favor*, non potrà sottrarsi ⁽³⁰⁾.

I criteri di bilanciamento individuati dalla giurisprudenza sono, oltre ai tre elementi della proporzionalità (*idoneità, necessità ed adeguatezza*), la *coerenza*, la *congruità*, il sindacato intorno agli *automatismi legislativi*, alla *non illogicità*, alla *discrasia tra presupposti di fatto e relativo apprezzamento di diritto*. Tramite questi criteri viene “smascherata” la eventuale irrazionalità o irragionevolezza di un determinato provvedimento.

(Segue): *c) il principio “chi inquina paga” (art. 174 Tratt. U.E.)*.

Il principio “chi inquina paga” (*polluter pays principle*) trova la sua fonte diretta nell’art. 174, ex 130R, del Trattato U.E. Ha natura programmatica e non immediatamente precettiva, e punta ad attuare la c.d. internalizzazione dei costi ambientali.

Tralasciando, ovviamente, in questa sede le molte problematiche interpretative connesse al principio, mi limito a rilevare come esso funga da parametro di legittimità dei provvedimenti adottati dalle amministrazioni per la tutela ambientale che sono la formalizzazione stessa del principio, tra i quali particolare importanza,

istanze contrapposte, vanificandone la sostanza. La Corte afferma dunque la necessità di un continuo e concreto bilanciamento e la inaccettabilità di una configurazione dell’interesse ambientale in posizione di prevalenza assoluta.

⁽³⁰⁾ Con la sola eccezione delle ipotesi in cui vi sia un elevatissimo rischio per la salute umana (c.d. limite ultimo della salute umana) e non sia conosciuta alcuna tecnologia in grado di ridurlo a livelli accettabili (Corte Cost. 127/1990). Su queste tematiche cfr. ancora M. CECCHETTI, *Principi costituzionali*, cit., Milano 2000, pagg. 85 e seguenti.

ai nostri fini, rivestono i provvedimenti c.d. *command and control*. In pratica, questi atti potranno essere sindacati per i vizi di irragionevolezza e sproporzione, nonché per le altre figure dell’eccesso di potere, qualora venga stravolta la ripartizione dei costi e delle responsabilità ambientali. Al riguardo osservo che le linee guida che la Commissione Europea intende seguire per la tutela ambientale si ispirano, tra l’altro, oltre che alla valutazione costo/efficacia di ogni misura, alla gestione del traffico con una *ripartizione adeguata* costi ambientali.

(Segue): *d) la Direttiva 94/12/CE*.

Da tutte le norme europee che prevedono piani di azione per la riduzione dell’inquinamento atmosferico traspare la necessità di contemperare le esigenze ambientali e di tutela della salute con quelle di sviluppo, commerciali ed in generale con i diritti dei cittadini. Così, spessissimo si stabilisce che al fine della adozione delle singole misure dovrà essere attuata una valutazione degli “aspetti costo/efficacia” (ad esempio la Direttiva 96/62); l’art. 4 della Direttiva 94/12, poi, stabilisce espressamente che le stesse dovranno essere “proporzionate e ragionevoli rispetto agli obiettivi perseguiti”, sintagma perfettamente coerente e solidale a quanto detto *sub a) e b)* di questo paragrafo.

(Segue): *e) la violazione di legge*.

La violazione di legge è una delle tre tipologie di vizio dell’atto amministrativo (le altre sono l’incompetenza e, come stiamo per vedere, l’eccesso di potere con le sue figure sintomatiche).

Si ha violazione di legge allorché la Pubblica Amministrazione, nell’ambito della sua funzione, adotti atti di natura provvedimentale che contengano disposizioni contrarie ad una legge o

ad una norma avente forza di legge, nazionale o comunitaria (ad esempio una disposizione di un regolamento o di una direttiva); ai fini della violazione, alle leggi sono equiparati i principî dell'ordinamento, anche comunitari, ad esempio il principio di proporzionalità o quello di non discriminazione.

(Segue): *f) l'eccesso di potere.*

Ulteriore sindacato della legittimità di un atto amministrativo può essere spiegato attorno alle varie figure sintomatiche dell'eccesso di potere, tra le quali, in particolare, lo *sviamento dalla causa tipica* (allorché l'atto persegua un fine anche pubblico, ma diverso da quello per il quale il potere è stato conferito); la *contraddizione tra motivazione e dispositivo* o fra le varie parti della motivazione (allorché manchi un nesso logico tra i dati esposti nelle premesse e le conseguenze tratte nel dispositivo); il *travisamento dei fatti* (per il caso di provvedimenti fondati sull'affermazione dell'esistenza di fatti in realtà inesistenti o, al contrario, sulla supposta inesistenza di fatti in realtà provati come sussistenti); la *disparità di trattamento* (allorché, per usare il linguaggio della Corte Costituzionale, si violi la regola del trattamento uguale di situazioni uguali e diverso di situazioni diverse); il *difetto di motivazione*.

E' intuitivo che talune di queste figure si intersecano e si confondono con il vizio generale di illogicità e irragionevolezza. Non va infine dimenticato che la Pubblica Amministrazione, in base all'art. 97 della nostra Carta, è tenuta alla scrupolosa osservanza del principio di imparzialità e buon andamento della propria azione.

(Segue): *g) l'art. 60 del Codice della Strada (D. Lgs. 285/1992): i veicoli di interesse storico e collezionistico.*

L'art. 60 del Codice della Strada, ai commi 4° e 5°, in combinato disposto con l'art. 215 del Regolamento di attuazione, n. 495/1992, detta la disciplina per la circolazione dei veicoli di interesse storico e collezionistico, quelli, cioè, che abbiano almeno 20 anni di età e che siano iscritti ad uno dei Registri storici previsti dalla L. 53/1983 (ASI, Fiat Italiano, Italiano Alfa Romeo e Storico Lancia).

Tali veicoli possono circolare liberamente, al pari di tutti gli altri, a condizione che mantengano inalterate le caratteristiche originali di fabbricazione, salve le eventuali modifiche imposte da norme successive.

E' intuitivo che l'attestazione di storicità o di interesse collezionistico di un veicolo rappresenti un incremento di valore per lo stesso, un *quid pluris* della proprietà e per il proprietario.

Dunque, i proprietari di queste vetture hanno un ulteriore interesse qualificato, un *interesse legittimo*, collegato al diritto di proprietà e che si cumula alla tutela tipica del di quest'ultimo, a che eventuali provvedimenti adottati dalla Pubblica Amministrazione nei loro confronti siano conformi alla legge.

Ma l'interesse sorge anche in capo a chi, possedendo un veicolo non ancora ventennale, desidera che esso rivesta interesse storico: è una potestà collegata al diritto dominicale.

Peraltro, se il passato artistico e culturale, l'interesse storico, di un paese sono patrimonio di tutti i cittadini, si può affermare che ogni cittadino è titolare di un interesse legittimo a che eventuali provvedimenti normativi nei confronti di beni di interesse storico, ivi compresi i veicoli, sia adottato legittimamente.

(Segue): *h) l'obbligo di corretta informazione ambientale (Dir. 90/313/CEE).*

Questo principio ha oggi rilievo costituzionale, oltreché importanza crescente, ed è espressamente previsto dall'art. 2 lett. a) della Direttiva 90/313/CEE, recepita dal nostro ordinamento con

D.Lgs. 39/1997. Esso è un vero e proprio parametro di legittimità nonché presupposto dell'azione ambientale: poiché infatti pone a carico di tutti i soggetti, pubblici (si pensi ad esempio alle Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente) e privati l'obbligo di una informazione corretta, obiettiva ed affidabile sulle tematiche ambientali, va da sé che un atto fondato su dati erronei non potrà che essere illegittimo.

(Segue): *i) il principio di prevenzione ed il principio di precauzione.*

Il *principle of prevention* ed il *precautionary principle*, o *precautionary approach* concludono questo capitolo non in quanto di secondaria importanza, ma perché solo indirettamente riferibili all'inquinamento urbano.

Strettamente tra sé connessi ed entrambi derivanti dall'art. 174, ex 130R, del Trattato U.E., quali applicazioni del c.d. sviluppo sostenibile essi esprimono l'assunto per cui prevenire è meglio che rimediare *ex post*. Peraltro, sono concetti molto indefiniti quanto al loro ambito di applicazione giuridico, alle condizioni di operatività ed ai modi di implementazione, come rilevato dalla dottrina più accreditata.

Quando di talune attività umane sono incerti gli effetti sull'ambiente, o quando non si conosce alcun rimedio per rimuovere gli eventuali danni prodotti, o allorchè nella comunità scientifica vi sia contrasto sulle conseguenze dannose, ecco che un approccio precauzionale induce a prevedere, ed in certi casi impone, misure di prevenzione. Ci si riferisce, tuttavia, ad attività ad alto rischio di danno ambientale, ed in particolare a quelle che possono causare danni irreversibili all'ecosistema. Il grado di prevenzione e di atteggiamento precauzionale da adottare nel singolo caso può dar luogo a decisioni delicate, in quanto non è remoto il rischio di una

prudenza eccessiva (tanto più se gli effetti dannosi non sono probabili) a discapito dello sviluppo e del progresso.

E' intuitivo che le emissioni prodotte dai veicoli non rientrano in queste tipologie di attività; ciò peraltro non esclude che una prevenzione dei danni causati dal traffico possa, anzi debba, essere attuata, ed i mezzi per farlo, cioè per ridurre al minimo le emissioni, sono, dal punto di vista tecnico, il miglioramento dei carburanti e dei motori; dal punto di vista giuridico (anche) i provvedimenti *command and control*, che, tuttavia, dovranno rispettare i già visti parametri legittimità.

6. Le posizioni giuridiche soggettive dei privati coinvolte: a) il diritto di proprietà e la sua tutela alla luce della funzione sociale.

Va premesso che i diritti dei privati interessati e lesi dai provvedimenti limitativi della circolazione sono molteplici e variano da caso a caso, potendo riguardare anche soggetti non direttamente coinvolti dai divieti, come ad esempio un negoziante che veda drasticamente ridotto il proprio volume d'affari in conseguenza del diminuito afflusso di persone in una zona a traffico limitato, o un agente che, nell'impossibilità di circolare, veda danneggiato sia se stesso, sia la società per la quale lavora; ma si pensi anche (e soprattutto), nel caso più grave relativo all'Anello Ferroviario di Roma, ai residenti, lesi a tal punto da essere costretti a scegliere se cambiare casa o la propria vettura non catalitica.

La proprietà è un diritto fondamentale della persona tutelato, oltre che dalla Costituzione italiana (art. 42), dall'art 1 del Primo Protocollo aggiuntivo alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (in sé e in quanto principio generale del diritto comunitario ai sensi dell'art. 6 Tratt. U.E.), che riveste rango di norma costituzionale nel nostro ordinamento; dall'*acquis communautaire* (art. 295 del Trattato, come elaborato dalla Corte di Giustizia) e ora dall'art. 17 della Carta

dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea ⁽³¹⁾, che la inserisce tra le *libertà fondamentali*.

In base a queste norme, ogni individuo ha il diritto di godere della proprietà dei *beni* che ha *acquistato legalmente*, di usarli, di disporne; nessuno può essere privato dei propri beni se non per causa di pubblico interesse nei casi e nei modi previsti dalla legge ⁽³²⁾ e contro il pagamento in tempo utile di una *giusta indennità*; l'uso dei beni può essere *regolato* dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale. Ciò che è tutelato, e considerato un diritto fondamentale, non è un astratto "diritto alla proprietà", ma i singoli beni che costituiscono il patrimonio di ogni persona. La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 252/1983 ha ribadito che nell'impianto costituzionale italiano la proprietà, anche se con i limiti della funzione sociale, resta pur sempre un diritto soggettivo, con ciò che ne consegue in tema di bilanciamento con gli interessi pubblici.

Da quanto sopra detto, emerge, anzitutto, che deve sempre essere preservato, per quanto possibile, il c.d. *contenuto minimo* del diritto di proprietà. Sul punto è unanime la giurisprudenza sia della Corte di Giustizia che della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. In argomento, val la pena di citare la sentenza 238/2000 della Corte Costituzionale ⁽³³⁾. Essa ha ritenuto lesivo del contenuto minimo della proprietà l'art. 8, comma 7, della Legge reg. Umbria del 2/9/1974, n.

⁽³¹⁾ Non è possibile, in questa sede, entrare nel merito della questione relativa alla efficacia della Carta (che, com'è noto, non è ancora entrata in vigore) ed al c.d. *bill of rights* comunitario; si può peraltro affermare che i diritti e le libertà ivi previsti appaiono azionabili in virtù dell'art. 6 Tratt. U.E. Sul punto vd. L. AZZENA, *Il giudice comunitario e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in Riv. it. dir. pubbl. comm. 2001, pagg. 613 e seguenti.

⁽³²⁾ Il 3° comma dell'art. 42 della nostra Costituzione prevede la possibilità di espropriazione della proprietà privata per motivi di interesse generale nei casi previsti dalla legge: è questa la *riserva di legge*, che dottrina e giurisprudenza hanno sempre inteso come relativa e rafforzata: ciò significa che le limitazioni, se attuate con provvedimenti sublegislativi o da amministrazioni locali, dovranno essere previamente previste ed autorizzate dalla legge.

⁽³³⁾ In *Giur. Cost.* 2000, pag. 1817.

53, come modificato dalla Legge reg. Umbria del 21/10/1997, n. 31, laddove escludeva i fabbricati oggetto di condono edilizio dalla ammissibilità di interventi di manutenzione, ordinaria e straordinaria, o di ristrutturazione che non comportino aumento di volumetria o modifica di sagoma o delle destinazioni d'uso. La Corte, nel ritenere tale norma manifestamente irragionevole e non conforme al regime della proprietà, ha rilevato come tale divieto, assoluto ed aprioristico, incidesse sull'essenza stessa e sulle possibilità di mantenere e conservare il bene oggetto del diritto, producendo un inevitabile deterioramento di esso, con conseguente riduzione in cattivo stato ed un progressivo abbandono e perimento (strutturale e funzionale) del medesimo.

Ma di preservazione del nucleo minimo del diritto di proprietà il Giudice delle leggi parlava già nella sentenza n. 55/1968.

D'altro canto, pur nell'adempimento della funzione sociale, cui la proprietà deve tendere, non sono ammessi atti illegittimi e discriminatori, ed ogni eventuale provvedimento limitativo *deve* rispettare rigorosamente il principio di proporzionalità. A tal proposito l'art. 52 della Carta dei Diritti Fondamentali stabilisce: "eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità possono essere apportate limitazioni solo laddove siano *necessarie* ⁽³⁴⁾...".

La violazione del diritto di proprietà consiste non solo nella espropriazione diretta del bene, ma anche in ogni atto o interferenza del pubblico potere che, pur non privando formalmente del bene una persona, le impedisca di fatto di farne suo. Quest'ultima ipotesi, nota come limitazione espropriativa o espropriazione indiretta o strisciante (c.d. *creeping expropriations*), è frutto della attività "pretoria" della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, ed è oggetto di interesse crescente anche da parte degli altri Giudici, nazionali e comunitari.

⁽³⁴⁾ Ormai credo non vi siano più dubbi sul significato di questo termine.

E' intuitivo che spessissimo nella vita quotidiana il diritto di proprietà viene a collidere con un interesse pubblico, aprendo così la possibilità teorica di una compressione del diritto medesimo in nome, come detto, della funzione sociale della proprietà. Ecco che il bilanciamento dei due interessi, pubblico e privato, diviene fondamentale per dirimere il conflitto, ed andrà effettuato con molta delicatezza, soprattutto con riferimento al principio di proporzionalità, al fine di verificare anzitutto se nel caso concreto possano essere apportate restrizioni e, in caso affermativo, l'entità delle stesse. Questa impostazione è stata da tempo fatta propria dalla Corte di Giustizia delle C.E., e la sentenza 28/4/1998, in causa C-200/96 ⁽³⁵⁾ è paradigmatica. La Corte, infatti, nel ribadire che, secondo una costante giurisprudenza, il diritto di proprietà fa parte dei principi generali del diritto comunitario, ammette che, dovendo essere considerato in relazione alla sua funzione sociale, possono essere apportate restrizioni alla sua applicazione, a due condizioni: da un lato, che tali restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità Europea, dall'altro (ed è ciò che più conta ai nostri fini) che non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato ed inaccettabile tale da ledere la sostanza stessa del diritto così garantito. Su questa posizione è attestata tutta la giurisprudenza dei Giudici di Lussemburgo ⁽³⁶⁾ nonché quella della Corte Europea dei diritti dell'uomo. Certamente la tutela ambientale rappresenta un interesse generale della comunità ed è idonea, in quanto tale, a dare àdito a restrizioni giustificate. Proprio in relazione al conflitto tra tutela ambientale e diritto di proprietà è interessante riportare le conclusioni dell'avv. Generale della Corte di Giustizia, La Pergola, conclusioni poi accolte dalla stessa, nella

⁽³⁵⁾ Causa *Metronome Musik GmbH c. Music Point Hokamp GmbH*, in *Raccolta della giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee*, 1998, p. I-1953, § 21.

⁽³⁶⁾ A titolo meramente esemplificativo cito Corte Giust. 17 ottobre 1995, n. 44; Corte Giust. 5 ottobre 1994, n. 280; Corte Giust. 10 gennaio 1992, n. 177.

sentenza *Konle c. Repubblica d'Austria*: per l'avv. La Pergola (§ 28) la salvaguardia dell'ambiente costituisce una "esigenza imperativa di interesse pubblico. Tuttavia una legislazione nazionale ispirata a tali finalità deve soddisfare le condizioni individuate dalla giurisprudenza della Corte. Essa deve dunque applicarsi in modo non discriminatorio, risultare idonea allo scopo perseguito senza eccedere quanto al riguardo è necessario. Le eventuali limitazioni di libertà garantite dal Trattato (e ora dalla Carta dei Diritti ⁽³⁷⁾) apportate da una legislazione nazionale che sia ispirata alle finalità di assicurare il governo del territorio e la salvaguardia ambientale possono considerarsi proporzionate *solo* nella misura in cui... non sia possibile... perseguire dette finalità mediante misure meno restrittive" ⁽³⁸⁾.

E' superfluo infine rammentare che i proprietari delle auto, recenti e meno recenti, hanno lo stesso diritto, in quanto nascente dal medesimo titolo: un atto di compravendita delle singole, rispettive vetture. La disciplina ad essi applicabile, le norme cui fare riferimento, i criteri per risolvere conflitti con pubblici interessi e gli strumenti di sindacato dei provvedimenti normativi che ledano loro diritti saranno dunque i medesimi.

(Segue): *b) il diritto di circolazione.*

Anche il diritto di circolazione è di rango primario: lo tutela l'art. 16 della nostra Costituzione; rappresenta altresì una delle quattro libertà di circolazione garantite dall'ordinamento comunitario (art. 39 e seguenti Tratt. U.E.), che vi fa comprendere il diritto di libero stabilimento (art. 43 e seguenti).

⁽³⁷⁾ L'aggiunta è mia: all'epoca delle conclusioni dell'avv. La Pergola il Trattato di Nizza non era ancora stato stipulato.

⁽³⁸⁾ Vd. anche nota 29.

Peraltro, se si parla di vetture, la circolazione altro non è che il contenuto stesso del diritto di proprietà di esse; sul punto non posso che rinviare a quanto detto nel paragrafo precedente.

Ma la circolazione è vista anche come diritto autonomo, in aggiunta alla proprietà, tanto che, ad esempio, era stata ipotizzata la limitazione della circolazione (con conseguente violazione del diritto) con riferimento all'obbligo di indossare le cinture di sicurezza o il casco protettivo per i motociclisti, o al pagamento di tariffe di ingresso in determinati luoghi pubblici, o, ancora, alle limitazioni ai veicoli nei centri storici. Io preferisco ritenere la circolazione come contenuto, come esplicazione del diritto di proprietà; in ogni caso è evidente che anche le limitazioni alla circolazione (ammesse per motivi di ordine pubblico o sanità) debbono rispettare il principio di proporzionalità e gli altri parametri di legittimità, nonché scaturire da un bilanciamento con gli interessi pubblici di volta in volta presenti.

7. Le norme: a) il D.M. 163/1999 e la sua evidente illegittimità.

Molti dei provvedimenti, regionali, provinciali e comunali di limitazione della circolazione richiamano il D.M. 163/1999 (c.d. decreto Ronchi-Bindi).

Questo decreto è stato in gran parte abrogato dall'art. 39 del D.M. 60/2002, ma rimane in vigore fintanto che le Regioni non abbiano adottato i piani d'azione previsti dall'art. 7 del D.L. 351/1999.

Esso appare illegittimo sotto almeno tre diversi profili.

a) All'art. 1 si legge che il decreto fissa, ai sensi dell'art. 3 L. 413/1997, i *criteri ambientali e sanitari* in base ai quali i sindaci adottano le misure limitative della circolazione di cui all'art. 7 del Codice della strada del 1992. Dunque, l'art. 3 della legge 413/1997 fa riferimento, ai fini dei provvedimenti limitativi, ai criteri ambientali e

sanitari stabiliti con decreto del Ministero dell'Ambiente, di concerto col Ministro della Sanità, da emanare entro 60 giorni dalla data della sua entrata in vigore: ciò significa che la fonte del potere conferito ai Ministri Ronchi e Bindi proveniva dalla Legge 413/1997. Il D.M. 163/1999, infatti, è un decreto interministeriale rientrante nella previsione dell'art. 17, 3° comma, L. 400/1988 (che ne condiziona la validità alla previa comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri). Sicchè, l'autorizzazione della legge 413m consisteva esclusivamente nell'individuare i criteri ambientali e sanitari. In realtà, il D.M. 163/1999 va ben oltre, in quanto nell'art. 4 si stabilisce a quali vetture viene limitata o vietata la circolazione e quali invece possono beneficiare della deroga, in base all'elenco ed alle modalità stilati nell'allegato 3. In tal modo, i Ministri firmatari del decreto non solo attuano un comportamento in carenza di potere (mancando la autorizzazione della legge), ma invadono pure una sfera di competenza riservata al Ministero dei Trasporti e della Navigazione, allorché parlano di norme sulla omologazione e si arrogano la facoltà di stabilire a quali categorie di vetture possono essere concesse le deroghe.

Il decreto, pertanto, appare nullo, quantomeno in quest'ultima parte.

b) In secondo luogo l'art. 4 del decreto è palesemente irragionevole sotto il profilo dell'automatismo legislativo, della illogicità manifesta e della incongruità. Esso, infatti, prende in considerazione il benzene, gli idrocarburi policiclici aromatici e le particelle sospese (PM10), dettando la medesima disciplina: quando una qualunque di queste sostanze supera il valore-obiettivo, il sindaco dispone la limitazione della circolazione dei veicoli a motore ad accensione comandata nelle zone dove le sorgenti mobili di emissione *contribuiscono* ai livelli di inquinamenti rilevati nell'area di superamento. Poi però viene aggiunto che il sindaco può consentire la circolazione dei veicoli a motore ad accensione comandata, di cui all'allegato 3, nel caso che il loro contributo, in termini di emissione

del singolo inquinante di volta in volta considerato, *risulti compatibile* col raggiungimento dell'obiettivo di qualità.

L'irrazionalità della norma emerge *ictu oculi*: la deroga dovrebbe riguardare primariamente i veicoli che nulla hanno a che vedere con la produzione del singolo inquinante considerato (e che dunque sono perfettamente compatibili col raggiungimento dell'obiettivo di qualità), tenuto conto della radicale differenza delle sorgenti dei singoli inquinanti, come sopra visto (vd. *supra*, sub 2): per il benzene e per gli idrocarburi policiclici aromatici, quindi, la possibilità di circolazione dovrebbe valere per tutti (catalizzati e non) i veicoli a motore diesel, che, funzionando a gasolio, non emettono benzene. Analogamente, le vetture a benzina (catalizzate e non) dovrebbero poter beneficiare della deroga allorchè il valore superato sia quello relativo al PM10: ogni veicolo diesel produce più PM10 di qualunque veicolo a benzina, ed il c.d. particolato nero proviene esclusivamente dai motori diesel.

Solo così la norma potrebbe essere giustificata eziologicamente (cioè nel rapporto causa/effetto). Invece, aprioristicamente e del tutto illogicamente, la possibilità di deroga viene concessa solo alle vetture catalizzate, per principio ed indipendentemente dall'agente inquinante in questione, di tal che mentre si vieta la circolazione a vetture che, seppur sprovviste di catalizzatore, nulla hanno a che vedere con la produzione di quell'inquinante (e dunque risultano compatibili col raggiungimento dell'obiettivo di qualità), viene concessa l'autorizzazione a circolare a vetture che, pur catalizzate, sono una delle fonti di quello stesso inquinante !

La norma, pertanto, è del tutto irragionevole e dunque illegittima, così come illegittimi sono i provvedimenti locali che si richiamano direttamente al D.M. 163/1999.

Ci si può chiedere come sia possibile giungere a simili esempi di leggi aberranti ed irragionevoli. In realtà, ciò è stato certamente voluto: lo scopo del D.M. 163/1999, e di coloro che ne sono i firmatari, non era contenere le emissioni nocive degli autoveicoli, ma

esclusivamente eliminare, a tutti i costi, anche mediante provvedimenti illegittimi, le vetture non catalitiche.

c) Un ulteriore motivo di illegittimità si aggiunge a questo edificante quadretto.

Come detto, l'art. 4 del D.M. 163/1999 elenca le modalità di limitazione (o divieto) di circolazione: questa può essere disposta in maniera permanente, o articolata per fasce orarie, giornaliere, settimanali, o per particolari periodi dell'anno. Viene dunque lasciato un ampio margine di discrezionalità ai singoli amministratori. Ma la norma, se interpretata letteralmente, può giungere a conseguenze di evidente illegittimità. Mi riferisco alla possibilità di limitazione *permanente*: è intuitivo, infatti, che un divieto 24 ore su 24 per 365 giorni all'anno in una data area, non potrà essere riferito ai residenti di quell'area, in quanto contrasterebbe, oltrechè con il principio di proporzionalità, con quello del bilanciamento e con l'art. 4 della Direttiva 94/12/CE (che esige misure proporzionate e ragionevoli rispetto agli obiettivi perseguiti), col diritto di proprietà: in tal caso saremmo in presenza di una vera e propria limitazione espropriativa, non consentita in quanto annullerebbe il c.d. contenuto minimo del diritto; mentre ciò non si verificherebbe con una limitazione, anche perenne, valevole per i non residenti dell'area interessata dal divieto: questi, infatti, non perderebbero la proprietà sostanziale della vettura. Un divieto per i residenti potrebbe essere attuato solo mediante la previsione di fasce orarie, tale da non risultare sproporzionato, inaccettabile e quindi illegittimo, e da non snaturare i loro diritti: ma una simile limitazione, di dubbia idoneità, potrebbe essere attuata solo se necessaria.

Vi è un ulteriore argomento "forte" per ritenere che il significato del termine "permanente" nel D.M. 163/1999 non possa corrispondere ad un divieto totale per i residenti delle zone interessate.

Come detto, un divieto siffatto costituirebbe una vera e propria espropriazione (limitazione espropriativa, o *creeping expropriation*). Senonchè, la nostra Costituzione riserva la disciplina di queste

ablazioni del diritto di proprietà alla legge: si tratta, come osservato nella nota 32, di una *riserva di legge* relativa: l'espropriazione non necessariamente deve essere prevista dalla legge formale, ben potendo quest'ultima delegare o autorizzare una fonte normativa di rango inferiore, ma a condizione che la delega sia espressa e sia contenuta, appunto, in una legge ordinaria.

Nessuna legge formale ha autorizzato espressamente un decreto ministeriale a disciplinare e prevedere provvedimenti espropriativi di categorie di veicoli. Non l'art. 7 del Codice della strada, che attribuisce sì ai sindaci potere discrezionale nel limitare la circolazione di tutte o alcune categorie di veicoli per accertate e motivate esigenze di prevenzione degli inquinamenti, ma che non può certo essere interpretato in un senso contrario ai principî comunitari ed alla lettura che di essi dà la Corte di Giustizia; ma neppure il precedente art. 6, i cui commi 1, 2 e 4 sono richiamati dall'art. 7, autorizza una fonte sublegislativa a prevedere espropriazioni di vetture: l'art. 6, comma 1, prevede solo la possibilità per il prefetto di sospensione *temporanea* della circolazione per motivi attinenti anche alla salute e alla sicurezza della circolazione.

Dunque, non è illegittimo il D.M. 163/1999 in sé; lo può essere una sua distorta interpretazione; lo sono, in altre parole, eventuali provvedimenti degli enti territoriali che ad esso si ispirino in modo del tutto aberrante, attuati, come il caso di Roma, *contra legem* ed in carenza di potere.

(Segue): *b) l'art. 7 del Codice della Strada.*

In seguito all'abrogazione del D.M. 163/1999 ad opera dell'art. 39 del D.M. 60/2002, negli agglomerati e zone (di cui agli artt. 7 e 8 del D.L. 351/1999) in cui sussiste il superamento (o il rischio) dei valori-limite o delle soglie di allarme, i sindaci adotteranno le limitazioni sulla base dell'art. 7, comma 1, lettere a) e b) del Codice della Strada.

Come detto, la formula usata da tale norma è molto generale, e lascia ampia discrezionalità in capo ai sindaci. Ogni singolo provvedimento, dunque, sarà legittimo se proporzionato, operante un equo bilanciamento degli interessi coinvolti contrapposti e, ovviamente, se non leda diritti fondamentali dei cittadini.

Rinvio a quanto detto *sub* 5 e 6.

8. I principali provvedimenti locali di limitazione al traffico. Premessa.

Prima di passare ad esaminare i principali provvedimenti di limitazione in essere nelle regioni italiane, appare necessaria una breve premessa, che servirà a completare le riflessioni finora svolte ed a meglio inquadrare la panoramica normativa locale.

Le norme comunitarie che pongono limiti via via più stringenti per la concentrazione degli inquinanti nell'atmosfera sono adottate mediante direttive: per definizione questo strumento è obbligatorio nel risultato, ma lascia discrezionalità ai singoli Stati su come ottenerlo, a meno che il suo contenuto non abbia natura *self executing* (è cioè obbligatorio nell'*an* ma non nel *quomodo*, a differenza del regolamento comunitario, che è obbligatorio in ogni sua parte). Di solito, e proprio per ciò, le prescrizioni delle direttive sono abbastanza generiche ed elastiche. Ad esempio, la Dir. 99/30/CE, agli artt. 3, 4 5 e 6, stabilisce che gli Stati membri adottano le misure *necessarie* per garantire che le concentrazioni nell'aria ambiente dei biossidi di zolfo, ossidi (ove possibile, specifica l'art. 4) e biossidi di azoto, particelle e piombo non superino i limiti stabiliti. Analogamente, la Dir. 96/62/CE, all'art. 8, 3° comma, specifica che, in determinati agglomerati, gli stati membri adottano le misure *atte* a garantire l'elaborazione o l'attuazione di un piano o di un programma che consenta di raggiungere il valore limite entro il tempo stabilito.

Come si vede, vengono volutamente usate formule ampie, fermo restando il risultato da raggiungere.

Quando poi una norma europea parla di provvedimenti da adottare, a breve come a lungo termine, per ridurre la concentrazione di un certo inquinante, si riferisce a tutte le sorgenti di quell'inquinante: ciò, oltretutto essere intuitivo, si evince ad esempio dall'art. 7, 3° comma, della Direttiva 96/62/CE ("tali piani possono prevedere, a seconda dei casi, misure di controllo e, ove necessario, di sospensione *delle* attività, ivi *compreso* il traffico automobilistico, che *contribuiscono* al superamento dei valori limite"); o ancora dal punto 5 dell'Allegato IV della stessa Direttiva che, tra le informazioni da includere nei piani, nazionali, regionali o locali per il miglioramento dell'aria ambiente, prevede espressamente l'origine dell'inquinamento, disponendo l'elenco delle *principali fonti responsabili* nonché la quantità totale di emissioni provenienti da *queste fonti*. Ma già il D.M. 20/5/1991, a proposito dei piani regionali di risanamento e tutela della qualità dell'aria, chiariva (art. 2) che essi sono strumenti di programmazione, coordinamento e controllo di *tutte* le attività antropiche con emissioni in atmosfera, accennando espressamente, nel preambolo, alla combustione, ai processi produttivi ed ai trasporti. Il piano regionale lombardo del 21/2/1995 recepì queste indicazioni.

Quanto appena detto ha notevole importanza sotto due profili. Da un lato, è chiaro che solo intervenendo su tutte le fonti, anche con l'ausilio della c.d. miglior tecnologia disponibile, sarà possibile raggiungere gli obiettivi comunitari, mentre contrastando solo una delle sorgenti responsabili il risultato non potrà essere ottenuto. D'altro canto, in presenza di direttive europee che espressamente coinvolgono tutte le sorgenti di emissioni, ogni provvedimento del tipo *command and control* che imponesse sacrifici eccessivi solo in relazione ad una fonte inquinante, trascurando al contempo le altre, sarebbe sempre a rischio di illegittimità, per violazione quantomeno del principio di proporzionalità e del principio "chi inquina paga".

Le direttive comunitarie comportano l'obbligo per gli Stati membri di trasporre all'interno del proprio ordinamento vincolandoli nel risultato, ma tale trasposizione, in virtù della discrezionalità circa i

modi di raggiungere gli obiettivi in esse previsti, dovrà avvenire nel rispetto del principio di proporzionalità. Dunque, dovrà essere adottata non una qualsivoglia misura di trasposizione degli obblighi comunitari, ma una misura che si appalesi, fra l'altro, idonea, necessaria e proporzionata rispetto al raggiungimento degli obiettivi imposti dal diritto comunitario⁽³⁹⁾.

L'art. 7 del D.Lgs. 351/1999, attuativo della Direttiva 96/62/CE, a riguardo dei piani d'azione che le regioni devono adottare ai fini di contenimento dell'inquinamento atmosferico, stabilisce che essi debbono prevedere, a seconda dei casi, misure di controllo e, se necessario, di sospensione delle attività, ivi compreso il traffico veicolare, che contribuiscono al superamento dei valori limite e delle soglie di allarme. La norma riproduce il capoverso dell'art. 7, 3° comma, della Direttiva 96/62/CE: proprio ai fini di una corretta trasposizione e di una legittima attuazione degli obblighi ivi previsti, il traffico automobilistico va visto come *una delle attività* che contribuiscono a formare le concentrazioni inquinanti, andrà valutato il suo apporto nocivo rispetto a quello delle altre fonti e con riferimento ad ogni singolo inquinante e le misure di comando controllo dovranno riguardare tutte le fonti, tali da essere complete, efficaci e non penalizzanti o, al più, nei minimi termini. La sospensione delle attività (si noti la scelta del termine "sospensione", che rimanda a provvedimenti "a tempo", non definitivi) è inserita nell'art. 7 della direttiva quale *extrema ratio*, quale soluzione da applicare in mancanza di altre parimenti efficaci.

Le misure ed i programmi, anche più a lungo termine, da intraprendere per il miglioramento della qualità dell'aria, vanno pertanto individuati nel miglioramento del trasporto pubblico; nella regolamentazione ottimale del traffico commerciale; ivi compresi il

⁽³⁹⁾ Così DIANA-URANIA GALETTA, *Dall'obbligo di trasposizione delle direttive all'obbligo di rispetto del principio di proporzionalità: riflessioni a prima lettura*, in Riv. it. dir. pubbl. comm. 1997, pagg. 89 e seguenti, a commento della sentenza della Corte Giust. C.E., Prima Sezione, del 12 settembre 1996.

carico e lo scarico delle merci; nelle forme di trasporto alternative, come il *car pooling* ed il *car sharing* già conosciuti ed in uso in altri Paesi, nell'uso della miglior tecnologia disponibile per un basso impatto ambientale degli impianti termici, industriali e termoelettrici; nell'adozione, ancora, della miglior tecnologia disponibile per progettare motori sempre più "puliti"; nello sviluppo dei carburanti più ecologici; naturalmente, la disponibilità di una tecnologia in grado di ridurre le emissioni potrà essere usata anche per le vetture già circolanti, già in proprietà dei cittadini.

Un'azione di tal fatta potrà certamente condurre al raggiungimento degli obiettivi comunitari senza lesione dei diritti delle persone.

Da quanto detto appare evidente che una strategia che colpisca in maniera spropositata solo una delle attività inquinanti, lasciando indenni le altre sarà certamente illegittima e il D.L. 351/1999 deve essere inteso come riferentesi a tutte le fonti nocive, pena la illegittima trasposizione degli obblighi portati dalla Direttiva 96/62/CE. Lo stesso D.Lgs. 351/1999, così come il D.M. 60/2002 dovrà essere inteso, dalle amministrazioni locali che ad essi ispirino i propri provvedimenti, come omnicomprensivi, e giammai come legittimanti un'azione a "senso unico".

Tornando alle vetture, è in quest'ottica che vanno lette le direttive comunitarie (rientranti nel cosiddetto programma Auto Oil), che, sulla base della tecnologia via via acquisita, stabiliscono limiti sempre più stringenti per le emissioni dei nuovi veicoli. E' intuitivo che l'immissione sul mercato di auto realmente sempre meno inquinanti di già per sé dovrebbe fornire un contributo apprezzabile alla lotta allo smog. Tanto che le direttive europee in più occasioni hanno autorizzato gli Stati membri a concedere incentivi fiscali per l'acquisto di vetture particolarmente rispettose dell'ambiente in sostituzione di altre più inquinanti. Gli incentivi, infatti, rappresentano la via corretta e legittima per un eventuale graduale riammodernamento del parco circolante: l'utente è stimolato all'acquisto, che tuttavia, com'è ovvio, dipenderà solo dalla sua

volontà. In altre parole, l'adozione della miglior tecnologia disponibile non può in alcun modo essere vista come licenza di discriminazione delle vetture omologate ed immatricolate secondo una direttiva precedente, né, tantomeno, potrebbe essere imposto un obbligo di rottamazione di veicoli già in proprietà dei cittadini (legalmente acquistati, per usare il linguaggio dell'art. 1, Primo Protocollo aggiuntivo alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, di cui *supra*, sub 6 a), e difatti in nessuno Stato del mondo è stato attuato⁽⁴⁰⁾.

Ciò è a dire che i provvedimenti *command and control* di limitazione della circolazione possono considerarsi accettabili e legittimi a patto che non costituiscano la sola azione in tema di lotta allo smog e ove non comportino sacrifici oltre misura ai cittadini interessati. Come già osservato da autorevole dottrina, infatti, l'approccio diretto, pur risultando largamente utilizzato, incontra dei *limiti oggettivi*, oltre i quali la regolazione del diritto di movimento assumerebbe caratteristiche proprie da Stato totalitario⁽⁴¹⁾: tali limiti non possono che essere rinvenuti nei principi e nelle norme di cui sopra, che differenziano uno stato di diritto da una dittatura.

A questo punto non rimane che aprire una breve panoramica sulle principali tipologie di provvedimenti limitativi della circolazione. Le città che prenderò in considerazione sono esemplificative; alle situazioni analoghe qui non contemplate saranno applicabili le medesime riflessioni che mi accingo a svolgere. I provvedimenti che citerò, e le azioni ivi previste, ed i dati sono stati raccolti sui singoli rispettivi siti Internet aggiornati al febbraio 2003.

⁽⁴⁰⁾ S. ZOLEA, in *Qualità dell'aria*, cit., pag. 84, riporta una statistica secondo la quale il *turn over* in favore delle vetture catalizzate si collocherebbe tra il 2008 ed il 2012; la statistica tiene conto delle *condizioni economiche* attuali del consumatore medio italiano, il solo parametro che può influire.

⁽⁴¹⁾ Così E. BUGLIONE, in *Qualità dell'aria*, cit., pag. 130: secondo l'Autore, già nel 1996 i costi sul versante della libertà individuale erano rilevanti, alla luce dei provvedimenti di limitazione fino a quel periodo. Ed in seguito le cose sono peggiorate !

a) *Milano e la Lombardia.*

Essendo Milano la mia città da tanti anni, ho già in parte parlato in precedenza delle modalità di attuazione di alcune limitazioni alle vetture non catalitiche da parte della Giunta regionale. Mi limiterò quindi ad esaminare brevemente la legge regionale ed a metterle in rilievo i profili di illegittimità a mio avviso esistenti.

La delibera n. VII/10863 del 28/10/2002, contenente “disposizioni concernenti il piano d’azione per il contenimento e la prevenzione degli episodi acuti di inquinamento atmosferico” sembra riferirsi, in realtà, soprattutto al PM10. E ciò forse anche perché tutti gli altri inquinanti sono sotto controllo: come ho già detto, negli ultimi anni i “blocchi” alla circolazione sono stati attuati sempre e solo per il superamento dei limiti da parte del particolato. Proprio per contrastare questa sostanza, la Regione ha stabilito un limite particolarmente stringente per il PM10 (50 mg/m³ quale soglia di attenzione), corrispondente a quello previsto dalla normativa europea a partire dal 2005. Il che è certamente lodevole; peccato che, come stiamo per vedere, la delibera si discosti dal suo obiettivo, la riduzione del PM10, per seguirne un altro: la riduzione delle vetture non catalizzate, anche allorché non abbiano alcuna incidenza nella formazione dell’inquinante.

Nelle premesse è spiegato che la Regione sta adottando provvedimenti per la riduzione delle emissioni in atmosfera, *in particolare* dagli impianti industriali di produzione di energia e dagli impianti termici: eppure chi abita in terra lombarda non trova traccia né pubblicità di tali provvedimenti; e poi, se davvero così fosse, certamente non esisterebbero riscaldamenti a carbone, di cui ho già parlato nel cap. 3.

Sempre in premessa, si legge che nell’adozione dei provvedimenti (di limitazione alle vetture non catalizzate: non è specificato, ma sono i soli in realtà adottati) va tenuto conto del

disagio che essi arrecano ai cittadini interessati (in ciò integrando il punto 1, lettera g dell’Allegato D): in realtà la precisazione è del tutto superflua: il contemperamento con i diritti dei privati non deriva da una gentile concessione della Giunta lombarda, ma dalla legge. I disagi dei quali tenere conto, dunque, sono quelli di *tutti* gli automobilisti, e soprattutto di quelli maggiormente penalizzati.

Entrando nel dettaglio della parte dispositiva della norma (Allegato D, punto 1, lettera b), apprendiamo che in caso di superamento della soglia di attenzione in una zona critica, che coincide col valore limite di qualità dell’aria, il Presidente della Giunta agisce su due fronti: il traffico e gli impianti produttivi industriali nonché termici civili ed industriali; questi ultimi, se di potenza pari o superiore a 100 MW, anche qualora distino fino a 15 km. in linea d’aria dalla zona critica. Ebbene, i provvedimenti relativi agli impianti termici industriali consistono nel divieto di superamento del 75% della emissione massima autorizzata e *comunque* di aumento del carico emissivo medio dei 3 o 7 giorni precedenti (il che sembra vanificare il limite del 75%); per i riscaldamenti è semplicemente previsto un limite massimo di 18° o 20°, o un invito alla popolazione ad abbassare la temperatura (la norma parla espressamente di riduzione volontaria...), con divieto, tutt’al più, di ardere legna. Il controllo del rispetto di queste prescrizioni è affidato all’Agenzia Regionale per la protezione dell’Ambiente (ARPA) per i primi, ai sindaci o al Presidente della Provincia per i riscaldamenti. Di fatto i controlli non esistono: la sola solerzia che si nota è quella della Polizia Municipale nei confronti degli automobilisti. Anche perché quanti sono i cittadini che sanno se nel combustibile usato per il loro riscaldamento il contenuto di zolfo è maggiore dello 0,2% in peso? E come si fa a sapere se un impianto termico industriale ha ridotto le proprie emissioni del 25% rispetto al giorno precedente?

Per quanto invece riguarda le vetture, in caso di superamento per un numero variabile di giornate della soglia di attenzione di biossidi di azoto, monossido di carbonio o PM10 la regola è la stessa: fermi auto e motoveicoli non catalitici, via libera ai veicoli ad

emissione nulla (elettriche) ed a quelli catalizzati. Prescrizioni analoghe sono dettate in caso di superamento della soglia di allarme. E ciò nonostante la evidente differenza delle fonti di emissione di questi singoli inquinanti.

Su queste disposizioni si possono svolgere alcune riflessioni, al fine di dimostrare la loro aberranza.

Anzitutto la Regione equipara i veicoli ad emissioni realmente nulle (auto e moto elettriche) a quelli catalitici: dunque, secondo la Giunta, un veicolo elettrico e un veicolo diesel pur catalizzato emettono la stessa quantità di PM10, cioè zero ! Ogni commento è superfluo...

Seconda osservazione: in più passaggi della norma in oggetto è specificato che, in caso di superamento della soglia di attenzione o di allarme, gli impianti termici industriali non dovranno superare il 75% delle emissioni massime autorizzate, a condizione che l'ARPA ritenga l'emissione di ogni singolo impianto *causa* di tale superamento o qualora, comunque, tali impianti *contribuiscano significativamente* all'inquinamento. La previsione è corretta, ed è diretta applicazione del nesso di causalità (e quindi, indirettamente, del principio "chi inquina paga"): una limitazione può essere imposta solo se la fonte "limitata" venga ritenuta responsabile di un dato inquinante. Ma ecco l'*aberratio*: perché la medesima regola non viene applicata alle vetture ? Per fare un esempio ricorrente in Lombardia: in caso di superamento della soglia di attenzione del PM10 dovrebbe essere temporaneamente limitata la circolazione alle automobili che contribuiscono alla formazione del PM10, e cioè quelle diesel (che com'è noto, tra i veicoli ne sono fonte pressoché esclusiva). Invece, in maniera del tutto irrazionale, mentre i diesel catalizzati possono circolare liberamente nei giorni di "blocco", vengono fermate le vetture a benzina non catalitiche, addirittura anche se siano state convertite a metano o a GPL ! Il risultato è che in quattro anni nessun "blocco" del traffico attuato con siffatte modalità ha permesso di ridurre le concentrazioni di particolato entro i limiti consentiti (prima

che la pioggia o il vento venissero in soccorso), determinando, così, il fallimento della normativa regionale.

In altre parole, secondo il Presidente Formigoni le vetture non catalitiche, che in Lombardia non rappresentano più del 25% del totale (contando anche quelle storiche e d'epoca che vengono usate raramente) sono le sole responsabili dell'inquinamento da PM10, mentre auto catalizzate diesel, impianti termici ed industriali non concorrono, o concorrono in misura irrilevante...

La più recente dimostrazione di questo disastro legislativo e del *modus agendi* formigoniano si è avuta nella zona critica del Sempione, dove, a partire dal 24/2/2003 è stato imposto l'ennesimo divieto di circolazione, dalle 8 alle 20, alle vetture non catalitiche, causa le elevate concentrazioni di PM10, divieto in corso da 12 giorni al momento in cui scrivo. Ebbene, il 10/3/2003, al quattordicesimo giorno di blocco, i valori del PM10 non accennavano a scendere ! Dunque, l'ineffabile Presidente, mentre discetta di tutela della salute guardando tutti dall'alto del suo ufficio al Pirellone, mentre respira il profumo dell'idrogeno nella ovattata atmosfera della lussuosa BMW "serie 7" da oltre 100.000 euro di prezzo, lascia che per 14 e più giorni consecutivi i cittadini del Sempione respirino polveri fini in abbondanza, senza muovere un dito per le altre cause di inquinamento, infischiosene della totale inutilità del provvedimento e delle lamentele dei cittadini interessati. E' l'applicazione della normativa regionale, ribatte lui: una volta decretato il blocco, il Presidente si disinteressa totalmente dei livelli di PM10, lasciando che il divieto prosegua ad oltranza anche in assenza di risultato. L'unica sua preoccupazione è non coinvolgere nel divieto le vetture catalitiche, ma non per un riguardo verso i proprietari, bensì per evitare una equiparazione tra i 2 tipi di veicoli (catalizzati e non), che toglierebbe ogni stimolo all'acquisto di una nuova vettura.

La Regione Lombarda applica la stessa "tattica" di 4 anni fa, che già allora non dava esito positivo: meno che mai potrà darlo adesso che le vetture non catalitiche sono diminuite: queste auto rappresentano un *numerus clausus* in costante calo per il ricambio

fisiologico. Conseguentemente, ogni volta che viene annunciato il superamento della soglia di attenzione del PM10 e viene comunicato il blocco delle vetture non catalitiche, si sa già con certezza pressochè matematica che il provvedimento non servirà allo scopo. Tutto ciò è stato più volte confermato anche dal Direttore dell'ARPA (vd. *supra*, sub 2 b).

E' facile evincere che la tutela della salute è estranea alla normativa regionale, e che il vero scopo, l'unico, della delibera VII/10863 è forzare il ricambio delle vetture e dare impulso al mercato dell'auto. Ciò comporta una prima evidente violazione: *l'eccesso di potere per sviamento dalla causa tipica*.

Del resto i numeri parlano da soli: dall'inizio dell'inverno fino al 7/3/2003 a Milano per 48 giorni (più della metà) è stato superato il livello di attenzione del PM10.

Se si attuasse un strategia realmente tesa ad individuare e contenere le vere cause delle polveri fini, questo dato sarebbe ben diverso. Ma Formigoni è soddisfatto: di fronte ai divieti numerosi cittadini hanno alzato bandiera bianca ed acquistato una nuova vettura, poco importa che l'obiettivo della delibera stia naufragando: ciò che conta è, ad esempio, che il mercato delle auto nuove in febbraio è andato bene, per cui per il Presidente lombardo la delibera è efficace; in fin dei conti 10 giorni di "blocco" possono valere fino a un centinaio di contratti di compravendita di vetture nuove...

Frattanto, nessuna metanizzazione dei riscaldamenti è prevista, nessun incentivo all'uopo è concesso (o lo è "in silenzio"), nessun intervento sul traffico commerciale e sui bus urbani a gasolio, fonte pure relevantissima di inquinamento, è in previsione. Ed il PM10 la fa da padrone. Con ciò la Regione va contro il suo stesso Piano approvato il 21/2/1995 con delibera n. 5/64263.

In tale situazione, l'illegittimità delle disposizioni regionali appare in tutta la sua evidenza e gravità, anzitutto per la totale *inidoneità* delle misure adottate, incorrendo, dunque, nella violazione del principio di proporzionalità (vd. *supra*, cap. 5 a). Tali misure poi non sono necessarie, in quanto un vasto ventaglio di opzioni

alternative consentirebbe di ottenere risultati di gran lunga superiori incidendo meno pesantemente sui diritti dei privati.

Anche il principio "chi inquina paga" è violato: è irrazionale colpire una piccola causa di un inquinante e lasciare completamente indenni tutte le altre, ed è particolarmente indecoroso "fermare" le vetture non catalitiche a GPL o metano con riferimento al PM10. Ci sono Comuni, come Padova che, al fine di ridurre il particolato, individuano correttamente le vere fonti, e correttamente non "fermano" le vetture non catalitiche a benzina, ininfluenti nell'inquinamento da PM10.

La normativa lombarda è quindi illegittima anche per eccesso di potere sotto il profilo della irragionevolezza manifesta, della contraddizione tra motivazioni e dispositivo, della disparità di trattamento e del travisamento dei fatti.

Dunque, i cittadini lombardi si ritrovano un personaggio (democraticamente eletto, per carità) che persegue una vera e propria "guerra di principio" nei confronti delle vetture sprovviste di catalizzatore, e tale sensazione è rafforzata, ad esempio, da recentissime interviste rilasciate dallo stesso Formigoni ai quotidiani, nelle quali egli ha fatto capire che un blocco permanente a queste vetture presto o tardi arriverà (⁴²). Si tratta, com'è ovvio, di affermazioni gravi, irresponsabili ed illegittime, come indegno è che una alta carica istituzionale giunga ad ipotizzare simili evidenti violazioni. Il fatto, a mio avviso, ha risvolti penali.

Fa irritare oltre misura anche il fatto che egli si adiri con chiunque avanzi dubbi sulla utilità dei "blocchi" o delle targhe alterne: guai a violare il suo dogma assoluto per il quale sono solo le vetture (ed in specie quelle non catalitiche) la causa dello smog. Questi atteggiamenti da "padre padrone" delle vetture lombarde, questo continuo arrogarsi il diritto di decidere il destino di centinaia di migliaia di auto (diritto che ovviamente Formigoni non ha) finisce per svalutare anche quello che in origine era un piano ambizioso e molto

(⁴²) Notizia apparsa sulla rivista *Ruoteclassiche* di febbraio 2003, pag. 22.

valido: l'adeguamento anticipato dei valori limite di PM10 a quanto previsto dalle normative in vigore da 2005. Ma l'ottenimento di questi risultati è reso pressoché impossibile dalla volontà di rinunciare ad applicare gli strumenti che permetterebbero di raggiungerli in modo legittimo, solo perché si intende conseguire ben altri interessi.

Oltretutto, il dogma formigoniano è fondato anche su affermazioni false, come quando egli dichiara che le auto non catalitiche inquinerebbero 30-40 volte più delle altre: l'assunto è privo di fondamento, soprattutto per ciò che concerne il PM10, dove la situazione è opposta: le vetture a benzina non catalitiche ne emettono meno di quelle diesel catalizzate. Sul punto rinvio al cap. 2 della presente trattazione.

Tutto ciò determina l'urgenza di riportare la legalità in Lombardia.

Naturalmente il mio non è un giudizio politico su Roberto Formigoni o sulla maggioranza che lo sostiene: anche nell'opposizione si rivengono posizioni analoghe: basti pensare al continuo strillare del consigliere regionale dei Verdi, Carlo Monguzzi (persona che peraltro io stimo per la sua sensibilità anche verso gli animali), che, mentre non dice una sola parola sugli impianti termici, invoca ogni tipo di restrizione possibile verso le auto, in specie quelle non catalitiche.

In definitiva, ritengo che la normativa lombarda vada fatta annullare quanto prima dal Giudice amministrativo, e può essere utilmente impugnata contestualmente ad una qualunque delle ordinanze di "blocco", entro 60 giorni dall'emissione di quest'ultima⁽⁴³⁾.

b) Roma e la vergogna dell'Anello Ferroviario.

⁽⁴³⁾ La legge regionale lombarda in sé, da sola, non potrebbe essere impugnata in quanto a contenuto non immediatamente precettivo.

Il contesto più grave ed illegittimo, tuttavia, si sta verificando a Roma.

Il Comune non ha solo posto in essere una situazione assolutamente inaccettabile in qualunque nazione civile, ma sta letteralmente irridendo i cittadini incolpevoli. Val la pena di ricostruire ciò che è avvenuto, anche per evidenziare il lato vigliacco della vicenda.

A partire dal 2000, all'interno dell'area delimitata dall'Anello Ferroviario (un'area grande quanto Genova, corrispondente a circa un quinto dell'estensione della capitale) sarebbe dovuto entrare in vigore un provvedimento di divieto totale, 24 ore su 24, 365 giorni all'anno, di circolazione per le vetture non catalizzate (con esclusione delle moto), ivi compresi i residenti. Motivo: ridurre l'inquinamento atmosferico, causato, secondo il Comune di Roma, esclusivamente da tali vetture.

Il provvedimento fu differito al settembre dello stesso anno; ma non se ne fece nulla e fu nuovamente rinviato. Nel frattempo, tuttavia, si avvicinavano le elezioni per il rinnovo del Sindaco e la Giunta, allora presieduta da Francesco Rutelli, si rese conto che l'entrata in vigore del piano prima delle elezioni sarebbe potuta costare molto cara in termini di voti, tanto che si fece credere che il provvedimento era stato abbandonato. Una volta vinte le elezioni, con la sicurezza di poter governare per quattro anni, il piano è tornato in scena ed è stato approvato con delibera n. 790/2001.

I divieti per i non residenti venivano così suddivisi: dall'1/1/2002 per le vetture diesel non catalizzate; dall'1/7/2002 per le vetture a benzina non catalizzate; dal 31/12/2003 venivano estesi ai residenti. Dal divieto erano escluse (art. 3 della delibera) le "auto d'epoca iscritte all'idoneo registro"; la formulazione è imprecisa, in quanto si riferiva, in realtà, alle auto di interesse storico (cioè le vetture di almeno vent'anni di età che, a differenza delle vetture d'epoca, possono circolare liberamente, a condizione di mantenere le caratteristiche d'origine). I proprietari di queste vetture non si sono persi d'animo ed hanno provveduto ad iscriverle nei Registri

riconosciuti dalla legge (ASI, Fiat Italiano, Storico Lancia ed Alfa Romeo), fatto che, in molti casi, ne ha reso necessario il restauro, con conseguenti esborsi di somme anche considerevoli (un buon restauro può costare anche decine milioni di lire). Ma per gli ignari proprietari la trappola era in agguato: proprio in concomitanza con l'entrata in vigore del divieto per i residenti (31/12/2002), complice probabilmente la crisi della Fiat, una delibera Comunale cancellava la deroga per le vetture di interesse storico, lasciando i proprietari con un "palmo di naso" e con la sensazione di aver gettato al vento i propri soldi, concedendo loro la circolazione solo il sabato, la domenica ed i giorni festivi, trattamento che vale anche per le altre vetture non catalitiche, ad eccezione di quelle convertite a metano e GPL, che possono circolare liberamente.

Naturalmente fioccano le proteste dei cittadini letteralmente presi in giro; in particolare, si faceva notare all'assessore alla Mobilità Mario Di Carlo che in tal modo risultava pressoché impossibile sottoporre le vetture alla revisione biennale, al riscontro dei gas di scarico (bollino blu) nonché portarle nelle officine meccaniche in caso di bisogno, essendo noto che queste nei giorni festivi... sono chiuse. Veniva dunque chiesto all'assessore se non fosse possibile prevedere deroghe specifiche a tal fine; ma egli rispondeva irritato che...no, non era proprio possibile.

E così il Comune di Roma ha costretto centinaia di migliaia di suoi cittadini a scegliere se cambiare auto o cambiare casa. Anche i tanti pensionati proprietari unicamente di Fiat 500, Citroen 2CV o Maggiolini VW (vetture che, essendo raffreddate ad aria, non possono essere convertite a metano o GPL, anche se si stanno cercando soluzioni meccaniche a tal fine) sono stati cortesemente invitati a fare delle belle camminate a piedi che, si sa, ad una certa età fanno così bene alla circolazione... del sangue ! Del resto, se persino il grande Cicerone amava passeggiare mentre rifletteva sulle Catilinarie, non potranno certo pretendere, questi anonimi cittadini, di usare le loro vecchie auto!

Quanto appena descritto non accade a Bagdad o a Pyongyang (con tutto il rispetto), non accade nel Burundi (con tutto il rispetto), accade a Roma, una delle capitali dell'Unione Europea.

E' un provvedimento che denota solo disprezzo per i cittadini e per i loro diritti, ignoranza del diritto o volontà di ignorarlo, e che va fatto annullare nel più breve tempo possibile, al fine di ristabilire la legalità violata; comunque vada a finire, la delibera 790/2001 rimarrà una macchia nera per la città che conobbe il massimo splendore duemila anni fa. Proprio poco sopra parlavo dei limiti oggettivi che, ad avviso degli studiosi, e stanti i principi generali del diritto, separano i provvedimenti di comando e controllo da veri e propri atti tirannici e di arbitrio: mi sembra evidente che in questa seconda categoria rientrano i divieti dell'Anello ferroviario di Roma.

Dal punto di vista giuridico svolgo le seguenti osservazioni.

Anzitutto, è vero che vi è una deroga al divieto per le vetture convertite a metano o a GPL, ma di essa non vi è traccia nella delibera 790/2001, per cui questa deroga tacita potrebbe essere revocata in qualunque momento, in modo analogo a quanto accaduto per le auto storiche. Inoltre, è noto che le vetture a gasolio non hanno possibilità di essere convertite. In realtà, un provvedimento, anche di natura cogente, di conversione a questi carburanti alternativi di per sé va visto con favore, a condizione, tuttavia, di predisporre una rete adeguata di rifornimento che ad oggi è assai carente, soprattutto per il metano e di esentare dall'obbligo, e quindi dai divieti, i pochi modelli raffreddati ad aria, per i quali è molto dubbia la possibilità di "conversione" ⁽⁴⁴⁾. Un semplice obbligo di conversione a metano o GPL fine a se stesso, infatti, non accompagnato da un ampliamento delle relative stazioni di servizio, serve solo a mettere in difficoltà gli automobilisti interessati ed è un modo per indurli a cambiare auto.

⁽⁴⁴⁾ Ciò anche in quanto condizionare l'esercizio di un diritto ad un adempimento impossibile configura il vizio di irragionevolezza per violazione del principio *nemo ad impossibilia tenetur*, immanente allo stesso ordinamento costituzionale.

La vicenda delle *vetture storiche*, poi, rappresenta un clamoroso “autogol” del Comune. Per questi veicoli, che contribuiscono a testimoniare il passato di una nazione, le preoccupazioni per i possibili divieti dei tanti proprietari ed appassionati, nonché l’interesse delle associazioni di categoria, avevano fatto sì che fosse inserita la deroga in loro favore, a condizione, come detto, dell’iscrizione in uno degli appositi registri. Lo stesso sindaco Veltroni, all’inizio del 2002 aveva rilasciato la seguente dichiarazione alla rivista *Ruoteclassiche*: “La deroga dello scorso dicembre, che permette alle auto storiche di accedere alle aree della città limitate al traffico, vuole essere una forma di rispetto verso quelle che possono considerarsi come vere e proprie testimonianze della nostra storia recente. Si tratta di un esiguo numero di veicoli, a volte autentici gioielli della meccanica, e riconoscerne un diritto a circolare ci sembra ben conciliabile con l’esigenza, per noi prioritaria, di limitare l’inquinamento atmosferico della città”⁽⁴⁵⁾.

A distanza di un anno, il voltafaccia. Sono personalmente convinto che alla base del *revirement* ci sia (anche) l’esplosione della crisi della Fiat: l’idea di “trasformare” come d’incanto migliaia di Fiat 500, Maggiolini e 2CV in tante nuove Punto deve essere parsa particolarmente irresistibile alla Giunta capitolina, un ottimo modo per aiutare il colosso in difficoltà...

Fatto è che tali dichiarazioni, nonché la deroga espressa, avevano ingenerato un *legittimo affidamento* nei cittadini interessati, e la tutela delle legittime aspettative è uno dei principi base dell’ordinamento comunitario. E’ pertanto configurabile la violazione di legge nella improvvisa e sconcertante retromarcia attuata dal Comune un giorno prima dell’entrata in vigore dei divieti. Dal punto di vista etico mi permetto di chiedere al sindaco: prima di fare certe affermazioni per poi smentirle così clamorosamente, non poteva pensarci ? Non sapeva quante fossero nella Capitale le vetture con

⁽⁴⁵⁾ vd *Ruoteclassiche* di febbraio 2002, pag. 13.

almeno 20 anni di età ? Signor sindaco, non si vergogna davanti ai cittadini romani ?

Ma altre gravi violazioni emergono.

La delibera 790 si richiama al D.M. 163/1999, del quale ho già evidenziato i numerosi profili di evidente illegittimità (vd. *supra*, sub 7 a): la Giunta, e gli enti dei quali essa si avvale, avrebbero dovuto perlomeno riflettere su questi aspetti anziché recepirli acriticamente. Inoltre, sempre in premessa, la delibera parla di “netto miglioramento dell’inquinamento atmosferico da benzene”, attribuendolo ai “provvedimenti sin qui adottati, anche se non entrati completamente in vigore”. Quali sarebbero questi provvedimenti adottati ma non entrati in vigore ? Balza all’occhio la contraddizione in termini ! In realtà il Comune non dice la verità: la riduzione del benzene c’è effettivamente stata, ma gran parte del merito è, come detto sub 2 a, del diminuito tenore di benzene nella benzina, che dal 1998 è sceso all’1% scarso in volume rispetto al tasso precedente (1,4%): la diminuzione è dell’oltre 30%, corrispondente proprio alla riduzione di questo inquinante nell’aria della Capitale.

Vi è dunque un travisamento dei fatti piuttosto evidente.

Ad aggravare questa distorsione della realtà vi è l’immunità della quale godono i motorini: soprattutto quelli a due tempi emettono una quantità notevolmente maggiore di agenti inquinanti (biossidi di azoto, monossido di carbonio e benzene) rispetto alle vetture⁽⁴⁶⁾: ma di fronte a loro la Giunta romana chiude entrambi gli occhi, fingendo di non sapere se inquinano o meno (“risulta indispensabile sottoporre a controllo i gas di scarico dei veicoli a due ruote, anche al fine di studiare la composizione delle emissioni da essi derivanti...”) ! In pratica il Comune considera i ciclomotori e i motocicli alla stregua delle auto elettriche: non inquinano. Ogni commento è superfluo.

La delibera ammette che, invece, la concentrazione di PM10 è superiore ai valori limite, ma attribuisce la colpa di ciò (solo) ai motori diesel di vecchia generazione. Ed è questa un’altra menzogna:

⁽⁴⁶⁾ Vd. nota 16.

a Roma vi sono ancora numerosi impianti di riscaldamento a carbone, che a Londra sono stati aboliti da quasi mezzo secolo, oltre alla stragrande maggioranza a gasolio o nafta.

Sull'inquinamento dovuto alle caldaie la Giunta nulla dice e non muove un dito. Ma neppure considera fonti di emissione di PM10 gli autobus, il trasporto collettivo pubblico e privato, i taxi, i mezzi commerciali ed i veicoli adibiti a mansioni di pubblico servizio (polizia, emergenza, soccorso, pronto intervento per acqua, luce, gas, telefono ed impianti di regolazione del traffico): per tutti questi mezzi non ci sono divieti. Se ne evince che il Comune si "chiama fuori" da ogni responsabilità per l'inquinamento causato dai veicoli propri o di enti comunque pubblici.

Naturalmente tutto ciò ha ripercussioni chiarissime, oltre che sulle concentrazioni di particolato, che non possono diminuire colpendo solo una fonte minoritaria, anche sul mancato rispetto del principio di proporzionalità e sulla distorta applicazione del principio "chi inquina paga": a Roma non paga chi inquina, pagano solo alcuni.

In pratica, la Giunta capitolina, nell'*iter* che ha condotto all'approvazione della delibera 790, salta a piè pari ogni valutazione circa la sussistenza di alternative meno lesive rispetto ai divieti adottati: essa aveva già in mente di "abolire" le vetture non catalizzate, indipendentemente da ogni altra considerazione. Non esiste ponderazione degli interessi contrapposti nel provvedimento romano; i sacrifici che esso avrebbe comportato non sono stati neppure considerati. La delibera viola in modo pressochè totale, quantomeno rispetto ai residenti, la necessità e l'adeguatezza dell'atto amministrativo, al punto che i divieti alle vetture non catalitiche non rappresentano un mezzo per giungere al fine pubblico (la tutela ambientale), ma sono essi stessi il fine, che la giunta aveva in mente sin dall'inizio ed al quale non è approdata tramite il complesso e delicato percorso di ponderazione delle possibili misure applicabili nella fattispecie, di valutazione della meno lesiva a parità di efficacia (regola del minimo mezzo) e di temperamento degli

interessi privati configgenti, al fine di contenere la compressione di questi ultimi in termini adeguati ed accettabili.

La Giunta, dunque, non ha fornito la prova che nessun'altra misura, meno lesiva di quella adottata, esisteva ed era applicabile.

Ma anche l'idoneità del provvedimento a raggiungere lo scopo appare insussistente: se una vettura non catalitica diesel viene sostituita da una diesel catalitica usata, le emissioni di PM10 sono pressochè identiche, e la situazione peggiora se una catalitica diesel sostituisce una non catalizzata a benzina. Ed a riprova di ciò i superamenti dei limiti, comunque più alti che in Lombardia, nel Comune di Roma (che non ha neppure l'attenuante della particolare conformazione e condizione climatica della pianura Padana) si verificano spesso: l'ultimo ha comportato lo stop delle vetture non catalitiche (sempre e solo loro) dal 27/2/2003 ad oltranza, fino al rientro dei valori inquinanti nella norma.

Il fatto stesso di considerare le vetture immatricolate prima della Direttiva 91/441/CEE sempre e comunque inquinanti, e di ritenere, per contro, le vetture catalizzate ecologiche *ex lege*, stride contro la realtà dei fatti e dà l'idea immediata del vero scopo che la Giunta romana si è prefissa, tanto che le vetture catalitiche non hanno mai subito divieti, anche a costo di lasciare le concentrazioni di inquinanti così com'erano: estendere i divieti a queste auto significherebbe, per il Comune di Roma, togliere ogni stimolo a cambiare vettura per i proprietari delle vetture non catalizzate. Si tratta insomma, di una vera e propria "guerra di religione" nei confronti di queste ultime che conduce inevitabilmente, ad avviso dello scrivente, al vizio di eccesso di potere per sviamento dalla causa tipica. Oltretutto gli automatismi, com'è noto, urtano contro la legittimità dei provvedimenti normativi, e costituiscono un autonomo sintomo di irragionevolezza. Ed una ulteriore violazione, da parte della giunta romana, si rinviene nel principio di corretta ed obiettiva informazione ambientale, totalmente disatteso.

Ma vi è di più. Il divieto esteso ai residenti li costringe necessariamente a scegliere se cambiare auto o cambiare casa. Lo

stesso assessore Di Carlo, dopo aver definito “iniqua” la delibera romana, ha ammesso espressamente che “per i residenti entrare all’interno dell’anello ferroviario durante la settimana non è una libera scelta e costringe i possessori di una vecchia auto a cambiarla con una nuova”⁽⁴⁷⁾. Dunque, l’ineffabile assessore ammette da un lato, quello che era ed è il vero scopo della Giunta, dall’altro la lesione del diritto di proprietà nel suo contenuto minimo, per di più senza corresponsione di alcun indennizzo. E’ questo un tipico esempio di *limitazione espropriativa*, o *creeping expropriation*: i proprietari restano formalmente tali, ma il loro diritto è ridotto ad un *nomen sine re*, ad un vuoto simulacro: la sola facoltà che rimane loro è cercare di vendere la loro vettura, ma pure questa è un’operazione teorica, in quanto questi veicoli risultano oltremodo svalutate dal provvedimento romano.

Del resto, come la Cassazione ha già avuto modo di affermare, la residenza di una persona è determinata dalla sua abituale e *volontaria* dimora in un determinato luogo, cioè dall’elemento obiettivo della permanenza in tale luogo e dall’elemento soggettivo dell’intenzione di abitarvi stabilmente, rivelata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali: la residenza, insomma, è il centro delle relazioni familiari e sociali del cittadino⁽⁴⁸⁾.

La lesione totale della proprietà (delle vetture, ma anche, alternativamente, dell’abitazione) dei residenti rappresenta un fatto gravissimo, che, come già detto non ha eguali al mondo, ivi comprese le più bieche dittature ed i Paesi del Terzo Mondo.

Ovviamente è anche illegittima (e sul punto rinvio a quanto detto sub 6 a), in quanto non necessaria e sproporzionata, ed indice di macroscopiche disparità di trattamento: mentre i residenti proprietari di vetture non catalitiche non possono usare la loro vettura, e sono in

⁽⁴⁷⁾ Dichiarazione pubblicata da *Ruoteclassiche* di febbraio 2003, pag. 22.

⁽⁴⁸⁾ Cass. 14 marzo 1986, n. 1738; conforme Corte App. Milano 25 settembre 1979.

gravi difficoltà per sottoporla a revisione, controllo dei gas di scarico o semplicemente per portarla dal meccanico, i proprietari, non residenti, di qualunque motociclo, anche non catalizzato, o vettura catalizzata non hanno limite alcuno !

Ed a completare questo quadro desolante fatto di violazioni e di atteggiamenti da Stato totalitario vi è la mancata corresponsione di qualsivoglia *indennizzo*, che invece è pacificamente dovuto in caso di espropriazione, quando il provvedimento di esproprio sia non generale, ma individuale, riferito, cioè, ad una cerchia relativamente ristretta di destinatari.

Ma qualche rappresentante della carta stampata e delle Case automobilistiche ha dichiarato che la vendita di auto nuove a Roma è andata molto bene... Il carrozzone può ritenersi soddisfatto, ha vinto una battaglia; *Roma capta est*.

La sopradescritta situazione rende colma la misura, ed è lecito domandarsi se sia ammissibile che in uno Stato di diritto, in una grande democrazia europea, personaggi come Dario Esposito, Mario Di Carlo, Walter Veltroni ed altri possano ricoprire cariche istituzionali con poteri sui cittadini. Né vale obiettare che l’on. Veltroni è stato votato alle ultime elezioni amministrative: il voto non legittima certo atti di puro arbitrio di una Giunta, atti che sono vere e proprie forme di sabotaggio dei diritti dei cittadini. Neppure si potrebbe opporre che chiunque ritenga violate le proprie posizioni giuridiche soggettive può sempre adire la magistratura: la Pubblica Amministrazione ha comunque l’obbligo di natura costituzionale di agire in modo imparziale, e non può emanare atti illegittimi *prima facie*, costringendo i cittadini ad impugnarli, con perdite di tempo e denaro, senza contare che non tutti, soprattutto chi vive esclusivamente della propria pensione, possono permettersi di pagare un avvocato, per radicare un processo dall’esito comunque incerto e dai tempi lunghi. Diversamente, si giungerebbe al paradosso di ammettere che non esiste illecito da parte della P.A., di tal che ogni suo comportamento sarebbe lecito, e cesserebbe di essere tale solo ove fosse accertato da un organo giurisdizionale.

Ecco perché, a mio avviso, va valutato se siano applicabili al caso di specie, gli artt. 39 e 40 della L. 142/1990, che prevedono rispettivamente lo scioglimento dell'intero Consiglio, o la sostituzione di uno o più suoi membri, con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro degli Interni, per atti contrari alla Costituzione o per reiterate gravi violazioni di legge. I diritti dei cittadini vanno rispettati, senza "se" e senza "ma", per usare un sintagma caro all'area politica cui la Giunta romana appartiene. Ciò che sta accadendo a Roma è oggettivamente grave e ben potrebbe giustificare l'applicazione di queste norme.

Ancora una annotazione: proprio in questi giorni, a seguito dell'introduzione della tassa di ingresso (c.d. *road pricing*) nel centro cittadino di Londra, il sindaco di un'altra metropoli, Parigi, nel dichiararsi contrario a tale sistema, ha proclamato la capitale francese "città aperta". Come suona ironica e beffarda tale definizione, sol che si pensi che, come un grande film con Anna Magnani insegnò, la città aperta per eccellenza dovrebbe essere Roma, proprio la città che oggi, invece, si dimostra, causa una Giunta ottusa e priva della cultura dello stato di diritto, molto chiusa.

Per dare una parvenza di legittimità ai provvedimenti di limitazione della circolazione, a mio avviso il Comune di Roma dovrebbe:

- escludere immediatamente tutti i residenti dal divieto;
- escludere dal divieto le vetture storiche regolarmente iscritte negli appositi registri, sia per tutelare l'affidamento che i proprietari di esse avevano riposto nell'art. 3 della delibera 790 (ripristinando dunque tale norma), sia in quanto queste auto sono solitamente conservate in perfetto stato di manutenzione, anche meccanica;
- eventualmente riservare l'area dell'anello ferroviario ai soli residenti, salve le dovute eccezioni, potenziando il servizio pubblico ed i parcheggi attorno a detta area; ciò consentirebbe di ridurre, oltre allo *smog*, il traffico, con benefici anche per l'inquinamento acustico, il tutto senza lesioni apprezzabili dei diritti dei cittadini.

Già le prime due di queste "correzioni", pur mantenendo l'obbligo di conversione a GPL o metano per le vetture per le quali l'operazione sia tecnicamente possibile, consentirebbero di parlare di legittima regolamentazione della circolazione. Ma se si tiene conto che i valori-obiettivo previsti in sede comunitaria e recepiti col D.M. 60/2002 dovranno essere raggiunti entro il 2005, c'è il tempo per agire tenendo conto di *tutte* le fonti inquinanti, di tal che diviene indispensabile, al fine del pieno rispetto del principio di proporzionalità, intervenire non solo sul traffico, con le modalità appena descritte, e predisponendo un potenziando della rete di distribuzione dei carburanti alternativi (primi fra tutti il metano ed il GPL); ma anche, e soprattutto, incentivare la conversione a metano delle caldaie tuttora a carbone o gasolio e convertire la flotta di bus pubblici a metano: ecco che si avrebbe una drastica riduzione del PM10 e si raggiungerebbe l'obiettivo comunitario.

Allo stato attuale, ai fini dell'impugnazione della delibera 790 il termine è scaduto per i diretti interessati. Ai sensi dell'art. 21 L. TAR (1034/1971 come successivamente modificata), infatti, il termine *ad impugnandum* è di sessanta giorni dalla notifica del provvedimento da parte del Comune (anche a mezzo raccomandata) o, in mancanza, dalla sua pubblicazione; in caso di mancata pubblicazione, o ove questa non sia prevista, il termine decorre dalla piena conoscenza dell'atto da parte degli interessati, comunque acquisita. Tuttavia la delibera potrebbe essere attualmente impugnata da un terzo proprietario di una vettura non catalitica che, non risiedendo a Roma ai tempi dell'emanazione del provvedimento, si trasferisca adesso nella capitale. Egli certamente non avrebbe potuto impugnare l'atto allora, mancando l'interesse a ricorrere (non essendo ancora residente romano); interesse che, peraltro, sopraggiungerebbe al momento del trasferimento nella capitale. E' questo un caso di c.d. *interesse sopravvenuto* e, anche in virtù del principio dell'effettività della difesa ex art. 24 Cost., per il nuovo residente i sessanta giorni decorrerebbero dal momento in cui gli dovesse venire comunicata la delibera: solo in quel momento egli sarebbe a conoscenza sia del

contenuto dell'atto, sia della potenzialità lesiva dei suoi diritti. Sarebbe, dunque, in termini per impugnare.

Ma un'altra prospettiva sembra farsi strada, grazie all'opera della Corte di Giustizia delle Comunità Europee da sempre alla ricerca della effettività della tutela giudiziaria per i cittadini.

La sentenza *Ciola* ⁽⁴⁹⁾ ammette l'impugnazione, senza limiti di tempo, dunque anche quando l'atto è divenuto inoppugnabile da anni, di ogni provvedimento o regolamento, nazionale o locale, se il ricorrente asserisca la violazione, da parte del provvedimento impugnato, di una norma o di un principio comunitario. Il giudice così adito non potrebbe eccepire la tardività del ricorso, ma dovrebbe esaminare il merito della domanda, verificando, cioè, il rispetto o meno delle norme comunitarie da parte dell'atto oggetto di impugnativa. Se rilevasse una qualche violazione dovrebbe disapplicare il provvedimento; se viceversa ritenesse infondate le censure del ricorrente, rigetterebbe il ricorso nel merito. E' ancora presto per vedere gli sviluppi che questa linea del Collegio lussemburghese avrà, nonché il favore con il quale verrà accolta dai giudici nazionali (che di solito hanno un iniziale atteggiamento di *self restraint* nell'applicare i nuovi indirizzi dei giudici comunitari) ma è una possibilità concreta che ben potrebbe essere applicata alla delibera romana ed ad altre dal contenuto analogo ⁽⁵⁰⁾.

Anche la delibera del 31/12/2002, che esclude dalla deroga le vetture di interesse storico, può essere impugnata.

c) l'Emilia Romagna e Bologna.

⁽⁴⁹⁾ Corte Giust., sez. II, 21/4/1999, causa C-224/97.

⁽⁵⁰⁾ Per un commento a questa sentenza, ed ai suoi possibili effetti "rivoluzionari" sui diritti amministrativi nazionali, vd. A. GATTO, *I poteri del giudice amministrativo rispetto a provvedimenti individuali e concreti contrastanti con il diritto comunitario*, in Riv. it. dir. pubbl. comm., 2002, fasc. 6, pagg. 1429 e segg.

L'Accordo di Programma sulla Qualità dell'Aria della Regione Emilia Romagna del 15/7/2002, riguardante province e comuni con oltre cinquantamila abitanti, è stato espressamente predisposto, "per la gestione dell'emergenza da PM10 e per il progressivo allineamento ai valori fissati dalla U.E. al 2005, di cui al D.M. 2/4/2002, n. 60".

Considerato l'espresso riferimento al 2005, anno di entrata in vigore dei nuovi limiti per i vari inquinanti, ci si aspetterebbe dall'Accordo di programma emiliano-romagnolo una dettagliata disamina delle cause del PM10, nonché la previsione una serie di interventi su tutte le cause. Ma si resta delusi: non un solo accenno è dedicato agli impianti termici, così decisivi in inverno (al punto che lo stesso accordo parla di "concentrazioni di PM10 che si registrano nella stagione invernale"), mentre il rinnovo del parco autobus del trasporto pubblico locale con veicoli a ridotte emissioni, così come l'adeguamento della distribuzione commerciale nei centri urbani con mezzi a basso impatto ambientale (alimentati a metano, GPL ed elettrici) sono previsti solo a medio e lungo termine (Allegato 1, art. 2). Perché ?

Dove invece la Regione interviene subito è nella limitazione alle vetture private: l'art. 5 dell'Accordo prevede che tutti i giovedì e le domeniche cadenti tra il 3/10/2002 e il 31/3/2003, dalle 8.30 alle 12.30 e dalle 14.30 alle 19.30, la circolazione delle vetture catalitiche è ammessa a targhe alterne (punto 1.1); mentre per le vetture non catalizzate la limitazione è totale, a meno che non sia attestato il controllo dei gas di scarico con il "bollino blu": in tal caso valgono anche per esse le targhe alterne (punto 2.1).

Peraltro, da tali limitazioni sono escluse le vetture, anche non catalitiche, alimentate a metano o GPL, o con almeno tre persone a bordo, o condivise.

Si tratta, a ben vedere, di provvedimenti accettabili, che non ledono i diritti privati in modo eccessivo e, se non altro, sensibilizzano sull'uso razionale dell'auto (*car pooling* e *car sharing*), sulla conversione a carburanti più ecologici e sulla frequenza del controllo dei gas di scarico.

Molto meno accettabile è, invece, quanto previsto al punto 2.2 dell'art. 5: i veicoli diesel non immatricolati secondo i parametri "Euro 2", subiscono l'ulteriore divieto di circolazione, nelle aree individuate dai singoli comuni, dal lunedì al sabato, tra le 7.30 e le 9.30 e tra le 17.30 e le 19.30, sempre dal 3/10/2002 al 31/3/2003. In pratica, quattro ore giornaliere per sei mesi l'anno, ma si tratta proprio delle ore nelle quali chi lavora ha necessità della vettura. E' questo null'altro che un modo per costringere i cittadini coinvolti a cambiare automobile, anche perché è noto che le vetture diesel non possono essere convertite al metano o al GPL.

Il punto 2.2 dell'art. 5 dell'Accordo, pertanto, è in forte odore di illegittimità, in quanto, mentre di fatto costringe molti cittadini a cambiare auto o a rinunciare nelle fasce orarie di maggior uso, nulla dice sulle caldaie degli edifici (e anche qui ne esistono a carbone) e considera l'inquinamento prodotto dagli autobus urbani e dal traffico commerciale un problema secondario, da trattare nel medio e lungo periodo, nonostante il D.M. 27/3/1998 prevedesse, entro il 31/12/2002, una quota di veicoli pubblici a basso impatto ambientale (elettrici, ibridi, o alimentati a metano o GPL) non inferiore al 40%⁽⁵¹⁾. Altro che lungo periodo !

Insomma, siamo alle solite: si dice di voler ridurre lo smog, ma si agisce su un unico fronte, quello che tanto fa gola al carrozzone "ecologista".

In tale situazione, le limitazioni disposte per le vetture diesel, sono di dubbia idoneità, ed a mio avviso neppure necessarie: violano l'art. 5, ex 3B, del Trattato U.E., anche se le violazioni sono più sfumate per la temporaneità del provvedimento e per il ridotto numero di ore interessato che, probabilmente, non riguarda tutti i proprietari di queste auto.

Appaiono inoltre configurabili la distorta applicazione del principio "chi inquina paga", e (ma è più dubbio) l'eccesso di potere per sviamento dalla causa tipica.

⁽⁵¹⁾ Vd. *supra*, par. 3.

La norma può essere utilmente impugnata avanti al T.A.R. dell'Emilia Romagna da chi si trovi a circolare nelle aree e nelle fasce orarie interessate dal divieto, anche in virtù dell'interesse sopravvenuto.

Infine un accenno al capoluogo Bologna, che, quale firmatario dell'Accordo, applica la disciplina relativa.

Peraltro, il provvedimento n. 154222 del 27/9/2002 della Giunta felsinea prevede, per le domeniche del periodo ottobre-marzo, nella ZTL (corrispondente al centro storico della città), il divieto di circolazione per tutti i veicoli dalle 9.30 alle 12.30 e dalle 15.30 alle 18.30, ma opportunamente concede la deroga per i residenti, oltretutto per le vetture, anche non catalitiche, alimentate a metano o GPL. E' questo un esempio di provvedimento giusto.

d) Torino e la sua provincia.

Relativamente al capoluogo piemontese e dei comuni della sua "cintura" sono a conoscenza di un recente provvedimento della Provincia di Torino che vieta la circolazione alle vetture non catalizzate e la consente a targhe alterne alle catalizzate nelle giornate di mercoledì e giovedì del periodo autunno-inverno, dalle 8.30 alle 18.30. Dalla limitazione sono escluse le vetture non catalitiche alimentate a metano o GPL.

Tenuto conto che anche nella zona torinese è il PM10 ad essere presente in concentrazioni abbastanza elevate, la deroga per le vetture a metano e GPL è doverosa. Ma perché escludere le non catalitiche a benzina ? E perché chiamare le auto meno recenti "non ecologiche", lasciando implicitamente intuire che la Provincia ritiene quelle catalizzate ecologiche ?

Non ho il testo dell'ordinanza provinciale, e comunque la limitazione per due giornate a settimana non lede in modo significativo il diritto di proprietà; ma il provvedimento appare illegittimo per inidoneità; inoltre, se esso è stato posto in relazione al

PM10, è certamente illegittimo nei confronti delle non catalitiche a benzina.

e) il Veneto: Verona, Vicenza e Padova.

Le tre città qui prese in esame presentano situazioni diverse.

-) A *Verona* dal 4/2/2003 vige l'ordinanza sindacale n. 206, che "revoca ogni altro provvedimento in materia precedentemente assunto".

Nelle premesse emerge come anche nella città scaligera sia il PM10 a destare preoccupazioni. Ci si aspetterebbero decisioni conseguenti; invece, viene stabilita, nelle giornate di giovedì e domenica dal 6/2/2003 al 31/3/2003, dalle 9.30 alle 12.30 e dalle 14.30 alle 18.30, il divieto di circolazione per auto e moto non catalizzate, eccettuate quelle a metano o GPL, nonché la circolazione a targhe alterne per le catalitiche. La limitazione non è di quelle che provocano gravi danni ai cittadini, ma in tal modo diviene inidonea. Inoltre, se sono le polveri fini sopra i limiti, perchè fermare le vetture a benzina ?

La situazione di Verona, insomma, è la classica via di mezzo: le limitazioni previste sono certamente inidonee allo scopo, ma al tempo stesso nuocciono in termini accettabili ai diritti dei cittadini, tenuto anche conto che gli orari consentono ai più il percorso casa-lavoro.

-) Interessante è la situazione della vicina *Vicenza*.

Anche qui sono le polveri sottili a destare preoccupazioni, mentre gli altri inquinanti sono agevolmente sotto controllo (lo si può rilevare dal sito Internet del Comune, www.comune.vicenza.it).

Nelle premesse del provvedimento della Giunta n. 3244 del 5/2/2003, che ha avuto una durata di 15 giorni, dall'1 al 15 febbraio, vi è una dettagliata analisi del PM10, delle giornate e delle zone nelle

quali esso ha superato i limiti, con attribuzione di parte della responsabilità ai motori diesel. Il dispositivo del provvedimento è, almeno in parte, coerente con le premesse: il divieto di circolazione, nel periodo anzidetto, dalle 9 alle 12 e dalle 15 alle 18, nel territorio comunale eccettuate alcune vie, vale per le vetture diesel non catalizzate, mentre nessun divieto è previsto per quelle non catalizzate a benzina. E' questo il primo caso di corretta individuazione del nesso eziologico tra formazione del PM10 e circolazione dei veicoli diesel, senza che, finalmente, vengano penalizzate le vetture a benzina, pur non catalizzate, che non hanno responsabilità in ciò.

Peccato che la Giunta lasci totalmente immuni vetture e veicoli diesel catalizzati, riducendo, in tal modo, drasticamente l'efficacia del provvedimento.

Ma va apprezzata la novità di rispetto dei diritti dei cittadini "incolpevoli" che si rinviene nella delibera vicentina.

Non sono a conoscenza degli sviluppi della situazione successivi al 15/2/2003.

-) *Padova* adotta un dettagliato piano d'azione, ed è la sola città, a quanto mi risulti, che prende in considerazione, ai fini degli interventi, i singoli inquinanti collegandoli alle singole tipologie di veicoli coinvolti. Come stiamo per vedere, sono previsti 4 piani con provvedimenti diversi e mirati.

Prima di analizzarli brevemente, converrà dar conto delle Notizie Generali sul Piano di Emergenza ambientale, che si possono trovare sul sito web del Comune (www.comune.padova.it).

Dopo aver descritto le principali sostanze inquinanti, c'è anche qualche inesattezza, come ad esempio relativamente ai "provvedimenti obbligatori che occorre assumere": è vero che la Direttiva 96/62/CE, recepita con D.Lgs. 351/1999, richiamato dal Comune, prevede in presenza o nel rischio del superamento dei valori limite, idonee misure per il contenimento, ma l'aggiunta "e quindi di limitazione della circolazione" è una aggiunta dell'opuscolo patavino, del tutto arbitraria, soprattutto in relazione al PM10: come già visto

supra, sub 8, la direttiva europea prevede che *tutte* le cause vadano affrontate (con provvedimenti legittimi e non discriminatori o sproporzionati), non certo solo il traffico automobilistico.

Ciò detto, occorre comunque guardare con relativo favore ai quattro Piani:

Il *Piano Verde* si applica allorché il benzene superi i limiti di legge. In questo caso i divieti, dalle 8 alle 18, sono solo per le vetture non catalizzate a benzina, i motocicli ed i ciclomotori non catalitici, mentre tutte le altre categorie di veicoli non sono limitate. La norma è coerente e legittima: nessuna violazione è ravvisabile, né lesione di diritti privati: auto e moto non catalitiche sono effettivamente le principali responsabili dell'emissione di benzene; inoltre le limitazioni sarebbero temporanee. Peraltro il problema non sussiste: come già osservato, l'inquinamento da benzene è strettamente correlato, più che alla presenza o meno della marmitta catalitica, al tenore di questa sostanza nella benzina, tenore che ormai ha raggiunto livelli molto contenuti (vd. *supra*, cap. 2 a). Tanto che il Comune di Padova può affermare che "sulla base dei rilevamenti degli anni scorsi è presumibile che per il futuro non si verifichino superamenti dei limiti vigenti".

Il *Piano Grigio* riguarda l'inquinamento da PM10. In caso di superamento dei limiti i veicoli "fermati" sono quelli diesel, ivi compresi gli omologati Euro1, nonché motocicli e ciclomotori non catalitici, mentre correttamente le vetture a benzina, anche non catalitiche non subiscono limitazioni. Qualche dubbio ho riguardo alle moto non catalitiche, soprattutto se a quattro tempi: è dubbia la loro responsabilità nella formazione del particolato. Anche nella zona di Padova si prevedono sforamenti dei limiti delle polveri fini, soprattutto nella stagione invernale, e ciò conferma ancora una volta, ove ve ne fosse bisogno, la responsabilità degli impianti termici.

Il *Piano Giallo* ed il *Piano Rosso*, infine, si riferiscono rispettivamente agli idrocarburi policiclici aromatici il primo, ed al monossido di carbonio e biossidi di azoto il secondo. Di questi inquinanti il Comune di Padova ritiene maggiormente responsabili

auto e moto non catalitiche, ed a loro sono riferite le eventuali limitazioni, con eccezione di quelle alimentate a metano o GPL. Tuttavia, se per monossido di carbonio e biossidi di azoto non sono previsti superamenti dei limiti di legge, ciò significa che il contributo di tali veicoli è abbastanza trascurabile.

Al Comune di Padova spetta comunque un giudizio positivo per l'approccio sostanzialmente corretto soprattutto con riferimento al controllo di benzene e PM10, anche se va da sé che il traffico veicolare non può certo essere la sole fonte inquinante sulla quale intervenire.

f) Firenze.

Relativamente alla città di Dante Alighieri bisogna purtroppo dar conto di una situazione di estremo pericolo per i diritti dei proprietari delle vetture non catalizzate.

L'ordinanza sindacale n. 10691 dell'1/2/2003 parte subito col piede sbagliato: premette infatti che "i limiti ed i valori del PM10 risultano frequentemente superati" nella realtà fiorentina ed individua la causa, manco a dirlo, nel traffico automobilistico. E ciò è alquanto singolare: come si ricorderà (cap. 2 sub b) proprio la relazione annuale del Comune di Firenze relativa alla qualità dell'aria dell'anno 2000 evidenziò un apporto inquinante quasi nullo da parte delle vetture private (4%). Dunque il Comune smentisce se stesso...

Dopo la premessa (infondata), ed un richiamo del tutto arbitrario e *contra legem* agli artt. 5, 6 e 7 del Codice della Strada, l'ordinanza lancia la consueta "dichiarazione di guerra" alle vetture non catalitiche, ipotizzando per esse divieti sempre più restrittivi e che, nelle intenzioni della Amministrazione comunale, diventerebbero assoluti a partire dal 2005. Questa ipotesi è, naturalmente, di estrema gravità, in quanto, se dovesse essere attuata, costituirebbe il secondo caso italiano, dopo Roma, di espropriazione di vetture.

Circa i vizi di legittimità di una simile situazione, per ora ipotetica, non posso che rinviare alle riflessioni svolte relativamente a Roma; in ogni caso un simile provvedimento sarebbe del tutto sproporzionato e privo di necessità; violerebbe dunque in modo marchiano il principio di proporzionalità.

Attualmente l'ordinanza fiorentina prevede, nelle giornate di mercoledì e giovedì comprese tra il 5/2/2003 ed il 27/3/2003, dalle 9 alle 17, il divieto di transito in città alle vetture non catalizzate, eccezion fatta per quelle alimentate a metano e GPL; nel medesimo arco di tempo il divieto per i ciclomotori non catalizzati è in vigore dalle 10 alle 12 e dalle 15 alle 17. I motorini godono in Comune (ma anche a Roma, come si è visto, dove sono immuni da ogni limitazione) di un trattamento di favore ingiustificato; la mia impressione è che ciò dipenda anche dal tipo di utenza dei medesimi, costituita per lo più da giovani e giovanissimi, da sempre superprotetti dalla sinistra.

La brevità del periodo di divieto (2 giorni a settimana per meno di due mesi) fa sorvolare su eventuali violazioni, comunque tollerabili.

Il fatto grave è che questa limitazione sembrerebbe (il condizionale è d'obbligo) essere il primo anello di una catena che porterebbe, come detto, ad un divieto assoluto per le vetture non catalizzate. L'impressione è acclarata dal fatto che anche in riva all'Arno gli amministratori pubblici si disinteressano delle altre sorgenti inquinanti e solo la limitazione alle vetture non catalitiche è ritenuta urgente, mentre gli altri interventi sono rinviati nel tempo. Anche in questo caso, dunque, si ha la sensazione di un "piano" (la messa al bando di una parte di vetture) che l'Amministrazione comunale ha in mente da tempo e che prescinde da ogni altra considerazione o rilievo di fatto.

La situazione del Comune di Firenze, quindi, va strettamente sorvegliata, e portata subito avanti alla magistratura in caso degenerasse.

g) Napoli.

L'ordinanza sindacale n. 1 del 3/1/2003 ha stabilito il divieto di circolazione per i veicoli non catalizzati dalle 8.30 alle 18.30 di tutti i lunedì, mercoledì e venerdì compresi fra l'8/1/2003 ed il 30/6/2003. Sono esclusi dal divieto le vetture non catalitiche alimentate a metano e GPL, nonché quelle diesel con filtro autorigenerante, nonché quelle dotate di un dispositivo di abbattimento delle emissioni oltre il 50%.

La previsione del filtro autorigenerante è una novità nella legislazione delle amministrazioni comunali, e non sono a conoscenza della sua utilità né della applicazione concreta. Anche i dispositivi che abbattano le emissioni in misura superiore al 50% costituiscono una misura teorica: il retrofit, ad esempio, dovrebbe garantire un abbattimento intorno al 40-50%, per cui non si capisce bene se possa esentare dai divieti o meno. Del resto lo stesso catalizzatore a tre vie garantisce un risultato tra il 75% ed il 90%, ma si tratta, come visto al cap. 4, di valori teorici, che sono assicurati solo allorché la vettura sia nuova o con una bassa percorrenza chilometrica.

Le limitazioni sono abbastanza penalizzanti, anche se a Napoli il parco auto al quale si riferiscono (le vetture non catalitiche) è certamente più numeroso che in altre città: per cui un analogo provvedimento a Milano ha una idoneità molto minore (praticamente nulla) rispetto alla città partenopea. Le deroghe ammesse (carburanti alternativi, filtri e dispositivi di abbattimento) sono comunque abbastanza interessanti e, se la loro attuazione pratica è possibile, collocano l'ordinanza napoletana entro i confini della legittimità, a condizione che esista una efficiente rete di trasporti pubblici e che risulti agevole poter rifornire le vetture di GPL o metano.

L'unico neo riguarda le vetture che non hanno la possibilità di installare l'impianto a metano o GPL, come la Fiat 500, la Citroen 2CV ed il Maggiolino Volkswagen. Si tratta di un numero abbastanza esiguo di auto che, oltretutto, rivestono interesse storico ai sensi dell'art. 60 del Codice della Strada. Una deroga in loro favore sarebbe

auspicabile al fine di rendere legittimo il provvedimento della Giunta partenopea.

Ignoro, infine, la situazione normativa napoletana riguardo le altre fonti inquinanti.

h) Palermo.

I divieti alla circolazione nel capoluogo siciliano valgono nella ZTL (zona a traffico limitato), un'area di circa 380 ettari, corrispondente al centro storico della città. In questa zona, dalle 8 alle 14 e dalle 17 alle 20 non possono circolare auto e moto non catalizzate, con la consueta eccezione di quelle convertite a metano e GPL.

Tuttavia, molto opportunamente, i residenti dell'area soggetta a limitazione, proprietari di veicoli non catalitici, hanno un *pass* per poter circolare all'interno dell'area stessa.

A mio avviso il provvedimento è legittimo: la tutela dei residenti, e dunque la sensibilità verso di essi, quasi sempre evita censure di illegittimità alle normative locali. Quanto ai non residenti, potranno comunque entrare in città fino alla zona *off limits*, per poi usare i mezzi pubblici. Naturalmente, come già osservato per Napoli, condizioni di legittimità sono una adeguata rete di trasporti pubblici e di stazioni di rifornimento di GPL e metano.

9. Conclusioni.

Giunto al termine del mio *excursus* sulle limitazioni al traffico veicolare per motivi di inquinamento atmosferico, ed in particolare alle vetture non catalitiche, posso trarre brevi conclusioni.

Il panorama che ho descritto è abbastanza sconcertante, con poche eccezioni.

Con il pretesto della salute, i diritti dei proprietari delle auto non catalizzate, pur se legalmente acquistate, sono sistematicamente calpestati, nonostante si tratti di diritti fondamentali e tutelati da norme nazionali, comunitarie ed internazionali.

Ci sono casi molto gravi di violazioni, primo fra tutti Roma, dove la situazione è al limite della rilevanza penale. Ritengo infatti che nei confronti di taluni amministratori possa essere ipotizzabile la violazione dell'art. 323 del codice penale, che punisce il comportamento del Pubblico Ufficiale (da intendere anche in senso collegiale) che intenzionalmente ed in violazione di norme di legge tragga un ingiusto profitto per sé o arrechi un danno ingiusto a terzi. Ebbene, di fronte a provvedimenti palesemente in violazione di norme di legge, anche sovraordinate, come il principio di proporzionalità o quelle che tutelano la proprietà privata; tenuto conto che non è certo ammissibile che pubblici amministratori non conoscano la portata di tali principi e di tali norme (da qui il dolo, richiesto dall'art. 323 cod. pen.), ed essendo evidente il danno da essi arrecato ad alcuni cittadini (danno che arriva fino all'espropriazione di fatto della propria vettura), a mio avviso sussistono i presupposti dell'abuso d'ufficio.

Attualmente la situazione di rilevanza penale si sta verificando a Roma, ma anche Firenze e la Lombardia sono a rischio.

Sempre nei casi più gravi, ritengo quantomeno da valutare l'applicabilità della legge n. 142/1990 che prevede, agli artt. 39 e 40, lo scioglimento del Consiglio comunale o la revoca dall'incarico di uno o più suoi membri, per atti contrari alla Costituzione o per gravi inadempienze.

Inoltre, chi annuncia demolizioni di massa o comunque "terrorizza" la gente con notizie false, esagerate o tendenziose, atte a turbare la tranquillità dei cittadini è punibile ai sensi dell'art. 656 del codice penale. Non bisogna temere di querelare chi, per violare i diritti soggettivi, privati si rende autore di violazioni anche di rilevanza penale.

Mi rendo conto che si tratta di soluzioni drastiche, ma non sono in alcun modo tollerabili atteggiamenti e norme da stato

totalitario che a volte assumono la conformazione di veri e propri “atti di vandalismo” nei confronti di cittadini incolpevoli.

Naturalmente, poi, è sempre possibile il ricorso giurisdizionale contro i provvedimenti ritenuti illegittimi, così come, in caso di successo, potrà essere richiesto il risarcimento dei danni subiti.

Ma è la strategia generale della lotta allo smog in Italia ad essere viziata in radice.

La normativa comunitaria pone limiti sempre più stringenti alla presenza di sostanze inquinanti. Ma lo fa tenendo conto di numerosi fattori, tra i quali la disponibilità della miglior tecnologia disponibile, le condizioni climatiche dei singoli Paesi, il rapporto costo/efficacia di ogni singola misura; nessuna azione di “strangolamento” dei cittadini è prevista, né sarebbe ammissibile, così come non sarebbe ammissibile in alcun modo la previsione di obiettivi da ottenere con modalità illegittime, ed eventuali sacrifici individuali sono consentiti solo se non siano eccessivi, se rispettino, cioè i principi fondamentali dell’ordinamento comunitario posti a tutela dei cittadini.

Si è altresì visto come la normativa europea prevede che la lotta allo smog debba riguardare tutte le fonti di emissioni, sia perché solo in tal modo sarà possibile rispettare i limiti senza particolari difficoltà, sia per non incorrere in vulnerazioni dei diritti privati.

Ma proprio su questo punto si registrano in Italia le più gravi violazioni: delle varie sorgenti emissive (impianti termici, impianti industriali, di produzione di energia e traffico veicolare, privato, pubblico, pesante e commerciale) la maggior parte delle amministrazioni locali ne considera solo una: la circolazione delle vetture private non catalitiche. In tal modo si affronta, soprattutto con riferimento a determinati agenti nocivi, solo una piccola parte di responsabilità, con conseguente difficoltà, quando non impossibilità, di raggiungere gli scopi prefissati.

La strategia per ridurre le concentrazioni di Pm10 (di fatto il solo inquinante che spesso supera i limiti di legge), poi, è paradossale: non si muove un dito nei confronti di sorgenti relevantissime (ricordo

che 80 caldaie a carbone arrivano ad inquinare come 300.000 auto non catalitiche) e ci si accanisce contro le vetture prive di catalizzatore, addirittura contro quelle a benzina e a GPL o metano, il cui contributo inquinante, come detto, è pressoché nullo. In tale contesto anche le vetture di interesse storico, quelle che in tutto il mondo testimoniano la storia più o meno recente di un Paese, sono considerate cavie per il *business* selvaggio.

La direttive comunitarie in tema di lotta all’inquinamento atmosferico valgono anche per gli altri 14 Stati dell’Unione Europea, ma da nessuno di questi 14 Stati ho notizia di atti pretestuosi e di gravi violazioni dei diritti privati.

Tutti i piani d’azione che considerino esclusivamente i veicoli non catalitici quali fonti di inquinamento sono illegittimi.

Gli incentivi fiscali, le agevolazioni, al limite la tassazione proporzionata alle emissioni sono strumenti legittimi per favorire un eventuale riammodernamento del parco auto che, lo ricordo, è una somma di diritti individuali di proprietà.

Del resto, chi oggi acquista una Renault Clio nuova, omologata secondo i parametri “Euro3” non ha certo un diritto di proprietà affievolito rispetto, ad esempio a chi, sempre oggi, acquista una Volkswagen Polo nuova omologata secondo i parametri “Euro4” entrambi godono delle garanzie di proprietari, oggi come in futuro.

In un Paese democratico è certamente possibile ottenere il miglioramento dell’aria urbana senza ledere le posizioni soggettive giuridiche dei cittadini: le vetture non catalitiche, poi, sono un falso problema, in quanto destinate comunque a diminuire, essendo fuori produzione da oltre un decennio.

Ciò che non può essere in alcun modo accettato è che personaggi squallidi, appartenenti al mondo del “*business* a tutti i costi” (*trash-business*), con la compiacenza di amministratori senza scrupoli e privi di serie intenzioni di risanamento dell’aria, di politici e di elementi dei *mass media*, usando argomenti di grande impatto sociale, come la tutela della salute, e tramite un modo distorto ed illegittimo di perseguirla, anche sfruttando la scarsa conoscenza

tecnica dei cittadini sull'argomento, o addirittura sviando i cittadini stessi dalla realtà mediante campagne di disinformazione dolosa, arricchiscano le multinazionali alle quali appartengono o alle quali fanno da vassalli, costringendo la gente a cambiare vettura. Contro costoro è necessario usare la "tolleranza zero", e vanno perseguiti in tutte le sedi giudiziarie, penali, amministrative e civili.

Io credo che fermare il carrozzone "ecologista", e salvare quindi i diritti dei cittadini, sia possibile.

Milano, 10 Marzo 2003

(Il presente scritto è valido solo se reca la sottoscrizione dall'autore
Non è ammessa la divulgazione senza previo consenso dell'autore)