

**ECC. MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE  
PER IL PIEMONTE - TORINO**

**Ricorso**

nell'interesse del **Comitato Torino Respira** (C.F. 12196520014), con sede legale in Torino, via Manzoni n. 4, in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore* dott. Roberto Mezzalama (C.F. MZZRRT66L19A859U), nonché del dott. **Roberto Mezzalama** in proprio (C.F. MZZRRT66L19A859U), residente in Torino, in via Manzoni n. 4, rappresentati e difesi dall'avv. Giuseppe Civale (C.F. CVLGPP68L27I489Q, pec giuseppcivale@pec.ordineavvocatitorino.it) e dell'avv. Marino Careglio (C.F. CRGMRN65H28L219K; pec marinocareglio@pec.ordineavvocatitorino.it) nonché l'avv. Stefano Cresta (C.F. CRSSFN74B12L219N; avvstefanocresta@cnfpec.it), con elezione del domicilio fisico presso lo studio dell'avv. Giuseppe Civale, in Torino, corso San Martino n. 2 (numero di *fax* indicato per le comunicazioni: 01119112302) e domicilio digitale presso le pec di tutti i menzionati difensori, nominati come da procure in calce al presente atto

***contro***

- la **REGIONE PIEMONTE** (C.F. 80087670016 e P.I. 02843860012), in persona del Presidente, legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Torino (TO - 10122), piazza Castello n. 165;
- la **CITTA METROPOLITANA di TORINO** (C.F. e P.I. 01907990012), in persona del Sindaco metropolitano, legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Torino, corso Inghilterra n. 7;
- il **COMUNE DI TORINO** (C.F. e P.I. 00514490010), in persona del Sindaco, legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Torino, piazza Palazzo di Città n. 1;

***e per quanto occorra, notiziando***

- il sig. [REDACTED]

- la sig.ra [REDACTED]

***per l'annullamento, previa sospensione***

***e/o altra misura cautelare idonea***

- della deliberazione della Giunta Regionale 9 agosto 2019, n. 8-199, pubblicata sul B.U.R.P. n. 33 del 14 agosto 2019, recante “*D.G.R. n. 22 - 5139 del 5 giugno 2017. Accordo di Programma per l'adozione coordinata e congiunta di misure di risanamento della qualità dell'aria nel Bacino Padano. Aggiornamento dello schema di ordinanza sindacale tipo per le misure strutturali e temporanee, di cui alla d.g.r. 28 settembre 2018, n. 57-7628 e del relativo elenco dei Comuni chiamati ad attuare le limitazioni per la stagione 2019/2020*”, e relativi allegati, nelle parti comunque afferenti alle deroghe per le limitazioni strutturali alla circolazione veicolare, allegato 1, punto 4.14 (“*veicoli condotti da persone il cui ISEE del relativo nucleo familiare sia inferiore alla soglia di 14.000 €, non possessori di veicoli esclusi dalle limitazioni, nel limite di un veicolo ogni nucleo familiare, muniti di autocertificazione che attesi i predetti requisiti*”) e punto 4.15 (“*veicoli condotti da persone che abbiano compiuto il 70° anno di età, non possessori di veicoli esclusi dalle limitazioni, nel limite di un veicolo ogni nucleo familiare*”), nonché ai fini delle limitazioni temporanee, punto 5 e relativo rimando ai punti precedenti;

- decreto del Consigliere Delegato della Città metropolitana di Torino n. 336-9429 del 18 settembre 2019, recante “*Piano d'intervento operativo contenente misure per il miglioramento della qualità dell'aria. Aggiornamento dello schema di ordinanza sindacale tipo per la limitazione della circolazione veicolare e delle misure temporanee omogenee da adottarsi in caso di situazioni di perdurante accumulo degli inquinanti*”, e relativi allegati, comunque afferenti alle deroghe per le limitazioni strutturali alla circolazione veicolare, allegato 1, punto 4.3. (“*Le autovetture condotte da persone che abbiano compiuto il 70° anno di età, non possessori di veicoli esclusi dalle limitazioni*”) punto 4.13 (“*veicoli diesel Euro 3 condotti da persone il cui ISEE del relativo nucleo familiare sia inferiore alla soglia di 14.000 €, non possessori di veicoli esclusi dalle limitazioni. Il veicolo deve essere di proprietà di uno dei componenti del nucleo*

familiare. Occorre essere muniti di copia dell'attestazione ISEE che attesti i predetti requisiti. La presente esenzione è valida fino all'1/10/2020"), nonché ai fini delle limitazioni temporanee, punto 5.3. (*"Le autovetture condotte da persone che abbiano compiuto il 70° anno di età, non possessori di veicoli esclusi dalle limitazioni"*), punto 5.15. (*"veicoli diesel Euro 3, 4 e 5 e benzina Euro 1 condotti da persone il cui ISEE del relativo nucleo familiare sia inferiore alla soglia di 14.000 €, non possessori di veicoli esclusi dalle limitazioni. Il veicolo deve essere di proprietà di uno dei componenti del nucleo familiare. Occorre essere muniti di copia dell'attestazione ISEE che attesti i predetti requisiti. La presente esenzione è valida fino all'1/10/2020"*);

- deliberazione della Giunta Comunale di Torino 27 settembre 2019 n. 04003/112, recante *"Adozione delle misure antismog previste dall'accordo di programma per l'adozione coordinata e congiunta di misure di risanamento della qualità dell'aria nel bacino padano"* e relativi allegati, comunque afferenti alle deroghe per le limitazioni strutturali alla circolazione veicolare, allegato 3, punto 2.3. (*"Le autovetture condotte da persone che abbiano compiuto il 70° anno di età, non possessori di veicoli esclusi dalle limitazioni"*) punto 2.13 (*"veicoli diesel Euro 3 condotti da persone il cui ISEE del relativo nucleo familiare sia inferiore alla soglia di 14.000 €, non possessori di veicoli esclusi dalle limitazioni. Il veicolo deve essere di proprietà di uno dei componenti del nucleo familiare. Occorre essere muniti di copia dell'attestazione ISEE che attesti i predetti requisiti. La presente esenzione è valida fino all'1/10/2020"*), nonché ai fini delle limitazioni temporanee, punto 3.3. (*"Le autovetture condotte da persone che abbiano compiuto il 70° anno di età, non possessori di veicoli esclusi dalle limitazioni"*), punto 3.15. (*"veicoli diesel Euro 3, 4 e 5 e benzina Euro 1 condotti da persone il cui ISEE del relativo nucleo familiare sia inferiore alla soglia di 14.000 €, non possessori di veicoli esclusi dalle limitazioni. Il veicolo deve essere di proprietà di uno dei componenti del nucleo familiare. Occorre essere muniti di copia dell'attestazione ISEE che attesti i predetti requisiti. La presente esenzione è valida fino all'1/10/2020"*);

- ordinanza dirigenziale della Città di Torino 27 settembre 2019 n. 42/AA, recante *"Piano d'intervento operativo contenente misure per il miglioramento della qualità dell'aria da adottarsi a partire dal 1° ottobre 2019. Limitazione della circolazione"*

*veicolare e aggiornamento delle misure temporanee omogenee da adottarsi in caso di situazioni di perdurante accumulo degli inquinanti”, e relativi allegati, nelle parti comunque afferenti alle richiamate deroghe di cui alla delibera di Giunta comunale n. 112/2019 - di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale adottato dalle Amministrazioni resistenti, anche se allo stato non conosciuto, ivi incluso, per quanto occorra: la nota della Regione Piemonte n. 5.40.10.8/2019A/A16000-A1602A del 10 ottobre 2019, con cui, assentendo l’accesso FOIA, sono state illustrate le ragioni di alcune deroghe nel presente giudizio contestate, oltre i verbali delle riunioni del Tavolo di coordinamento della Città Metropolitana di Torino, 9 luglio 2019 e 3 settembre 2019.*

\*\*

## **FATTO**

### **1. I ricorrenti**

**1.1.** Il Comitato Torino Respira (di seguito anche il “Comitato”) è un comitato di cittadini costituitosi in data 31 gennaio 2018, con lo scopo di promuovere ed adottare iniziative finalizzate a tutelare nonché a migliorare la qualità dell’aria nella città di Torino e nell’area metropolitana torinese (atto costitutivo e statuto: **doc. 1 e 2**).

Il Comitato persegue tale fine attraverso attività di informazione, di sensibilizzazione e di coinvolgimento dei cittadini, organizzazione di incontri con esperti, sollecitazione delle istituzioni all’adozione di misure dirette alla riduzione dell’inquinamento atmosferico e delle emissioni che ne sono causa, nonché anche tramite iniziative giudiziarie a tutela della salute.

Il Comitato, a cui aderiscono 198 soci, ha una struttura stabile, i suoi organi sono il Presidente (ed eventuali Vicepresidenti), l’Assemblea dei soci ed il Consiglio direttivo il quale ha il compito, tra gli altri, di pianificare e di coordinare l’organizzazione di iniziative e attività, di approvare l’adesione di nuovi componenti e di curare l’espletamento di tutte le attività di ordinaria e straordinaria amministrazione, necessarie od utili per il perseguimento dello scopo del Comitato stesso.

Il Comitato è divenuto in questi anni un importante riferimento dei cittadini e della società civile, per quanto riguarda le problematiche dell’inquinamento atmosferico metropolitano.

Ne sono riprova le azioni di sensibilizzazione avviate, come l'iniziativa "*Che aria tira?*", che è stata una campagna di campionamento e di monitoraggio a cui hanno aderito oltre 200 cittadini (articoli di stampa: **doc. 3**) o la circostanza che il Comitato, ritenuta seria la questione in termini di salute pubblica, ha sostenuto l'esposto presentato presso la Procura della Repubblica di Torino, integrato nel 2018 e 2019 (**doc. 4**).

**1.2.** Il dott. Roberto Mezzalama, oltre che legale rappresentante del Comitato, nel presente atto è anche ricorrente in proprio, in quanto residente a Torino (carta d'identità: **doc. 5**) e cittadino interessato per *vicinitas* alla questione ambientale e di salute pubblica, e dunque parimenti interessato ad impugnare gli atti e le decisioni contestate.

\*

## **2. Gli atti impugnati (e loro premesse)**

**2.1.** La problematica della qualità dell'aria ha in questi anni richiamato l'attenzione del legislatore ed in genere delle Autorità anche comunitarie, dato il rilevante impatto che essa ha sulla salute pubblica e, purtroppo, sulla minore aspettativa di vita di coloro che si trovano a vivere in aree come quella del Bacino Padano, e in particolare in aree metropolitane come quella torinese, come fotografato dal recente rapporto dell'Agenzia europea per l'ambiente e segnalato da diversi quotidiani (**doc. 6**).

Risultano poi pendenti due procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti dello Stato italiano, e giunte alla fase giudiziale, per violazione della normativa sui limiti di presenza di particolato PM10 (Corte di Giustizia n. C-664/18 del 13 ottobre 2018) e del biossido d'azoto (Corte di Giustizia n. C-573/19 del 26 luglio 2019).

**2.2.** Focalizzandoci sui recenti interventi amministrativi volti a contrastare o almeno a contenere questo problema di tutti, va ricordato che ai fini dell'adozione di misure coordinate e congiunte, il 9 giugno 2017 è stato sottoscritto a Bologna tra il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed i Presidenti della Regione Emilia - Romagna, Lombardia, Veneto ed anche Piemonte, il "*Nuovo accordo di programma per l'adozione coordinata e congiunta di misure per il miglioramento della qualità dell'aria nel bacino padano*", mediante il quale le parti, ai sensi dell'art. 1, "*considerata la specificità meteorologica e orografica del Bacino Padano, individuano una serie di interventi comuni da porre in essere, in concorso con quelli previsti dalle*

*norme e dai piani della qualità dell'aria vigenti, nel quadro di un'azione coordinata e congiunta, nei settori maggiormente responsabili di emissioni inquinanti, ai fini del miglioramento della qualità dell'aria e del contrasto all'inquinamento atmosferico” (doc. 7).*

**2.3.** In attuazione del predetto Accordo di programma, con d.G.R. n. 42-5805 del 20 ottobre 2017 la Regione Piemonte ha approvato le *“Prime misure di attuazione dell’Accordo di Programma per l’adozione coordinata e congiunta di misure di risanamento della qualità dell’aria nel Bacino Padano, sottoscritto in data 9 giugno 2017, ai sensi dell’articolo 10, comma 1, lett. d), della legge 88/2009”* e, con decreto dirigenziale n. 463 del 31 ottobre 2017, è stato adottato protocollo operativo per l’attuazione delle misure temporanee omogenee e gli schemi di ordinanza tipo per le misure temporanee e strutturali.

**2.4.** Sempre al fine di coordinare le misure amministrative di contrasto all’inquinamento, sulla falsariga ed anche in attuazione dell’Accordo di programma di Bologna, a livello locale è stato istituito presso la Città metropolitana di Torino un Tavolo di coordinamento metropolitano sulla qualità dell’aria, alle riunioni del quale, tenutesi a partire dal 2017, sono stati invitati a prendere parte i rappresentanti delle diverse Amministrazioni locali afferenti all’area di competenza della Città metropolitana, nonché di ARPA Piemonte, dell’Agenzia Mobilità Piemontese e a quanto risulta anche di Regione Piemonte.

Le riunioni del predetto Tavolo tenutesi in data 31 gennaio e 16 febbraio 2018 hanno condotto all’uniformazione dei provvedimenti di limitazione del traffico sul territorio comprendente i Comuni di Torino ed altri limitrofi. Per tali Comuni è stato previsto l’aggiornamento del *“Protocollo Operativo per l’attuazione delle misure temporanee omogenee”* di cui all’allegato 1 del decreto dirigenziale n. 463/2017, formalizzato con decreto del Vicesindaco metropolitano n. 53 – 6005/2018 del 28 febbraio 2018, comportante revisione da parte di Regione Piemonte della tabella 1 dell’allegato 1 sopra citato.

**2.5.** La predetta d.G.R. n. 42-5805 del 20 ottobre 2017, attuativa dell’Accordo di Programma di Bologna, è stata successivamente integrata dalla d.G.R. 14 settembre 2018 n. 29-7538 e dalla d.G.R. 28 settembre 2018 n. 57-7628. Con quest’ultima, in

particolare, è stato adottato lo schema di ordinanza sindacale tipo per le misure strutturali e temporanee da adottarsi nei Comuni dell'agglomerato di Torino e nei Comuni con popolazione maggiore di 20.000 abitanti, nei quali risulta superato uno o più valori limite del particolato PM10 o del biossido di azoto per almeno 3 anni, anche non consecutivi, nell'arco degli ultimi cinque anni.

**2.6.** Nel quadro sopra accennato, venendo a tempi più recenti, con deliberazione del Consiglio regionale 25 marzo 2019, n. 364 - 6854 è stato approvato il Piano regionale di qualità dell'aria, il quale costituisce lo strumento per la programmazione, il coordinamento ed il controllo in materia di inquinamento atmosferico, finalizzato al miglioramento progressivo delle condizioni ambientali e alla salvaguardia della salute dell'uomo e dell'ambiente.

Alle limitazioni della circolazione in ambito urbano è dedicato il paragrafo TR. 13 dell'allegato A del Piano, il quale consta di due pagine ed invero non fa menzione di deroghe in ragione di ISEE o di età avanzata (**doc. 8**).

**2.7.** Ancora più di recente, dopo le elezioni amministrative regionali ed il cambio della Giunta, con la d.G.R. n. 8-199 del 9 agosto 2019, pubblicata sul B.U.R.P. n. 33 del 14 agosto 2019, recante “*D.G.R. n. 22 - 5139 del 5 giugno 2017. Accordo di Programma per l'adozione coordinata e congiunta di misure di risanamento della qualità dell'aria nel Bacino Padano. Aggiornamento dello schema di ordinanza sindacale tipo per le misure strutturali e temporanee, di cui alla d.g.r. 28 settembre 2018, n. 57-7628 e del relativo elenco dei Comuni chiamati ad attuare le limitazioni per la stagione 2019/2020*” (**doc. 9**), la Regione Piemonte è intervenuta sul pacchetto delle precedenti misure, principalmente inserendo, per quanto qui interessa, nuove ed impattanti deroghe alle limitazioni strutturali e temporanee alla circolazione veicolare.

Nelle specie, la Regione ha inserito nella sezione dell'Allegato 1, dedicata ai “*Veicoli esentati dalle limitazioni strutturali alla circolazione veicolare di cui a punti 1.2 e 1.3*”, le seguenti deroghe:

- punto 4.14 “*veicoli condotti da persone il cui ISEE del relativo nucleo familiare sia inferiore alla soglia di 14.000 €, non possessori di veicoli esclusi dalle limitazioni, nel limite di un veicolo ogni nucleo familiare, muniti di autocertificazione che attesti i predetti requisiti*”;

- punto 4.15 “*veicoli condotti da persone che abbiano compiuto il 70° anno di età, non possessori di veicoli esclusi dalle limitazioni, nel limite di un veicolo ogni nucleo familiare*”.

Per quanto invece le deroghe temporanee, è stato previsto al punto 5 un espresso rimando di operatività a quelle strutturali.

**2.9.** Occorre a tal riguardo segnalare la circostanza che la Regione Piemonte ha anticipato le nuove deroghe ai Comuni dell’area urbana torinese interessati in sede di riunione del Tavolo di coordinamento metropolitano sulla qualità dell’aria tenutosi il 9 luglio 2019, registrando un forte dissenso.

Il relativo verbale (**doc. 10**), in alcuni suoi significativi stralci, dà plasticamente conto dello stato del problema:

- “**Robotto** (Arpa Piemonte): *Arpa ha rielaborato i dati raccolti all’interno del piano regionale della qualità dell’aria (dati pubblici) attraverso modelli dai quali è emerso che il quadro emissivo della Città di Torino è 85% dovuto al traffico veicolare (...)*”;

- “**Ceppi** (Comune di Chieri): *chiede all’assessore regionale quali siano le motivazioni che spingono verso l’introduzione di un’ulteriore deroga basata sull’ISEE e se siano state valutate le ricadute in termini di mezzi circolanti e quindi sull’efficacia del provvedimento. Ritiene sarebbe preferibile utilizzare il parametro del reddito per modulare gli incentivi piuttosto che inserirlo come deroga ulteriore*”;

- “**Azzara**: (...) *Concorda che sarebbe preferibile utilizzare l’ISEE per incentivare il cambio o revamping del mezzo piuttosto che come parametro di deroga*”;

- “**Marnati** (n.d.r. Assessore regionale ambiente): (...) **La scelta politica dell’Amministrazione** al momento è di riproporre le deroghe relative al blocco del traffico contenute nella precedente delibera e andare incontro ai cittadini che non hanno la possibilità di comprarsi un’auto nuova consentendogli comunque di muoversi”;

- “**Lettieri** (comune di Rivoli) (...) *Non condivide la proposta di deroga sugli over 70 perché, a suo avviso, sono una parte della popolazione che non ha problemi di utilizzare il mezzo pubblico; ritiene che chi lavora in aree non servite da mezzi pubblici o chi ha figli piccoli da portare a scuola abbia più bisogno dell’auto*”.



**2.10.** Ad ogni buon conto, la Regione è andata avanti nel suo proposito e le deroghe sono effettivamente comparse nella d.G.R. n. 8-199 del 9 agosto 2019.

A fronte di queste deroghe la Città Metropolitana, con decreto del Consigliere delegato 18 settembre 2019 n. 336 – 9429/2019 (**doc. 11**) ha: da un lato, approvato ed aggiornato *“secondo le indicazioni emerse nelle riunioni del Tavolo di Coordinamento della qualità dell’aria, lo schema di ordinanza sindacale tipo per l’applicazione delle misure di limitazione delle emissioni previste a partire dal 1 ottobre 2019 per una rapida ed omogenea attuazione dei provvedimenti, allegato al presente decreto a farne integrante e sostanziale”*, ponendo maggiori restrizioni rispetto alla delibera regionale, nei termini sopra riportati in epigrafe, in buona sostanza limitando l’esenzione strutturale ISEE ai soli veicoli Euro 3 diesel, mentre per l’esenzione temporanea prevedendola per gli Euro 3, 4 e 5 diesel e Euro 1 benzina; dall’altro, ha messo nero su bianco il dissenso o se non altro le perplessità emerse per la dichiarata *“scelta politica”* assunta dalla Regione, esternando, per l’appunto, che *“I Comuni del Tavolo di Coordinamento, vista la particolare gravità dei fenomeni di inquinamento atmosferico gravanti sul territorio metropolitano, esprimono forte perplessità sull’introduzione ed il mantenimento di deroghe che riducano l’efficacia dei provvedimenti precedentemente adottati e sollecitano, pertanto, la Regione Piemonte ad introdurre nuove e specifiche misure volte a superare i meccanismi derogatori ed a supportare in modo attivo le categorie interessate dalle limitazioni”*.

**2.11.** A seguire ha preso posizione anche il Comune di Torino.

In primo luogo, esso ha adottato la delibera di Giunta comunale 27 settembre 2019 n. 04003/112, recante *Adozione delle misure antismog previste dall’accordo di programma per l’adozione coordinata e congiunta di misure di risanamento della qualità dell’aria nel bacino padano (doc. 12)*, con cui l’Amministrazione comunale ha riproposto testualmente le perplessità emerse a livello di Città Metropolitana, nonché ha aggiunto che *“La Città di Torino ha, inoltre, ritenuto opportuno richiedere, con lettera prot. n. 733 del 10/09/2019 dell’Assessorato all’Ambiente, al Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare una valutazione sulla coerenza del provvedimento concordato in seno al Tavolo Metropolitano rispetto agli Accordi per il miglioramento della qualità dell’aria precedentemente siglati tra gli Enti territoriali e*

lo stesso Ministero”. L'allegato 3 della predetta deliberazione, recante “*Tipologie di veicoli esentati dalle limitazioni del traffico*” e parte integrante della medesima, dispone che sono esentati dalle limitazioni strutturali alla circolazione veicolare “*le autovetture condotte da persone che abbiano compiuto il 70° anno di età, non possessori di veicoli esclusi dalle limitazioni*” e, come già accennato ed *amplius* quanto riportato in epigrafe, in via maggiormente restrittiva rispetto alla d.G.R. regionale, i “*veicoli diesel Euro 3 condotti da persone con ISEE del relativo nucleo familiare inferiore alla soglia di 14.000 €, non in possesso di veicoli esclusi dalle limitazioni*”, a tale ultima statuizione aggiungendo che “*Il veicolo deve essere di proprietà di uno dei componenti del nucleo familiare. Occorre essere muniti di copia dell'attestazione ISEE che attesti i predetti requisiti. La presente esenzione è valida fino al 01/10/2020*” (v. punti 2.3 e 2.13).

**2.12.** In secondo luogo, è stata adottata dal Comune di Torino l'ordinanza del Dirigente Area Ambiente 27 settembre 2019 n. 42/AA, recante “*Piano d'intervento operativo contenente misure per il miglioramento della qualità dell'aria da adottarsi a partire dal 1° ottobre 2019. Limitazione della circolazione veicolare e aggiornamento delle misure temporanee omogenee da adottarsi in caso di situazioni di perdurante accumulo degli inquinanti*” (**doc. 13**), con cui, per quanto qui interessa, vengono ribadite le esenzioni alle limitazioni strutturali e temporanee alla circolazione veicolare previste dalla delibera di Giunta n. 112/2019.

\*

### **3. Le istanze di accesso**

**3.1.** Facendo un passo indietro nella narrazione, va ricordato che il Comitato Torino Respira, venuto a conoscenza delle nuove deroghe regionali, con istanza del 10 settembre 2019 (**doc. 14**) ha chiesto accesso con facoltà di estrazione copia alla documentazione di riferimento, *inter alia* inerente a:

“(…) *b) la proposta scritta della Regione Piemonte agli altri enti che hanno preso parte al tavolo di coordinamento di cui alla lettera a), di estendere a “privati cittadini con un ISEE inferiore ai 14.000 €, ed agli ultrasettantenni” la deroga ai provvedimenti limitativi del traffico;*

*c) gli atti e gli approfondimenti istruttori svolti dalla Regione Piemonte e/o dagli altri enti del tavolo di coordinamento della Città Metropolitana di Torino o da altri enti in*

*genere, di cui si è espressamente tenuto conto ai fini dell'introduzione delle suddette deroghe con la D.G.R. 9 agosto 2019 n. 8-199. Nelle specie, gli atti e gli approfondimenti istruttori svolti: c1) sul numero dei beneficiari delle deroghe, presenti nel territorio della Città Metropolitana di Torino; c2) sull'impatto delle deroghe, considerato il numero di loro beneficiari, sulle misure atte a ridurre il livello di inquinamento atmosferico nel territorio di cui si tratta; c3) sulle valutazioni svolte in termini di coerenza delle deroghe con le programmate misure pluriennali atte a ridurre il livello di inquinamento atmosferico nel territorio di cui si tratta; c4) sul rapporto costi-benefici delle deroghe in relazione all'ambiente ed alla salute dei cittadini, sempre nel territorio di cui si tratta;*

*d) ad ogni ulteriore atto o documento istruttorio, in base ai quali è stata adottata la d.G.R. 9 agosto 2019 n. 8-199, e comunque che vengano fornite le informazioni in possesso della Regione, in forza delle quali è stato deciso l'inserimento delle richiamate deroghe”.*

**3.2.** L'ultimo giorno utile, la Regione ha riscontrato l'istanza di accesso come da nota 5.40.10.8/2019A/A16000 - A1602A dell'11 ottobre 2019 (**doc. 15**), allegando ad essa e-mail trasmessa in data 26 luglio 2019 dalla Regione alla Città metropolitana di Torino, recante proposta di d.G.R., all'interno della quale risultavano evidenziati gli elementi innovativi rispetto alla disciplina previgente, e riportando osservazioni e rinvii sulle richieste di informazioni ambientali avanzate.

Si anticipa che dai documenti messi a disposizione o richiamati **NON RISULTA** che la Regione Piemonte abbia svolto approfondimenti tecnici e comunque istruttori, prima di adottare le nuove deroghe ora contestate.

**3.3.** Dato che la Regione ha dichiarato di non avere a disposizione la versione finale dei verbali dei Tavoli di Coordinamento, il Comitato con istanza del 15 ottobre 2019 ha chiesto gli stessi alla Città metropolitana di Torino (**doc. 16**), ottenendo riscontro al riguardo il 21 ottobre scorso (**doc. 17**).

\* \*

Gli atti impugnati sono illegittimi per i seguenti motivi di

## **DIRITTO**

**1. Violazione del principio di precauzione, violazione, falsa applicazione degli artt. 3-ter, 3-quater d.lgs. n. 152/2006, dell'art. 191, par. 2 T.F.U.E. Violazione dell'art. 32 Cost.. Violazioni della direttiva 96/62/CEE e della direttiva 2008/50/CE. Violazione degli artt. 1, 9, 10 e 11 d.lgs. n. 155/2010. Violazione del principio di proporzionalità, falsa applicazione dell'art. 10 l. n. 241/1990. Eccesso di potere per omessa e carente istruttoria. Violazione dell'art. 3 l. n. 241/1990 per difetto di motivazione**

**1.1.** Tutti gli atti impugnati sono illegittimi, in via propria e derivata, in quanto sono state introdotte o comunque previste, da ciascuno degli enti vocati in giudizio e ciascuno per quanto di competenza, le due esenzioni alle limitazioni strutturali e temporanee alla circolazione veicolare sopra evidenziate, legate all'ISEE inferiore a 14.000 € ed a favore degli over 70 anni, senza avere prima svolto un'istruttoria sull'impatto di queste deroghe in merito ai piani e alle misure, atte a migliorare la qualità dell'aria.

**1.2.** La Regione Piemonte, anche nella persona dell'Assessore all'Ambiente, ha dichiarato che è stata una scelta "politica"; d'altronde gli Uffici regionali, in risposta all'accesso FOIA, nulla hanno allegato in merito all'istruttoria svolta quanto all'impatto ed alla "sostenibilità" delle deroghe contestate.

In sede di risposta all'accesso, la Regione Piemonte, con nota del 10 ottobre 2019 ha anche rappresentato che le verifiche e le valutazioni tecniche sull'entità e l'impatto delle deroghe sulle finalità perseguite si dovrebbe desumere dal Piano regionale di qualità dell'aria, che è altresì precedente alle deroghe stesse e non le tratta, ad ulteriore riprova per non solo e per quanto occorra dell'illegittimità della presente nota, ma del fatto che non si è stata alcuna istruttoria specifica, ed anzi il Piano menzionato e le finalità sottese richiedevano ben altre misure (*amplius*, si v. il secondo motivo di ricorso).

**1.3.** La Città Metropolitana di Torino, dopo avere dissentito rispetto ai propositi della Regione, ha avuto un comportamento per così dire ondivago.

Da un lato, ha esteso la deroga per gli over 70 non prevedendo il requisito di un veicolo per ogni nucleo familiare ed in parte ha ristretto la deroga basata sull'ISEE.

Dall'altro, pur redendosi conto del *vulnus* – vedi in particolare l'intervento del dott. Ceppi per il Comune di Chieri ed ancor prima la dichiarazione di dissenso nel decreto

del Consigliere delegato n. 336 – 9429/2019–, non ha svolto, commissionato o richiesto in alcun modo un’istruttoria suppletiva.

**1.4.** Pari considerazione per il Comune di Torino, che in più parrebbe avere chiesto un “intervento” (*recte* parere) del Ministero dell’ambiente, ad oggi non si sa se già pervenuto.

**1.5.** E’ difficile comprendere come una Regione, che adotta un piano di qualità dell’aria a marzo 2019, in attuazione dell’Accordo di Bologna ed ancor prima della normativa nazionale e comunitaria in materia ambientale, necessariamente chiamata ad essere attenta a non prestare il fianco a nuove procedure di infrazione, opti direttamente, “per scelta politica” per deroghe alle misure di contrasto all’inquinamento dell’aria, senza nemmeno porsi la domanda di quanti siano i soggetti beneficiari e quindi quale sia l’impatto di queste deroghe sugli obiettivi ambientali da perseguire.

In base ai dati a disposizione del Comitato e del ricorrente persona singola, semplici privati, risulta che tra soggetti ISEE con reddito inferiore a 14.000 € ed over 70 anni, le persone rientranti nelle deroghe più o meno restrittive per l’area metropolitana torinese siamo davvero molte: gli over 70 anni, nell’area metropolitana torinese, anno 2018, risultano circa 270.000; 536.884 persone (pari al 23,6% della popolazione residente nella provincia di Torino), hanno presentato domanda di riconoscimento ISEE. Il 59,0 % di queste persone richiedenti risultano avere un ISEE inferiore a 12.000 €. (**doc. 18**).

Dunque, **l’impatto delle deroghe in termini quantitativi è veramente significativo.**

**1.6.** Alla luce di quanto sopra, gli atti impugnati sono illegittimi in primo luogo perché è stata disattesa l’osservanza del principio di azione ambientale (art. 3-ter d.lgs. n. 152/2006) e nella specie il **principio di precauzione** (art. 3-*quater* d.lgs. n. 152/2006 ed art. 191, par. 2 T.F.U.E.), atteso che tali parametri di buon agire anche in sede amministrativa imponevano alle Amministrazioni di riferimento una specifica istruttoria e motivazione, andando le misure contestate *in deroga* ai valori ambientali e dunque in danno al **diritto alla salute**, costituzionalmente tutelato (art. 32).

Interessante è quanto affermato da codesto Ecc.mo Tribunale in un recente contenzioso, sempre in misure di limitazioni del traffico, “*il principio di precauzione, che impone di intervenire anche ove non vi sia l’accertamento causale dell’effetto inquinante secondo il paradigma del <<più probabile che non>>, consente di presumere il pericolo per il*

*bene della salute e per il valore dell'ambiente a fronte del mero superamento delle soglie limite, senza che sia consentita una rimodulazione delle stesse all'esito della valutazione delle concause"* (TAR Piemonte, Sez. I, 25 luglio 2019 n. 838). Ancora più interessante l'affermazione contenuta nella sentenza, secondo cui che **“Quanto all'onere della prova, come pure accennato nella predetta ordinanza cautelare, il Collegio sostiene che il principio di precauzione non onera l'amministrazione di fornire la prova della sicura efficienza causale delle misure temporanee adottate ai fini della riduzione delle emissioni.**

*Il principio di precauzione, che impone di intervenire anche ove non vi sia l'accertamento causale dell'effetto inquinante secondo il paradigma del <<più probabile che non>>, consente di presumere il pericolo per il bene della salute e per il valore dell'ambiente a fronte del mero superamento delle soglie limite, senza che sia consentita una rimodulazione delle stesse all'esito della valutazione delle concause.”*

A contrario è da ritenersi, tornando al caso che ci occupa, che misure in deroga alla tutela ambientale, a quel punto non possano che richiedere un'adeguata motivazione ed ancor prima istruttoria, le quali, nel caso di specie, sono palesemente mancate.

**1.7.** Sempre da un punto di vista ambientale, risultano poi violati, oltre che le direttive 96/62/CEE e 2008/50/CE, gli specifici precetti e le cautele espresse dal **d.lgs. 13 agosto 2010, n. 155** ("Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa") il quale: all'art. 1, rimarca che gli obiettivi di qualità dell'aria sono strumentalmente volti a evitare, prevenire o ridurre effetti nocivi per la salute umana e per l'ambiente nel suo complesso; all'art. 9, impone di adottare piani e misure, correlati alla strumentalità affermata all'art. 1 del medesimo decreto, e dunque di intervenire e di comportarsi di conseguenza, in particolar modo quando i livelli degli inquinanti superano dei valori limite o dei valori obiettivo (commi 2, 4 e 5); agli art. 10 e 11, prevede misure specifiche (atte a raggiungere i valori limite superati nel più breve tempo possibile) e piani di azione (suffragate da specifica istruttoria). Dal quadro normativo emerge poi la necessità che le ordinanze comunali siano coordinate con i piani e le misure in materia di qualità dell'aria.

Se la Regione ha ritenuto di anticipare al Tavolo di coordinamento della Città Metropolitana del 9 luglio le nuove deroghe che voleva apportare con d.G.R. (si v. **doc.**

**10), essa avrebbe dovuto concretamente considerare gli argomenti emersi a detto Tavolo prima di decidere** (nella d.G.R. in modo “neutrale” si riporta che la questione della deroga “è stata ulteriormente discussa”) perché altrimenti si svuota il senso di raccordo e di concertazione degli enti pubblici su azioni amministrative congiunte, invece espressamente previsto dall’art. 9, comma 7 d.lgs. n. 155/2010, parametro di legge parimenti violato.

**1.8.** Oltre che per le ragioni e le norme ambientali di cui sopra, i procedimenti amministrativi di riferimento di ogni Amministrazione coinvolta, e la correlazione degli stessi, paiono in via propria e derivata viziati anche secondo le “ordinarie” regole dell’azione amministrativa, fissate dalla l. n. 241/1990.

Dal verbale del 9 luglio del Tavolo di coordinamento si evince addirittura dalle parole del dott. Mensio del Comune di Torino, che “(...) *le Polizie locali hanno segnalato che le deroghe al blocco del traffico previste lo scorso anno erano in numero così elevato che hanno avuto parecchia difficoltà ad effettuare i controlli. Sicuramente sarebbe utile un sistema per agevolare il controllo (...)*”.

A fronte di una circostanza di questo genere, tanto la Regione ma anche tutti gli altri Enti pubblici interessati, avrebbero dovuto svolgere un supplemento di istruttoria e comunque avrebbe dovuto puntualmente soppesare il fatto che le deroghe in essere erano (e sono) già numerose e che, probabilmente, partendo da quanto registrato dalle Polizie locali, le deroghe di fatto potrebbero essere anche maggiori, vista l’incertezza sulle modalità di controllo.

Inoltre sempre dalla riunione del 9 luglio è emerso la considerazione non peregrina del valutare (oltre che l’impatto) l’opportunità della deroga a favore degli over 70, potendo di massima fruire dei mezzi pubblici.

Anche su tale aspetto, come sull’opportunità di applicare la deroga in relazione all’ISEE invece di incrementare misure diverse come gli investimenti per migliorare il trasporto pubblico locale, non vi è sostanziale traccia di “considerazione” istruttoria negli atti impugnati, quasi che tutto si risolva in una scelta politica, a favore o contro, mentre le tematiche ambientali richiedono se non altro come base, una valutazione ed istruttoria tecnica. Gli atti impugnati sono inoltre viziati in quanto la tutela dell’ambiente e della salute pubblico solo valori preminenti rispetto alla misure di sostegno verso certe

categorie di persone, sicché non c'è equivalenza di valori, il che avrebbe anche per tale ragione dovuto portare, presso tutti gli Enti coinvolti, ad altra istruttoria e valutazioni, nel rispetto dei principi dell'azione ambientale ed anche del **principio di proporzionalità**, che visti i numeri dei beneficiari delle nuove deroghe non risulta parimenti osservato.

Da qui anche l'illegittimità degli atti impugnati, per omessa, carente istruttoria ai sensi dell'**art. 10 della legge generale sul procedimento amministrativo, difetto di motivazione** oltre che per **eccesso di potere**.

\*

## **2. Violazione, falsa applicazione della d.C.R. n. 364 - 6854 del 25 marzo 2019, inerente il Piano di qualità dell'aria. Violazione degli artt. 9, 10 e 11 d.lgs. n. 155/2010. Eccesso di potere per manifesta contraddittorietà**

**2.1.** Oltre che per il grave deficit istruttorio, gli atti impugnati risultano illegittimi, in via propria o derivata, in quanto si pongono in contrasto con il Piano di qualità dell'aria di marzo 2019 e nelle specie con i suoi obiettivi ed il quadro fattuale esistente al momento dell'adozione degli atti di cui si tratta.

**2.2.** E' doveroso segnalare che i dati sulla qualità dell'aria alla data di adozione della delibera regionale (9 agosto), oggettivamente non permettevano queste deroghe.

Prendendo a riferimento la stazione di rilevamento di Piazza Rebaudengo, al 9 agosto i giorni di superamento del limite giornaliero di 50 ug/m<sup>3</sup> per il PM<sub>10</sub> erano già **49** a fronte di un limite di legge di 35. Questo prima del periodo critico invernale, durante il quale i giorni di superamento (periodo 10 agosto – 31 dicembre) sono stati 39 nel 2018 e ben 62 nel 2017.

La Regione, la Città Metropolitana di Torino ed il Comune di Torino, ognuno per quanto di competenza, avrebbero invece dovuto con fermezza adottare misure di contrasto, a tutela e nell'interesse dei singoli cittadini, non titolari di capacità e di (possibilità) programmatica su un tema a rilevanza diffusa.

Ponendo a valore la salute ed in un'ottica di sviluppo sostenibile a favore anche delle future generazioni, era dunque **obbligo** degli enti preposti non allargare le maglie delle deroghe ma rimanere fermi sulle misure di contrasto ed anzi restringerle ulteriormente.



**2.3.** Vi è contrasto con il Piano di qualità dell'aria, adottato a marzo 2019, in quanto *sub* Allegato A, TR. 13 (si v. **doc .8**) non prevede ed ancor meno “legittima” da un punto di vista tecnico le nuove deroghe adottate.

L'incipit è significativo: “*La misura ha per l'obiettivo la riduzione – entro il 2020 – degli spostamenti nei centri abitati per le autovetture ed i veicoli commerciali di categoria N1, N2 e N3 alimentati a gasolio di classe precedente ad Euro 5*”.

Continua poi la scheda prevedendo che “*La Regione Piemonte, pur non avendo competenza diretta nell'attuazione, potrà formulare linee guida e documenti di indirizzo, al fine di ottimizzare l'efficacia complessiva delle misure che interessano l'ambito urbano (logistica in ambito urbano, estensione delle ZTL e delle aree pedonali, la limitazione in ambito urbano dei veicoli alimentati a gasolio, introduzione della Congestion Charge e della Low Emission Zone, la gestione dei parcheggi*”.

Ne consegue che, per la Regione, l'intervento in termini di misure di ottimizzazione non poteva che intervenire nel senso della riduzione degli spostamenti tramite autovetture, e che comunque, anche per documenti della stessa Regione, non è in alcun modo scontato l'inserimento di nuove deroghe per scelta politica. Ne consegue invece per gli altri Enti, ognuno per quanto di competenza, che anche alla luce del Piano di qualità dell'aria, per l'ambito di cui tratta, le misure in deroga avrebbero dovuto se non altro essere maggiormente soppesate e valutate in termini di impatto, essendo la questione della qualità dell'aria un tema davvero centrale per la vita dei cittadini.

**2.4.** Da qui anche la violazione, falsa applicazione della **d.C.R. n. 364 - 6854 del 25 marzo 2019**, inerente il Piano di qualità dell'aria, oltre che la violazione degli **artt. 9, 10 e 11 d.lgs. n. 155/2010**, i quali necessariamente richiedono una concreta, effettiva e coerente attuazione dei piani e delle misure di contrasto alle principali sorgenti di emissione, nella specie i veicoli alimentati a gasolio. Alla luce delle considerazioni sopra svolte, gli atti impugnati sono altresì illegittimi per **eccesso di potere, per manifesta contraddittorietà.**

\*\*

#### **ISTANZA CAUTELARE**

Alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene sussistente il *fumus boni iuris*, mentre il *periculum in mora* è oggettivo.

Le contestate deroghe alle limitazioni strutturali e temporali alla circolazione veicolare sono già operanti, ed il danno così generato alla qualità dell'aria metropolitana, già compromessa, è in essere e giorno per giorno si aggrava (si v. nella specie **doc. 3 e 4**), a discapito di tutti i cittadini che ritengono invece che beni comuni come l'ambiente vadano maggiormente tutelati e che comunque scelte in possibile danno all'ambiente, richiedano verifiche e valutazioni scrupolose.

Si chiede dunque che codesto Ecc.mo Tribunale voglia disporre la sospensione dell'efficacia *in parte qua* degli atti impugnati, per quanto riguarda le deroghe contestate, occorrendo, con previsione di un differimento dell'efficacia della misura cautelare.

Nel contempo, unitamente alla richiesta di sospensione dell'efficacia, il Comitato ed il ricorrente singolo instano a che codesto Ecc.mo Tribunale voglia invitare gli enti pubblici vocati nel presente giudizio, nella logica del *remand*, a riesaminare le decisioni assunte, svolgendo previa opportuna istruttoria.

In ultima istanza, dato che la durata delle delibere contestate è di regola annuale, ai fini dell'effettività di tutela, ci si rivolge a codesto Ecc.mo Tribunale a che voglia valutare di fissare l'udienza di merito a breve, ex art. 55, comma 10 c.p.a.

\*\*\*

#### **ISTANZA DI OSCURAMENTO DEI DATI DEI CONTROINTERESSATI**

Rispettosamente si chiede, ai sensi dell'art. 52, d.lgs. n. 196/2003 e s.m.i., di volere procedere all'oscuramento delle generalità e degli altri dati identificativi delle persone fisiche di cui in epigrafe, a cui, pur se non dovuto, è notiziato il ricorso in quanto beneficiari di deroghe, il primo per l'ISEE e la seconda per il fattore età.

\*\*\*\*

Tutto ciò premesso, i ricorrenti, come sopra rappresentati e difesi, riservando sin d'ora la presentazione di ulteriori memorie ed integrazioni documentali, ed occorrendo motivi aggiunti chiedono che codesto Ecc.mo Tribunale voglia accogliere il presente ricorso, ad iniziare dalla istanza cautelare nelle sue differenti declinazioni.

In ogni caso, con vittoria di spese e onorari di causa.

\* \* \* \*

Ai sensi del d.P.R. 115/2002 e s.m.i., si dichiara che il contributo unificato è pari ad euro 650,00.

Si producono in copia:

- 1) atto costitutivo Comitato Torino Respira;
- 2) statuto Comitato Torino Respira;
- 3) articoli di stampa;
- 4) esposto alla Procura della Repubblica di Torino;
- 5) carta di identità dott. Roberto Mezzalama;
- 6) articoli di stampa;
- 7) Nuovo Accordo di Programma, 9 giugno 2017;
- 8) estratto scheda Allegato A al Piano regionale di qualità dell'aria;
- 9) d. G.R. n. 8-199/2019, 9 agosto 2019;
- 10) verbale Tavolo di coordinamento metropolitano, 9 luglio 2019;
- 11) decreto Consigliere delegato Città Metropolitana, 336-9429/2019, 18.09.2019;
- 12) d.G.C. n. 04003/112, 27.09.2019;
- 13) ordinanza Comune di Torino, n. 42/AA, 27.09.2019;
- 14) istanza di accesso Comitato, 10.09.2019;
- 15) nota Regione Piemonte, 11.10.2019;
- 16) istanza di accesso Comitato, 15.10.2019;
- 17) nota Città metropolitana, 21.10.2019;
- 18) estratti documenti pubblici su over 70 e beneficiari ISEE.

Con osservanza

Torino, 29 ottobre 2019

(avv. Giuseppe Civale)

(avv. Marino Careglio)

(avv. Stefano Cresta)