

IL POTERE REGOLAMENTARE DEI COMUNI IN MATERIA DI DIVIETO DI FUMO IN LUOGHI PUBBLICI

DI CHIARA MARIA LORENZIN

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE TERZA – 11 FEBBRAIO 2025, N. 1111

È legittimo il divieto di fumo all'aperto salvo in luoghi isolati dove sia possibile il rispetto della distanza di almeno dieci metri da altre persone previsto da un regolamento comunale in quanto ispirato ai principi di ragionevolezza e proporzionalità in rapporto allo scopo di salvaguardare la salubrità ambientale locale e, con essa, la vivibilità urbana.

Sono legittime le disposizioni regolamentari comunali che, improntate all'obiettivo di riduzione dell'inquinamento di prossimità e, su questa via, del degrado ambientale, si fondano su un concetto evoluto di vivibilità e sicurezza urbana, essendo la tutela dell'ambiente in ogni sua declinazione, ivi compresa quella "urbana", un compito demandato a tutti gli enti di cui si compone la Repubblica ex art. 5 Cost., secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

-Massime non ufficiali-

L'emergenza sanitaria e ambientale determinata dall'inquinamento atmosferico in Lombardia e, in particolare, nel suo capoluogo torna all'attenzione della giurisprudenza amministrativa con una sentenza che si occupa di alcune previsioni del Regolamento per la Qualità dell'Aria di Milano.

Il giudizio riguardava il divieto di fumo all'aperto in luoghi pubblici quali aree destinate a verde pubblico, aree attrezzate destinate al gioco, allo sport o alle attività ricreative dei bambini, presso le fermate di attesa dei mezzi pubblici, aree cimiteriali, aree cani, strutture sportive di qualsiasi tipologia.

Sia in primo¹ sia in secondo grado, è stato ritenuto che le previsioni regolamentari impugnate siano da ricondurre nell'ambito della competenza regolamentare comunale ai sensi dell'art.50, comma 7 *ter* e comma 5 T.U.E.L. nonché degli artt. 5, 114, 117 comma 6 Cost. Il divieto in questione rappresenta, in altri termini, una misura di contrasto al fenomeno dell'inquinamento "di prossimità" che, sostanziandosi nel divieto di fumare laddove non è possibile garantire il rispetto della distanza di almeno dieci metri da altre persone, contribuisce, nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, a ridurre il degrado ambientale e il pregiudizio alla vivibilità urbana. In linea generale è stato affermato che il potere regolamentare del Comune, a cui fa espresso riferimento l'art. 50 comma 7 *ter* T.U.E.L., rinviando alle "materie di cui al comma 5, secondo periodo" che è dedicato alle ordinanze contingibili e urgenti, non possa essere interpretato nel senso di limitare l'esercizio del predetto potere regolamentare ai casi di "urgente necessità" sulla base di un'interpretazione logico-sistematica della predetta norma e considerando in particolare l'art. 117 comma 6 Cost. che valorizza l'autonomia normativa degli enti locali, con un riconoscimento sostanzialmente basato sulla equazione per cui, all'esercizio di funzioni amministrative (attribuite, proprie, conferite) da parte degli enti territoriali corrisponde il potere - in capo ad essi - di regolare tali funzioni, sotto il profilo organizzativo e sotto quello dello svolgimento.

Va segnalato che, sempre confermando una decisione del T.A.R. per la Lombardia, quasi in contemporanea, il Consiglio di Stato, ma altra Sezione, ha invece ritenuto illegittime le previsioni del medesimo Regolamento relative al divieto di utilizzo per sei mesi all'anno degli articoli pirotecnici (Cons. Stato, Sez. IV, 18/03/2025, n. 2232). Per tale divieto, è stato nello specifico considerata non superabile la circostanza che il divieto previsto incidesse sulle libertà previste direttamente dalla legge, peraltro, in attuazione di una Direttiva europeaⁱⁱ.

Tornando alla sentenza in commento merita di essere segnalato il decisivo rilievo attribuito alla finalità (delle previsioni) di contenimento delle emissioni e di controllo delle fonti inquinanti, tra cui il consumo di tabacco. Anche le funzioni dell'ente di prossimità, infatti, vanno esercitate in senso conforme ai principi comunitari di precauzione, di azione preventiva e di correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente e, in tale contesto ordinamentale, il Comune è chiamato, attraverso una regolamentazione del territorio attenta ai valori ambientali, a concorrere agli obiettivi nazionali e sovranazionali di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. In tale prospettiva, merita di essere segnalato come la particolarità del territorio comunale, che, per fattori orografici e meteorologici, favorisce il ristagno degli inquinanti atmosferici, è stata valorizzata nei provvedimenti impugnati per motivare le previsioni impuginate e poi opportunamente richiamata nelle sentenze di primo e secondo grado quale specificità che giustifica anche azioni locali volte a ridurre le emissioni in atmosfera non su larga scala ma su scala strettamente locale contribuendo, anche per tale via, al miglioramento della vivibilità urbana.

Le previsioni in commento si pongono dunque in linea con la riforma costituzionale del 2022 che intende l'ambiente come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso, vincolando così tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa (cfr. Corte Cost. 13 giugno 2024, n. 105ⁱⁱⁱ). Non può non essere infine ricordato che nella revisione della raccomandazione del Consiglio europeo “*relativa agli ambienti senza fumo*”^{iv} pubblicata il 3 dicembre 2024 si invitano gli Stati membri a estendere le politiche di limitazione al fumo^v negli spazi all'aperto e frequentati dai cittadini come i parchi giochi pubblici, le aree esterne di strutture sanitarie e scolastiche, gli edifici pubblici e le fermate dei mezzi pubblici^{vi}. Il Regolamento in commento, dopo aver passato il vaglio della giustizia amministrativa, può essere dunque considerato -quantomeno per le norme relative al divieto di fumo all'aperto- quale esempio di buona pratica che, elaborata per la prioritaria finalità di tutela dell'ambiente urbano, determina anche evidenti positive ripercussioni sulla salute dei cittadini: un esempio di strategia che ha anticipato una raccomandazione del Consiglio europeo e che merita di essere menzionata e diffusa tra gli Stati dell'Unione.

ⁱ T.A.R. Lombardia, Sez. III, 29 novembre 2021 n. 2631.

ⁱⁱ Il Consiglio di Stato ha così confermato la sentenza T.A.R. Lombardia, Sez. IV, 21 settembre 2022, n. 2033 con la quale era stata ritenuta appunto illegittima la previsione di un regolamento locale in materia di qualità dell'aria contenente il divieto di accendere fuochi d'artificio, petardi, mortaretti e artifici esplodenti in genere nel periodo compreso tra il 1° ottobre e il 31 marzo posto che tale divieto va a interferire con una materia – quella dei materiali esplodenti – di competenza legislativa (e regolamentare) esclusiva statale, disciplinata dal D.Lgs. n. 123/2015 ed eccede l'ambito di competenza dell'Ente locale anche in tema di qualità dell'aria che, in forza del D.Lgs. n. 155/2010, affida alle Regioni il compito di adottare un piano che introduca le misure necessarie per agire sulle principali sorgenti di emissione aventi un impatto negativo sulla qualità dell'aria al fine di raggiungere i valori limite imposti dalla legge (sentenza commentata in questa Rivista C.M. Lorenzin *UNA NUOVA PRONUNCIA IN TEMA DI POTERE REGOLAMENTARE DEL COMUNE IN MATERIA AMBIENTALE* n. 37 - 2022).

ⁱⁱⁱ Commentata in questa Rivista M. Ceruti *BILANCIAMENTO GOVERNATIVO DEGLI INTERESSI E SINDACATO GIURISDIZIONALE PER GLI IMPIANTI INDUSTRIALI DI INTERESSE STRATEGICO. LE DUE FACCE DELLA PRIMA PRONUNCIA DELLA CONSULTA SULLA RIFORMA DEGLI ARTT. 9 E 41 DELLA CARTA* n. 57 - 2024.

^{iv} https://health.ec.europa.eu/publications/council-recommendation-smoke-and-aerosol-free-environments_en.

^v Inclusi anche prodotti emergenti come le sigarette elettroniche e i prodotti a base di tabacco riscaldato.

^{vi} Nel testo approvato si raccomanda a titolo esemplificativo (e proprio come nel Regolamento locale di Milano) di fornire un'efficace protezione dall'esposizione al fumo passivo e agli aerosol nelle aree ricreative all'aperto, in particolare dove bambini, giovani e persone vulnerabili possono essere spesso presenti, parchi giochi pubblici, parchi di divertimento, piscine, spiagge, zoo e altri spazi all'aperto simili, nelle aree esterne o semi-esterne associate a esercizi di servizio (ad esempio, aree parzialmente coperte, recintate, recintate o altrimenti delimitate adiacenti o in prossimità di un esercizio, inclusi tetti, balconi, portici o patii) quali gli spazi esterni di ristoranti, bar, caffè e gli spazi esterni di altri locali simili, nelle aree esterne o semi-aperte collegate ai trasporti pubblici, comprese le fermate di autobus, tram e treni e gli aeroporti, nelle aree esterne associate a un luogo di lavoro e a strutture sanitarie fra le quali ospedali, cliniche, centri sanitari, case di cura e altri locali simili, nelle aree esterne di strutture quali istituti di assistenza all'infanzia, scuole primarie e secondarie, istituti di istruzione e formazione professionale, università, centri giovanili e altri locali simili, aree esterne in cui vengono organizzati eventi, auditorium e aree per gli spettatori in occasione di eventi pubblici e spazi associati a edifici aperti al pubblico che potrebbero essere soggetti a un intenso traffico pedonale (ad esempio, ingressi di centri commerciali, cortili di edifici aperti al pubblico).