

Pubblicato il 18/03/2025

N. 02232/2025REG.PROV.COLL.
N. 03016/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3016 del 2023, proposto dal Comune di Milano, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Angela Bartolomeo, Giuseppe Lepore, Antonello Mandarano, Irma Marinelli, Sabrina Maria Licciardo, Annalisa Pelucchi e Mariarosaria Autieri, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Giuseppe Lepore in Roma, via Polibio, n. 15;

contro

la società Bob Caselli S.r.l. e la Assogiocattoli, non costituite in giudizio;

per la riforma

della sentenza n. 2033 del 2022 del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sezione Quarta.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 febbraio 2025 il Cons. Eugenio Tagliasacchi e viste le conclusioni delle parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'appello in epigrafe, il Comune di Milano ha impugnato la sentenza n. 2033 del 2022 del T.a.r. Lombardia con cui è stato accolto il ricorso proposto dalla società Bob Caselli S.r.l. per l'annullamento dell'art. 10 del Regolamento per la qualità dell'aria adottato dal medesimo Comune, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 56 del 19 novembre 2020 e pubblicato all'Albo pretorio dal 10 dicembre 2020 al 25 dicembre 2020, recante il “*divieto di accendere fuochi d'artificio (compresi i petardi, mortaretti e artifici esplodenti in genere) nel periodo compreso tra il 1° ottobre e il 31 marzo*”, con assorbimento della questione relativa alla legittimità dell'art. 2, lett. e, del medesimo Regolamento, nella parte in cui è stato posto l'obiettivo di intervenire mediante “*prescrizioni in tema (...) di combustioni all'aperto*”, in quanto quest'ultima disposizione è stata ritenuta dal T.a.r. priva di immediata precettività e comunque non riferibile in via esclusiva all'uso dei fuochi di artificio.

2. In punto di fatto, occorre premettere che l'art. 10 del citato Regolamento del Comune di Milano prevede in via generale e per un intero semestre (dal 1° ottobre al 31 marzo) un divieto assoluto di accensione di fuochi d'artificio di ogni tipologia in tutto il territorio comunale.

A fronte dell'adozione di tale disposizione, la ricorrente in primo grado – che opera nel settore della vendita e commercializzazione di articoli pirotecnici nell'ambito del territorio del Comune di Milano – ha proposto il ricorso introduttivo del presente giudizio, sostenendo che la disposizione sia per essa pregiudizievole e che incida in modo illegittimo sulla libera circolazione dei prodotti pirotecnici garantita dalla disciplina europea e da quella nazionale.

3. Con la sentenza n. 2033 del 2022, il T.a.r. ha respinto l'eccezione di tardività del ricorso e quella di inammissibilità dello stesso per difetto di legittimazione a ricorrere, osservando come il divieto di utilizzo dei prodotti in questione implichi conseguenze dirette e concrete, secondo l'*id quod plerumque accidit*,

sull'acquisto dei fuochi d'artificio che risulta *“direttamente correlato al loro immediato uso”*.

Nel merito, il giudice di primo grado – dopo un'ampia ricostruzione dei principi relativi alla potestà regolamentare dei Comuni – ha accolto il ricorso chiarendo che detta potestà deve essere esercitata nel rispetto del principio di legalità, rilevando, poi, come l'art. 10 del Regolamento per la qualità dell'aria del Comune di Milano interferisca con la disciplina dei materiali esplosivi, che risulta di competenza legislativa e regolamentare esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. d, Cost. e già oggetto di compiuta disciplina da parte del d.lgs. n. 123 del 2015, che a sua volta è attuativo della Direttiva n. 2013/29/UE. In particolare, ad avviso del T.a.r., si tratterebbe di una disciplina *“in netto contrasto con la normativa sovraordinata”* e che eccede l'ambito di competenza dell'Ente locale.

Sotto un diverso profilo, il T.a.r. ha richiamato i criteri propri del test di proporzionalità, osservando come la giurisprudenza costituzionale abbia costantemente affermato la necessità di siffatto test al fine *“di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi (sentenze nn. 137 del 2018 e 272 del 2015)”*, richiamando, sul punto, Corte Cost., n. 56 del 2020; n. 119 del 2020; n. 186 e n. 188 del 2022.

4. Avverso tale sentenza ha proposto appello il Comune di Milano, formulando tre distinti motivi di gravame e facendo presente, anzitutto, il *“mutato panorama internazionale”*, osservando come l'Organizzazione mondiale della sanità nel settembre 2021 abbia pubblicato le nuove Linee Guida sulla Qualità dell'Aria, rivedendo i valori guida per il particolato atmosferico e rideterminando in 15 µg/m³ il valore massimo di concentrazione media annua per il PM₁₀ e in 5 µg/m³ quello di concentrazione media annua per il PM_{2.5}. Conseguentemente, la Commissione Europea, preso atto delle

determinazioni dell'OMS, ha emanato una nuova proposta di direttiva sulla qualità dell'aria "COM(2022)542" del 26 ottobre 2022, recante l'abbassamento dei valori limite da 40 µg/m³ a 20 µg/m³ per la concentrazione media annua di PM₁₀ e da 25 µg/m³ a 10 µg/m³ per la concentrazione media annua di PM_{2.5}, nonché la riduzione da 35 a 18 per il numero massimo di superamenti della soglia giornaliera per il PM₁₀ con la contestuale introduzione anche di un numero massimo di superamenti della soglia giornaliera per il PM_{2.5}.

La difesa del Comune di Milano ha poi richiamato la modifica agli articoli 9 e 41 della Costituzione, per effetto della riforma entrata in vigore l'11 febbraio 2022, osservando che, in base all'attuale comma terzo dell'articolo 9 Cost., spetta alla "Repubblica" e non già allo "Stato" garantire la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni; inoltre, in base al novellato articolo 41 Cost., la libera iniziativa economica privata non può svolgersi in modo da recare danno all'ambiente.

4.1. Con il primo motivo di gravame, il Comune appellante ha chiesto la riforma della sentenza nella parte in cui il T.a.r. ha ritenuto che l'articolo 10 del Regolamento "*sebbene adottata nel perseguimento di finalità di tutela ambientale (certamente rientranti nella titolarità del Comune con riguardo al proprio ambito territoriale)*" si ponga in netto contrasto con la normativa sovraordinata ed ecceda l'ambito di competenza dell'Ente locale e, a tal fine, ha dedotto l'erronea applicazione del d.lgs. n. 123 del 2015, nonché la violazione e falsa applicazione degli articoli 97 e 117, sesto comma, Cost. e degli articoli 7 e 50, comma 7-ter, del d.lgs. n. 267 del 2000.

Ad avviso dell'amministrazione comunale, infatti, la disposizione regolamentare in questione, vietando l'accensione di fuochi d'artificio e barbecue nel periodo invernale, non interferirebbe con la disciplina statale in tema di libera circolazione del materiale pirotecnico, ma si occuperebbe soltanto degli effetti sulla qualità dell'aria dell'uso dei materiali esplosivi, regolandone non già la vendita sul territorio nazionale, bensì la sola

accensione, limitatamente al solo periodo invernale, ossia quando la particolare configurazione orografica e le condizioni meteo climatiche della Pianura Padana non agevolano la dispersione dell'anzidetto materiale.

In questa prospettiva, lo scopo della disposizione sarebbe pertanto afferente alla tutela dell'ambiente salubre e il fondamento del potere regolamentare sarebbe da ricondurre, per l'appunto, alla materia, di competenza comunale, *“dell'ambiente salubre”*, che troverebbe, a sua volta, fondamento positivo nell'art. 3-ter del d.lgs. n. 152 del 2006 e nel combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 50, commi 5 e 7-ter, del d.lgs. n. 267 del 2000.

Secondo il Comune di Milano, inoltre, l'intervento in questione sarebbe ulteriormente giustificato dalla circostanza che il superamento sistematico in plurime zone d'Italia (inclusa la zona IT0306-agglomerato di Milano) dei vigenti Valori Limite per la Qualità dell'Aria Ambiente di cui alla Direttiva 2008/50/EC recepita dal d.lgs. n. 155 del 2010 con particolare riferimento alle concentrazioni di particolato atmosferico (PM10) e di biossido d'azoto (NO2) determina una situazione *“di grave degrado ambientale in cui è previsto che i Comuni possano esercitare la potestà regolamentare”*, a maggior ragione ove si consideri che il superamento dei limiti in questione ha esposto l'Italia a due procedure d'infrazione avviate dalla Commissione Europea, posto che la Commissione stessa ha ritenuto di deferire l'Italia alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea sia per il PM10 (Causa C-644/18, GU C 427 del 26 novembre 2018) che per il biossido d'azoto (Causa C-573/19, GU C 305 del 9 settembre 2019). La difesa del Comune ha poi osservato che il primo dei due giudizi menzionati è stato definito con la sentenza del 10 novembre 2020 che *“ha riconosciuto la gravità della situazione condannando l'Italia per non avere dato esecuzione a misure appropriate ed efficaci affinché il periodo di superamento dei valori limite fissati per le particelle PM10 fosse il più breve possibile”*, sicché la gravità della situazione sarebbe innegabile e da ciò deriverebbe, secondo l'amministrazione, il fondamento normativo della potestà regolamentare esercitata dal Comune e la relativa disciplina non contrasterebbe neppure con la normativa statale

sovraordinata richiamata dal T.a.r. né eccederebbe l'ambito di competenza dell'Ente locale dal momento che il d.lgs. n. 123 del 2015 non disciplina gli effetti sulla qualità dell'aria dell'uso dei fuochi d'artificio.

Né sarebbe dirimente in senso contrario l'art. 9 del d.lgs. n. 155 del 2010 di recepimento della direttiva 2008/50/EC, che pone in capo a Regioni e Province autonome il compito di redigere i Piani di risanamento per l'aria.

4.2. Con il secondo motivo di gravame, il Comune appellante ha censurato la sentenza del T.a.r. per contraddittorietà e irragionevolezza della motivazione, deducendo nuovamente l'erronea applicazione del d.lgs. n. 123 del 2015 e la violazione e falsa applicazione degli articoli 97 e 117, comma 6, Cost. e degli articoli 7 e 50, comma 7-ter, del d.lgs. n. 267 del 2000.

Ad avviso del Comune, sarebbe, inoltre, errata la tesi sostenuta dal giudice di primo grado, secondo cui l'articolo 10 del Regolamento disciplina una materia riservata alla legislazione statale posto che il d.lgs. n. 123 del 2015, con cui lo Stato ha recepito la direttiva europea sulla libera circolazione degli articoli pirotecnici, avrebbe disciplinato anche i profili di compatibilità tra la circolazione del materiale pirotecnico e la tutela dell'ambiente, precludendo ogni ulteriore intervento comunale, dal momento che l'anzidetto decreto non disciplina gli aspetti relativi all'inquinamento atmosferico derivante dai fuochi d'artificio, limitandosi a prendere in considerazione l'impatto ambientale degli stessi quali rifiuti.

4.3. Con il terzo motivo di gravame, infine, la sentenza è stata censurata nella parte in cui il T.a.r. ha rilevato la violazione del principio di proporzionalità. Sarebbe, dunque, errata la tesi del T.a.r. secondo cui la disposizione impugnata sarebbe in contrasto con il principio di proporzionalità inteso nelle sue declinazioni di idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto. Per contro, secondo il Comune di Milano, si tratterebbe di un intervento *“dovuto e necessitato”* tenuto conto sia del rispetto degli obblighi derivanti dal diritto europeo sia del compito dell'Ente locale di tutelare *“la propria collettività, comprese le generazioni future”*.

In tale prospettiva, inoltre, il T.a.r. avrebbe errato ad affermare che i fuochi d'artificio non rientrano tra le principali fonti di inquinamento atmosferico della città di Milano e, in tal modo, avrebbe conseguentemente dimostrato di non aver adeguatamente valutato gli elementi di prova offerti dalla difesa del Comune.

5. Non si sono costituite in giudizio né la società ricorrente Bob Caselli S.r.l. né la Assogiocattoli che era intervenuta *ad adiuvandum* nell'ambito del primo grado di giudizio.

6. Il Comune di Milano ha poi insistito nelle proprie difese e, con la memoria del 3 gennaio 2025, ha ribadito che la disposizione regolamentare annullata dal T.a.r. avrebbe inteso disciplinare non già la materia, di competenza esclusiva dello Stato, dei materiali esplosivi, come erroneamente affermato dal giudice di primo grado, quanto piuttosto la materia – di competenza comunale – dell'ambiente salubre, ribadendo come essa trovi il proprio fondamento positivo nell'art. 3-ter del d.lgs. n. 152 del 2006 e nel combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 50, commi 5 e 7-ter, del d.lgs. n. 267 del 2000.

7. Tanto premesso, il Collegio – trattenuta la causa in decisione all'udienza del 6 febbraio 2025 – reputa che l'appello non sia fondato, per le ragioni che di seguito si espongono, con conseguente integrale conferma della sentenza impugnata.

8. I primi due motivi di gravame possono essere esaminati congiuntamente in quanto risultano afferenti alla medesima questione e sono entrambi infondati.

Al riguardo, occorre anzitutto richiamare le disposizioni regolamentari impugnate, contenute nel “Regolamento per la qualità dell'aria” del Comune di Milano, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 56 del 19 novembre 2020, pubblicato all'Albo pretorio dal 10 dicembre 2020 al 25 dicembre 2020. L'Articolo 2 del Regolamento, rubricato “*Aree di intervento*”, ha previsto in via generale che “*In relazione agli obiettivi di cui all'art. 1 il Regolamento interviene nei seguenti modi: (...) “e. dispone prescrizioni in tema di divieto di fumo e di combustioni all'aperto”.*

L'articolo 10, rubricato "*Combustioni all'aperto*", stabilisce, poi, nel dettaglio che: "*È fatto divieto di accendere fuochi d'artificio (compresi i petardi, mortaretti e artifici esplodenti in genere) e barbecue nel periodo compreso tra il 1 ottobre e il 31 marzo*".

9. Ritiene il Collegio che, al fine di verificare se i poteri regolamentari del Comune di Milano siano stati legittimamente esercitati, si renda necessario anzitutto individuare le materie alle quali tali disposizioni risultano riconducibili, chiarendo se si tratti di materie di legislazione esclusiva dello Stato, per poi ricostruire il riparto dei poteri regolamentari con riferimento alle materie stesse.

10. Ad avviso del Collegio, le disposizioni regolamentari di cui si tratta non possono che essere ricondotte alla materia della tutela dell'ambiente e a quella relativa alla disciplina degli esplosivi.

Come è noto, l'art. 117, comma 2, Cost. prevede che "*Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie*", tra le quali, alla lett. d), sono indicati "*munizioni ed esplosivi*" e, alla lett. s), la "*tutela dell'ambiente*".

Il comma 6 dell'art. 117 Cost. afferma, invece, il c.d. principio del parallelismo tra la competenza legislativa e quella regolamentare, stabilendo che: "*La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*".

11. Nel quadro normativo così definito, si rende ancora necessario richiamare le già menzionate disposizioni di legge che, nella prospettazione del Comune di Milano, fonderebbero il potere regolamentare dal medesimo esercitato. Come già rilevato, infatti, detto potere troverebbe fondamento anzitutto nell'art. 3-ter del d.lgs. n. 152 del 2006 secondo cui: "*La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio «chi inquina*

paga» che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale”.

Il medesimo potere troverebbe, poi, fondamento nell’art. 7 del d.lgs. n. 267 del 2000 secondo cui: *“Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni”.*

Da ultimo, ai sensi dell’art. 50, commi 5 e 7-ter, del d.lgs. n. 267 del 2000: *“In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali?”* (comma 5); nonché secondo il comma 7-ter, *“Nelle materie di cui al comma 5, secondo periodo, i comuni possono adottare regolamenti ai sensi del presente testo unico”.*

Infine, occorre rilevare che nella materia degli articoli pirotecnici sono stati adottati la Direttiva n. 2013/29/UE e il d.lgs. n. 123 del 2015, che, come correttamente rilevato dal T.a.r., non riconoscono alcun potere di intervento del Comune sulla materia in questione.

12. Nel contesto normativo così delineato, ritiene il Collegio che il Comune di Milano – ente privo di potestà legislativa primaria – abbia esorbitato dalle proprie competenze e abbia altresì violato il principio di gerarchia delle fonti

previsto nelle disposizioni preliminari al codice civile e, in particolare, dall'art. 15, secondo cui *“le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore”*.

12.1. Sotto il primo profilo, come sopra rilevato, la materia della tutela dell'ambiente e quella dei materiali esplosivi sono riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, con la conseguenza che, per il richiamato principio del parallelismo, la potestà regolamentare spetta allo Stato, salva la facoltà di delega alle Regioni, ma – in ogni caso – non spetta ai Comuni, i quali, secondo l'art. 117, comma 6, Cost., *“hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”* e, sul punto, va precisato che nessuna delle disposizioni invocate dal Comune reca siffatta attribuzione di poteri o funzioni ai Comuni.

L'art. 3-ter del d.lgs. n. 152 del 2006, infatti, non delinea alcuna potestà regolamentare del Comune, ma si limita a stabilire che *“La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private”*.

L'art. 7 del d.lgs. n. 267 del 2000, del pari, esprime una regola opposta a quella prospettata dal Comune, in quanto limita il potere regolamentare del Comune alle *“materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni”*, sicché tale norma esclude – di per sé – che sussista una potestà regolamentare generale dei Comuni, in linea, del resto, con il quadro costituzionale sopra richiamato.

Né si può concludere in senso contrario facendo applicazione dei commi 5 e 7-ter dell'art. 50 che fanno riferimento alle *“emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale”* nonché agli *“interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana con particolare riferimento alle esigenze di*

tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche”.

La situazione rappresentata dallo stesso Comune appellante, infatti, è estesa all'intera Pianura Padana (cfr. pag. 3 dell'atto di appello) e non può essere ricondotta a nessuna delle fattispecie che precedono poiché si iscrive in una più ampia e strutturale situazione che riguarda un'area ben più vasta del solo Comune di Milano, sicché dovrebbe, a tutto concedere, trovare applicazione la seconda parte della disposizione richiamata, secondo cui *“Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali”.*

Inoltre, il comma 6 del medesimo art. 50 del d.lgs. n. 267 del 2000 prevede che *“In caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti ai sensi del precedente comma”*, con la conseguenza che essendo stato adottato il PRIA nel caso di specie si registra già l'intervento dell'ente sovraordinato.

12.2. Sotto il secondo profilo, va rilevato che il divieto previsto dal Comune di Milano incide sulle libertà previste direttamente dalla legge, peraltro, in attuazione di una Direttiva europea e risulta dunque illegittimo per violazione delle disposizioni del d.lgs. n. 123 del 2015, recante la *“Attuazione della direttiva 2013/29/UE concernente l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alla messa a disposizione sul mercato di articoli pirotecnici”.*

In particolare, la Direttiva 2013/29/UE, all'articolo 1, definisce il proprio oggetto nei termini che seguono: *“La presente direttiva stabilisce norme volte a realizzare la libera circolazione degli articoli pirotecnici nel mercato interno assicurando un livello elevato di protezione della salute umana e di sicurezza pubblica nonché la tutela e l'incolumità dei consumatori, e tener conto degli aspetti pertinenti connessi alla protezione ambientale”.* Inoltre, l'art. 4 stabilisce, al paragrafo 1, che *“Gli Stati membri non vietano, limitano od ostacolano la messa a disposizione sul mercato di articoli pirotecnici che soddisfano i requisiti della presente direttiva”* e, al paragrafo 4, che *“Gli Stati membri*

non ostacolano la libera circolazione e l'uso di articoli pirotecnici fabbricati a fini di ricerca, sviluppo e prova e che non siano conformi alla presente direttiva, a patto che un'evidente indicazione grafica indichi chiaramente la loro non conformità e non disponibilità a fini diversi da ricerca, sviluppo e prova”.

La Direttiva in questione è stata quindi attuata con il d.lgs. n. 123 del 2015, che all'art. 1 dispone quanto segue: *“Il presente decreto definisce la disciplina volta ad attuare la libera circolazione degli articoli pirotecnici nel mercato interno, assicurando, nel contempo, le esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e di tutela della pubblica incolumità, la tutela dei consumatori e la protezione ambientale. Il presente decreto individua, inoltre, i requisiti essenziali di sicurezza che gli articoli pirotecnici devono possedere per poter essere messi a disposizione sul mercato”.*

Poiché, allora, alla Direttiva 2013/29/UE è stata data attuazione con un provvedimento normativo dello Stato avente forza di legge primaria, nel caso di specie l'intervento del Comune – il quale, lo si ribadisce, nel sistema delineato dalla Costituzione è un ente del tutto privo di potestà legislativa primaria – risulta illegittimo non solo per l'assenza di una competenza regolamentare nella materia *de qua* per le ragioni già illustrate, bensì anche perché, in tal modo, sono state introdotte disposizioni che risultano in contrasto con le previsioni legislative di attuazione della Direttiva, in quanto volte a limitare l'utilizzo degli articoli pirotecnici mediante una disciplina più restrittiva rispetto a quella prevista dallo Stato.

Inoltre, a tale proposito, è manifestamente irrilevante la circostanza prospettata dal Comune, secondo cui il d.lgs. n. 123 del 2015 non disciplina gli aspetti relativi all'inquinamento atmosferico derivante dai fuochi d'artificio ma si limita a prendere in considerazione l'impatto ambientale quale rifiuto, posto che – in ogni caso – siffatta circostanza non sarebbe di per sé sufficiente a legittimare un intervento del Comune attraverso l'esercizio di un potere normativo che non compete a tale ente.

Del resto, come rilevato anche dal T.a.r., è indubbio che l'introduzione di un generalizzato e assoluto divieto di utilizzo per sei mesi degli articoli pirotecnici

di cui si tratta sia di per sé idoneo a incidere in misura rilevante sulla libera circolazione degli stessi, venendo in tal modo in rilievo quanto meno una “*misura ad effetto equivalente*”, vietata dall’art. 34 T.F.U.E. e idonea, peraltro, a limitare anche un diritto costituzionalmente tutelato, qual è quello all’esercizio dell’iniziativa economica privata, di cui all’art. 41 Cost..

12.3. Nemmeno il profilo relativo alla tutela della qualità dell’aria, afferente alla materia della tutela dell’ambiente – la quale, come già precisato, ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. s), e comma 6, Cost., rientra nella competenza esclusiva dello Stato sia legislativa sia regolamentare – può fondare il potere regolamentare esercitato dal Comune.

Da un lato, infatti, per le ragioni appena evidenziate e, ancora una volta, in applicazione del richiamato principio del parallelismo, la potestà regolamentare non può spettare al Comune e, dall’altro lato, il legislatore nazionale è intervenuto mediante il d.lgs. n. 155 del 2010, che ha previsto espressamente che siano le Regioni ad adottare un Piano recante le misure necessarie per intervenire sulle sorgenti di emissione aventi un impatto negativo sulla qualità dell’aria, al fine di raggiungere i valori limite imposti dalla legge, senza attribuire ai Comuni, neppure in tale ambito, alcun generalizzato potere regolamentare, ma confermando, al contrario, la ripartizione dei poteri prevista dall’ordinamento, come chiaramente si desume dall’art. 11, comma 5, secondo cui “*All’attuazione delle previsioni contenute nei piani, nei casi non previsti dai commi 3 e 4, procedono le regioni, le province autonome e gli enti locali mediante provvedimenti adottati sulla base dei poteri attribuiti dalla legislazione statale e regionale. Resta ferma, a tal fine, la ripartizione dei poteri previsti dalla vigente normativa*”.

12.4. Infine, è appena il caso di rilevare che le ulteriori considerazioni espresse dalla difesa del Comune di Milano a proposito degli obiettivi da raggiungere in ordine alla qualità dell’aria secondo l’Organizzazione mondiale della sanità e la Commissione europea risultano del tutto inconferenti, poiché insuscettibili di fondare un generalizzato potere regolamentare del Comune, dal momento

che, diversamente opinando, si legittimerebbe l'esercizio di poteri impliciti, finendo per giustificare, in nome del raggiungimento degli anzidetti obiettivi, l'adozione di regolamenti comunali che consentirebbero di comprimere un'indefinita pluralità di libertà e di diritti riconosciuti dalla Costituzione e dalla leggi dello Stato ed è evidente come siffatta conclusione si porrebbe in netto contrasto con il quadro ordinamentale, determinando un'inammissibile frammentazione della disciplina degli anzidetti diritti a seconda delle disposizioni regolamentari di volta in volta adottate dai singoli Comuni.

In altri termini, si tratta non già di sindacare la serietà della situazione legata all'inquinamento atmosferico nell'ambito territoriale della Pianura Padana, che indubbiamente sussiste, bensì di ribadire che il Comune di Milano deve assumere le proprie iniziative per migliorare la qualità dell'aria restando rigorosamente entro il perimetro definito dalle disposizioni costituzionali e legislative che sono state sopra ampiamente richiamate, poiché la necessità di raggiungere gli obiettivi di riduzione dell'inquinamento non consente di sovvertire il quadro delle fonti.

13. Da quanto precede discende, pertanto, l'infondatezza del primo e del secondo motivo di gravame, avendo il Comune di Milano esercitato un potere normativo che esorbita dai limiti delle sue competenze e che si pone in contrasto con le disposizioni legislative sovraordinate che il Comune stesso non solo non ha alcuna facoltà di limitare o derogare con norme generali e astratte, ma che, viceversa, è tenuto a sua volta a osservare e applicare.

Le anzidette considerazioni sono di per sé sufficienti ai fini del rigetto dell'appello, con conseguente assorbimento del terzo motivo di gravame concernente la violazione del principio di proporzionalità, posto che la negazione del potere di adottare la disposizione regolamentare impugnata rende evidentemente superfluo l'esame della questione della proporzionalità delle misure introdotte.

14. In ragione della mancata costituzione delle altre parti nulla si dispone circa le spese processuali del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Nulla sulle spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente FF

Silvia Martino, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Eugenio Tagliasacchi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Eugenio Tagliasacchi

IL PRESIDENTE
Vincenzo Lopilato

IL SEGRETARIO