

TAR Sicilia I sez. Palermo – 24 giugno 2008, n. 842 – Pres. Giallombardo – Est. Veneziano.

ZTL – Art. 7, comma 9 C.d.s. – Tariffazione degli accessi – Mancanza del Piano Urbano del Traffico – Illegittimità tariffazione.

Sono illegittime le ordinanze con le quali l'Amministrazione Comunale ha introdotto, ai sensi dell'art. 7, comma 9 Cod.strada, il meccanismo di tariffazione degli accessi alle zone a traffico limitato senza la preventiva adozione del Piano Urbano del Traffico come, invece, prescritto dalle direttive ministeriali previste dalla stessa norma.

Sui seguenti ricorsi riuniti proposti da [omissis]

Contro

Il Comune di Palermo, in persona del Sindaco, legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso per mandati in calce alle copie notificate dei ricorsi dall'Avv.to Vincenzo Criscuoli, ed elettivamente domiciliato in Palermo, Piazza Marina n.30, presso l'Ufficio legale del Comune;

e nei confronti di

TD Group S.p.a., in persona del legale rappresentante pro-tempore, rapp.to e difeso per mandato in calce alle memorie di costituzione dall'avv. Luigi Mazzei, presso lo studio del quale è elett.te dom.to in palermo, via P.pe Paternò n. 78;

per l'annullamento, previa sospensiva degli atti impugnati con i ricorsi principali:

a) dell'ordinanza sindacale n. 36 del 18 febbraio 2008, pubblicata fino al 3 marzo 2008, e dei relativi allegati, mediante la quale il Comune di Palermo ha fra l'altro stabilito le regole per l'accesso alla Z.T.L. "A" ed alla Z.T.L. "B" della città di Palermo;

b) dell'ordinanza sindacale n. 78/OS del 10/4/2008, pubblicata fino al 24/4/2008, con la quale il Comune di Palermo revoca le ordinanze sindacali n. 249 del 10/12/2007 e n. 2 del 5/1/2008;

c) di tutti gli altri atti preordinati, connessi e consequenziali, ivi compresi quelli richiamati nei provvedimenti sub a), b) comunque lesivi della posizione giuridica dei ricorrenti, ivi compresi –se e per quanto occorra– l'ordinanza sindacale n. 23 del 11/01/2006 avente per oggetto le misure di limitazione della circolazione veicolare, ridefinizione del perimetro della Zona a Traffico Limitato denominata Zona a Traffico Limitato Centro (A) ed istituzione di nuova Z.T.L., denominata Zona a traffico limitato Nord (B); la delibera di Giunta Municipale n. 213 del 1/8/2007 avente ad oggetto l'esternalizzazione del servizio di rilascio pass per l'accesso alle zone a traffico limitato e del servizio rilascio pass per la sosta nelle zone a tariffazione oraria; l'Ordinanza Sindacale n. 228 del 12/2/2002 avente ad oggetto Misure di limitazione della circolazione stradale veicolare Z.T.L.; l'Ordinanza sindacale n. 1694 del 13/10/2003 avente per oggetto Misure di limitazione della circolazione stradale veicolare Z.T.L.; la Delibera di Giunta Municipale n. 126 del 10/6/2003 di approvazione della delimitazione dei centri abitati del Comune di Palermo la Delibera di G.M. n. 56 del 11/3/2002, avente ad oggetto l'approvazione della delimitazione Z.T.L.; la Delibera di G.M. n. 299 del 29/7/2005 avente per oggetto le misure di

limitazione della circolazione veicolare, individuazione ampliamento della Z.T.L.; l'Ordinanza Sindacale n. 2434/99 avente per oggetto la regolamentazione viaria del centro storico e s.m.i.; l'Ordinanza Sindacale n. 862/01 avente per oggetto l'integrazione alle misure di limitazione della circolazione.

e degli atti impugnati con i ricorsi per motivi aggiunti:

a) dell'ordinanza sindacale n.108 del 2 maggio 2008, pubblicata fino al 16/5/2008, e dei relativi allegati mediante il quale il Comune di Palermo ha apportato modifiche e integrazioni dell'O.S. n.36 del 18/2/2008 avente ad oggetto misure di limitazione della circolazione veicolare per il contenimento dell'inquinamento atmosferico;

b) della deliberazione della Giunta Comunale n.213 dell'1/8/2007 avente ad oggetto l'esternalizzazione del servizio rilascio pass per sosta nelle Zone a Traffico Limitato e del Servizio rilascio pass per la sosta nelle "Zone a Tariffazione Oraria";

c) dell'ordinanza sindacale n.152 del 13 giugno e dei relativi allegati, con la quale il Comune di Palermo ha apportato modifiche e integrazioni all'O.S. n.36 del 18/2/2008 e all'O.S. n.108 del 2/5/2008, avente ad oggetto misure di limitazione della circolazione veicolare per il contenimento dell'inquinamento atmosferico;

Visti i ricorsi introduttivi del giudizio e quelli per motivi aggiunti, tutti recanti istanza incidentale di misura cautelare;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'avv. V. Criscuoli per l'amm.ne comunale di Palermo e dell'avv. Luigi Mazzei per la TD Group S.p.a;

Visti gli atti tutti di causa;

Designato relatore alla camera di consiglio del 24.06.2008 il Consigliere Avv. Salvatore Veneziano;

Uditi i procuratori delle parti come da verbale della camera di consiglio;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Con i ricorsi in epigrafe, ritualmente notificati e depositati, i ricorrenti (organizzazioni di imprenditori e di consumatori, alcune imprese operanti nel centro cittadino e singoli cittadini proprietari di automezzi) hanno impugnato le ordinanze sindacali n. 36 del 18 febbraio 2008, n. 108 del 2 maggio 2008 e n. 152 del 13 giugno 2008, con le quali è stata da ultimo regolamentata la circolazione veicolare all'interno delle due zone a traffico limitato già istituite nel centro abitato di Palermo previa imposizione dell'obbligo di dotare i veicoli ammessi alla circolazione in dette zone di appositi contrassegni di individuazione a pagamento;

hanno, altresì, impugnato le deliberazioni relative alla esternalizzazione alla TD Group s.p.a. del servizio di rilascio dei detti pass, nonché tutta una serie di atti presupposti relativi alla istituzione delle citate ZTL ed a precedenti forme di regolamentazione del traffico veicolare all'interno delle stesse.

Deducono le seguenti censure:

1) Violazione dell'art. 7, co. 9, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (codice della strada) e della prescritta direttiva ministeriale, per avere introdotto il censurato meccanismo di tariffazione degli accessi alle due ZTL in assenza del prescritto Piano Urbano del Traffico.

2) Incompetenza del Sindaco a determinare le tariffe di rilascio dei pass per l'accesso alle ZTL, trattandosi di competenza consiliare o di G.M..

3) Eccesso di potere sotto molteplici profili, per non essere state adeguatamente studiate e valutate le conseguenze delle misure adottate con riferimento al dichiarato intento di contenere la presenza di sostanze inquinanti nell'aria nè concordato il loro impatto sulle attività socioeconomiche cittadine.

4) Eccesso di potere per difetto di presupposto, per essere stata disposta l'esternalizzazione del servizio di rilascio dei pass sulla base di precedenti ordinanze che risulterebbero, contraddittoriamente, revocate.

Sostengono, soprattutto nei ricorsi per motivi aggiunti, che le misure censurate – alla luce dei primi dati acquisiti – sono risultate sostanzialmente inutili ed hanno anzi provocato l'aumento delle sostanze inquinanti nelle zone del perimetro esterno delle ZTL.

L'amministrazione comunale si è costituita in giudizio eccependo l'inammissibilità dei gravami per carenza di legittimazione e/o di interesse dei ricorrenti e comunque la loro infondatezza

giacchè le misure adottate – che comunque vietano l'accesso nelle ZTL delle categorie di veicoli più inquinanti - sono state imposte dalla esigenza di adottare rimedi ai continui sforamenti dei limiti consentiti di presenza in atmosfera di sostanze inquinanti, ascrivibili al traffico veicolare, nocive per

la salute ed avrebbero carattere temporaneo risultando così ammissibili anche in assenza del Piano Urbano del Traffico, giusta previsione delle direttive ministeriali di cui al co 9 dell'art. 7 CdS.

Si è, altresì, costituita la TD Group s.p.a. deducendo, nel primo dei ricorsi all'esame, l'inammissibilità sotto altri profili del gravame e la sua infondatezza atteso che i poteri esercitati dal Sindaco troverebbero la loro fonte nella diversa normativa in tema di prevenzione dell'inquinamento atmosferico e sfuggirebbero, quindi, alle prescrizioni dettate dal Codice della strada.

Udite le parti, come da verbale, alla camera di consiglio del 24.06.2008, il Collegio si è riservato di decidere.

D I R I T T O

1. Ritiene, preliminarmente, il Collegio che i giudizi all'esame possano essere definiti, previa loro riunione attesa la connessione (identità) soggettiva ed oggettiva, con sentenza in forma semplificata emessa, ai sensi dell'art. 26 l. 6.12.1971 n. 1034, come modificato dall'art. 9 l.

21.07.2000 n. 205, adottata in esito alla camera di consiglio per la trattazione dell'istanza cautelare, stante l'integrità del contraddittorio, l'avvenuta esaustiva trattazione delle tematiche oggetto di giudizio, nonché la mancata enunciazione di osservazioni oppostive delle parti, rese edotte dal Presidente del Collegio di tale eventualità.

2. Rileva, quindi, il Collegio di poter prescindere dall'esame della eccezione di inammissibilità dei gravami con riferimento alla presenza tra i soggetti ricorrenti di organizzazioni locali di operatori economici e di consumatori asseritamente prive di legittimazione a ricorrere, attesa la comprovata esistenza tra gli stessi ricorrenti sia di imprese commerciali operanti nelle zone oggetto della odierna regolamentazione – in relazione alle quali gli atti impugnati possono determinare uno sviamento nei flussi di accesso della clientela – che di persone fisiche titolari e/o legali rappresentanti delle

stesse imprese – e quindi destinati ad operare nell’ambito delle ZTL – nonché di singoli cittadini, residenti o meno nelle ZTL, proprietari di autoveicoli che o vengono costretti a dotarsi dei prescritti pass a pagamento o si vedono interdire del tutto l’accesso alle ZTL.

Con riferimento a tali categorie di ricorrenti, appare quindi evidente l’incidenza delle misure in contestazione con primari diritti, anche di ordine costituzionale, quali quello alla libertà di iniziativa economica ed alla libertà di circolazione e la conseguente esistenza di legittimazione ed interesse a ricorrere.

Ed invero, sebbene entrambi tali diritti possano risultare, anche per espressa previsione costituzionale (artt. 41 e 16 Cost.) recessivi rispetto al preminente interesse alla tutela della salute della collettività (art. 32 Cost.), non può ad essi negarsi accesso alla tutela giurisdizionale ai fini della verifica della legittimità degli atti su di essi incidenti.

Deve, invece, essere respinta in quanto infondata l’eccezione di inammissibilità del gravame dedotta dalla difesa della TD Group con riferimento alla circostanza che il ricorso introduttivo del giudizio R.G. n. 992/2008 le è stato notificato successivamente all’avvenuto deposito della copia notificata al solo Comune di Palermo.

Indipendentemente dal rilievo che il ricorso R.G. n. 1103/2008 è stato invece depositato in giudizio successivamente al tempestivo compimento degli adempimenti relativi alla notificazione ad entrambe le parti evocate in giudizio, osserva infatti il Collegio che l’art. 21 l. n. 1034/1971 prescrive la notifica al controinteressato nel termine di gg. 60 dalla scadenza del periodo di pubblicazione ed il deposito del ricorso, con la prova delle avvenute notifiche, in segreteria entro trenta giorni dall’ultima notifica.

In assenza, quindi, di alcuna espressa previsione ostativa ed essendosi comunque in concreto

realizzata la tempestiva completa e regolare instaurazione del contraddittorio, ritiene il Collegio la ritualità della instaurazione del rapporto processuale anche con riferimento al ricorso recante il numero 992/2008 di R.G..

3. I ricorsi sono, nel merito, fondati e meritevole di accoglimento per il primo ed assorbente profilo di censura. Osserva, infatti, il Collegio che sebbene le ordinanze censurate rechino nelle loro premesse la ripetuta citazione dell’art. 7, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 – norma che autorizza il Sindaco all’adozione di misure di limitazione del traffico veicolare a tutela della salute pubblica e che è stata specificamente richiamata anche dall’art. 3 l. n. 413/1997 in tema di prevenzione dell’inquinamento atmosferico – esse in realtà devono essere ricondotte, come per altro ammette anche la difesa della stessa amministrazione comunale, tra quelle specificamente previste dal successivo comma 9 del medesimo articolo, in virtù del quale “I comuni possono subordinare l’ingresso o la circolazione dei veicoli a motore, all’interno delle zone a traffico limitato, anche al pagamento di una somma. Con direttiva emanata dall’Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale entro un anno dall’entrata in vigore del presente codice, sono individuate le tipologie dei comuni che possono avvalersi di tale facoltà, nonché le modalità di riscossione del pagamento e le categorie dei veicoli esentati.”.

Ed invero le tre ordinanze - dopo avere individuato le categorie di veicoli ammessi alla circolazione nelle ZTL, vuoi per requisiti di ordine oggettivo (tipologia e categoria di omologazione EURO da 1 a 4) che per profili di ordine soggettivo (appartenenza a soggetti pubblici o a soggetti privati residenti in determinati luoghi) – impongono per tutti i veicoli ammessi l'acquisizione a pagamento – secondo un piano tariffario non ancorato al mero costo di emissione del pass, ma variabile in ragione delle caratteristiche e della cilindrata del veicolo nonché della zona di residenza del proprietario - di un pass avente funzione di abilitazione all'accesso e di identificazione ai fini dei controlli con validità per ciascun tipo prevista e rinnovabile previo pagamento della somma indicata.

In particolare la modulazione della tariffa in ragione della tipologia di omologazione e della cilindrata del veicolo e del luogo di residenza del proprietario, oltre che il rinnovo periodico previo nuovo pagamento, inducono ad escludere che le delibere impugnate possano esulare dall'ambito di applicazione del citato comma 9 dell'art. 7 CdS (subordinazione dell'ingresso o della circolazione dei veicoli a motore all'interno delle zone a traffico limitato al pagamento di una somma) ed essere ricondotte nella nozione dei provvedimenti limitativi della circolazione di cui al comma 1 del medesimo articolo.

Così identificato il parametro normativo di riferimento, il Collegio ritiene che le ordinanze impugnate non sfuggano alla censura di violazione del citato comma 9 dell'art. 7 CdS per l'acclarata – ed ammessa dalla stessa difesa dell'amministrazione comunale – mancanza del Piano Urbano del Traffico, la cui esistenza è invece imposta dalle direttive ministeriali previste dalla stessa norma.

Ed invero il comma 9 dell'art. 7 del decreto legislativo 30 aprile n. 285, come modificato dal decreto legislativo 10 settembre 1993, n. 360 (CdS), dà facoltà ai comuni di subordinare al pagamento di una somma l'ingresso o la circolazione dei veicoli a motore all'interno delle zone a traffico limitato, demandando ad una direttiva dall'Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale la definizione delle tipologie di comuni che possono avvalersi di tale facoltà, delle modalità di riscossione del pagamento, delle categorie dei veicoli a motore da esentare.

L'Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale ha diramato la citata direttiva con circolare 21 luglio 1997, n. 3816, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 213 del 12.09.1997, nella quale – dopo aver premesso a) che la tariffazione degli accessi alle zone a traffico limitato si inserisce nelle strategie generali d'intervento per migliorare la mobilità urbana ... e più precisamente rappresenta una forma mediata di disincentivazione dell'uso dei veicoli a motore per il trasporto individuale privato attraverso l'intervento sulla domanda di mobilità, e b) che tale domanda non può in alcun modo essere limitata ma unicamente orientata verso modalità alternative di trasporto, a carattere o spaziale o temporale o modale, e che la tariffazione degli accessi non può essere considerata una misura a se stante ma deve essere studiata ed attuata nell'ambito delle strategie generali d'intervento del Piano urbano del traffico- ha prescritto che i comuni, per poter subordinare l'accesso alle zone a traffico limitato al pagamento di una somma, devono:

- aver istituito una ZTL (zona a traffico limitato) ai sensi dell'art. 7, comma 9 del CdS;

- aver adottato il Piano urbano del traffico ai sensi dell'art. 36 del CdS;

- aver introdotto la tariffazione degli accessi alla ZTL all'interno del Piano urbano del traffico, avendo verificato che tale provvedimento (che costituisce una ulteriore misura di selezione rispetto alla limitazione dell'accesso ad ore prestabilite o a particolari categorie di utenti e di veicoli a motore) si rende effettivamente necessario per il raggiungimento degli obiettivi del Piano urbano del traffico.

Di tale verifica deve essere data documentazione di uno specifico paragrafo della relazione tecnica che accompagna il suddetto Piano.

Né può esser condivisa la prospettazione difensiva secondo la quale le ordinanze censurate rientrerebbero nella ipotesi di tariffazione sperimentale parimenti prevista dalla citata direttiva ministeriale, in virtù della quale è ammessa l'adozione della tariffazione degli accessi per i comuni che non hanno ancora adottato il Piano urbano del traffico, unicamente in via sperimentale e per un periodo non superiore ad un anno, a condizione che nella relazione tecnica che dovrà accompagnare il progetto di tariffazione siano precisati gli obiettivi ed i relativi criteri di verifica.

Ed infatti, se pure le ordinanze recano effettivamente una clausola relativa ad un loro carattere sperimentale, tale clausola attiene alla modificabilità della disciplina di dettaglio della regolamentazione degli accessi e dei requisiti di rilascio dei pass e non alla durata della stessa regolamentazione che invece, in assenza di alcun termine di efficacia e proprio in ragione della ricordata previsione di rinnovo dei pass alle scadenze previste per ciascuna categoria nell'allegato 2, appare avere carattere tendenzialmente permanente.

Eguale infondata appare la deduzione difensiva svolta dalla difesa della TD Group, secondo la quale i poteri esercitati dal Sindaco con le impugnate ordinanze troverebbero la loro fonte nella diversa normativa in tema di prevenzione dell'inquinamento atmosferico e sfuggirebbero, quindi, alle prescrizioni dettate dal Codice della strada..

Osserva, infatti, il Collegio che effettivamente ai sensi dell'art. 3 legge n. 413/1997 "I sindaci possono adottare le misure di limitazione della circolazione di cui all'articolo 7, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, per esigenze di prevenzione dell'inquinamento atmosferico, sulla base dei criteri ambientali e sanitari stabiliti con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della sanità, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge".

Deve, però, ritenersi che la testuale previsione della norma consente l'adozione solo delle misure di cui al comma 1 dell'art. 7 del CdS, e non anche di quelle previste dal successivo comma 9, al quale il Legislatore del 1997 ben avrebbe potuto fare riferimento se avesse voluto disporre in tal senso.

4. L'accoglimento della superiore, assorbente, censura comporta quindi l'annullamento delle tre ordinanze sindacali n. 36 del 18 febbraio 2008, n.108 del 2 maggio 2008 e n. 152 del 13 giugno 2008, nonché della deliberazione di G.M. n. 213 dell'1.08.2007, limitatamente alla parte nella quale ha adottato una prima disciplina di tariffazione, dalla quale il Sindaco

ha preso le mosse per la fissazione delle tariffe operata nelle proprie successive ordinanze.

Sfuggono, invece, all'annullamento gli ulteriori atti censurati perché, indipendentemente dagli eventuali profili relativi alla tardività dell'impugnazione, i ricorrenti non mostrano di avere alcun interesse alla loro rimozione né deducono alcuna censura specificamente riferibile agli stessi atti.

In relazione all'andamento complessivo della vicenda, ritiene il Collegio di dover disporre la trasmissione di copia della presente sentenza alla Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana della Corte dei Conti, per le eventuali valutazioni di competenza.

In relazione alla natura sostanzialmente collettiva dell'impugnativa e degli interessi coinvolti, sussistono validi motivi per disporre la compensazione tra le parti delle spese del giudizio.

P.Q.M. Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione prima, riunisce i ricorsi in epigrafe e li accoglie per quanto di ragione, disponendo l'annullamento degli atti in motivazione indicati.