Pubblicato il 20/06/2017

N. 01485/2017 REG.PROV.COLL.

N. 02372/2013 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2372 del 2013, proposto da: Cooperativa Agricola Baglieri, società cooperativa a r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv.ti prof. Fabio Cintioli (C.F.: CNT FBA 62M23 F158G), Giuseppe Lo Pinto (C.F.: LPN GPP 78D03 G273X), con domicilio ex art. 25 c.p.a. presso la Segreteria del Tribunale in Catania, via Milano 42a;

contro

Comune di Messina, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Arturo Merlo C.F. MRLRTR52T13F158X, con domicilio eletto presso avv. Egidio Incorpora in Catania, via Aloi, 46;

Sindaco della Città di Messina, nella qualità di Commissario Delegato ai sensi dell' O.P.C.M. 5 dicembre 2007 n. 3633 e successive modifiche, non costituito in giudizio;

Commissario Straordinario per la gestione del Comune di Messina, nominato con decreto del Presidente della Regione Sicilia n. 4334 del 13 settembre 2012, non costituito in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Autorità Portuale di Messina, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria in Catania, via Vecchia Ognina, 149;

per l'annullamento

- della deliberazione del Consiglio Comunale di Messina n. 53/C del 28.5.2013, recante "Previsione di nuove " Zone a traffico limitato" poste in prossimità degli imbarchi cittadini in funzione disincentivante per i veicoli in attraversamento dello Stretto di Messina";
- della conseguente delibera del Commissario Straordinario, in sostituzione della Giunta Comunale, n. 470 del 29 maggio 2013, recante "Revoca della delibera del Commissario Straordinario n.447 del 23.5.2013 avente per oggetto "Sospensione della riscossione delle somme di denaro per il transito nelle zone a traffico limitato", ubicate in prossimità degli imbarchi cittadini", pubblicata all'Albo pretorio per 15 gg consecutivi a decorrere dall'1.6.2013.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Messina;

Visto l'atto di intervento ad adiuvandum dell'Autorità Portuale di Messina;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 gennaio 2017 la dott.ssa Giuseppa Leggio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Premessi brevi cenni sulla configurazione strategica assunta dal nodo di Messina ai fini del transito dei mezzi gommati da e per la Sicilia, la società ricorrente, che opera nel settore dell'agricoltura e dei servizi ad essa connessi - ivi compreso il trasporto di prodotti agricoli - ed attraversa con i propri automezzi lo stretto di Messina (su tutte le rotte, anche la Messina-Salerno) con circa 600 passaggi mensili, evidenzia quanto segue:
- la città di Messina è dotata di quattro approdi: la Rada San Francesco, il Molo Norimberga, il Porto Storico e/o Molo Rizzo e Tremestieri, quest'ultimo situato alla distanza di otto chilometri circa dal centro cittadino e la cui realizzazione è stata avviata a seguito della dichiarazione, con D.P.C.M. del 15 novembre 2001, dello stato di emergenza ambientale nella città di Messina per il congestionamento del traffico veicolare;
- lo stato emergenziale dichiarato con D.P.C.M. del 15 novembre 2001 è stato più volte prorogato atteso il persistente livello di congestionamento del traffico veicolare, suscettibile di incidere gravemente sulla sicurezza della collettività locale;
- l'individuazione di interventi volti a superare lo stato di emergenza veniva demandata, in qualità di Commissario delegato, dapprima al Prefetto di Messina e quindi al Sindaco della Città;

- con ordinanza n. 19 del 5.3.2010 il Sindaco di Messina in qualità, appunto, di Commissario delegato, istituiva in via sperimentale, con decorrenza dal 1° giugno 2010, talune "zone a traffico limitato" che interessavano la viabilità di servizio agli approdi per lo sbarco/imbarco del traffico veicolare da e per l'Isola, ulteriormente stabilendo che l'accesso dei veicoli alle arterie incluse nelle ZZTL anzidette sarebbe stato consentito solo previo pagamento di un cd. "ticket eco-pass" di ammontare pari ad Euro 1,50 (Euro 2,50 A/R) per le autovetture, ad Euro 5,00 (Euro 9,00 A/R) per autocarri ed autobus e ad Euro 10,00 (Euro 18,00 A/R) per autotreni ed autoarticolati;
- tale ordinanza veniva impugnata dalla ricorrente, insieme ad altri soggetti interessati, innanzi al T.A.R. Lazio – Roma che, con sentenze n. 33043 e n. 33116 del 2010, annullava l'ordinanza medesima;
- con ordinanza n. 16 del 22.4.2011, sulla scorta dell'istruttoria condotta dal Dipartimento mobilità urbana e viabilità del Comune di Messina confluita nella relazione tecnica del 29.03.2011, il Sindaco del Comune di Messina, sempre in qualità di Commissario Delegato, istituiva in via sperimentale e limitatamente al periodo dal 15.05.2011 al 31.12.2011 (periodo successivamente prorogato con ordinanza n.52/2011), n. 4 "Zone a traffico limitato" in prossimità degli imbarchi cittadini, con divieto di transito per i veicoli in attraversamento dello Stretto in alcune fasce orarie, condizionandone l'accesso al pagamento di una somma di denaro (cosiddetto "eco-pass") da disciplinare con ordinanza separata, adottata successivamente in data 21.07.2011 (ordinanza n. 22 del 21.07.2011) e, in seguito, modificata con ordinanza n. 28 del 2.09.2011;
- prima della cessazione delle funzioni di commissario delegato per l'emergenza in capo al Sindaco, con propria deliberazione n. 589 del

29.06.2012, la Giunta Comunale di Messina deliberava di prendere atto del piano tariffario introdotto dall'ordinanza n. 16/2011 e modificato dall'ordinanza n. 28/2011 e di mantenerlo in vigore a decorrere dall'1.7.2012;

- sulla base di un parere legale del Collegio di Difesa del Comune reso in data 5 aprile 2013,

il Consiglio Comunale di Messina ha disposto, con deliberazione n. 53/C del 28 maggio 2013, la convalida ex art. 21 nonies l. n. 241/90 della delibera di Giunta Municipale n. 589 del 29.06.2012 e delle ordinanze del Commissario delegato nn. 16/2011, 22/2011 e 28/2011, facendone proprio il contenuto; per l'effetto, ha disposto la corrispondente modifica ed integrazione del vigente "Piano Urbano del Traffico" – approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 76/C del 16.12.1998 - con la istituzione, in funzione disincentivante, di 4 nuove "zone a traffico limitato" ubicate in prossimità degli imbarchi cittadini con connesso piano tariffario per l'accesso, e precisamente:

a) Strada denominata "serpentone" di collegamento tra l'approdo dei traghetti della rada S. Francesco ed il Viale della Libertà;

b) Via San Raineri (uscita Molo Norimberga) fino all'intersezione (area esclusa) con il c.d. "cavalcavia";

c) Via Luigi Rizzo (uscita molo Rizzo) per il solo tratto adiacente al Piazzale Campo delle Vettovaglie;

d) Infrastruttura viaria denominata "chiocciola", di collegamento tra l'approdo di Tremestieri e la rete stradale; ha infine stabilito che le suddette zone a traffico limitato ed il relativo piano tariffario dovessero essere recepiti anche dal nuovo redigendo Piano urbano del Traffico;

- a seguito di tale approvazione, il Commissario Straordinario del Comune, con delibera n. 470 del 29 maggio 2013, ha revocato la propria precedente delibera n. 447 del 23 maggio 2013 con la quale era stata sospesa l'efficacia della delibera di Giunta n.589/2012 nella parte relativa alla riscossione dei ticket per l'accesso alle ZZTL, ripristinando, per l'effetto, la riscossione dei detti ticket.

Avverso le indicate deliberazioni del Consiglio comunale e del Commissario straordinario, la cooperativa agricola ricorrente ha proposto il ricorso in esame, ritualmente notificato e depositato, affidato in diritto alle seguenti censure:

1.Violazione di legge per inosservanza dei principi che disciplinano l'esercizio del potere di convalida di cui all'art. 21 nonies della legge n.241/1990 e dei principi di economia dei mezzi giuridici e conservazione degli atti. Eccesso di potere per contraddittorietà intrinseca, sviamento dalla causa tipica e manifesta illogicità.

La ricorrente lamenta l'uso distorto ed illegittimo del potere di convalida, in quanto la delibera n.53/C con cui il Consiglio Comunale ha convalidato le " Zone a traffico limitato" di cui alle ordinanze del Commissario delegato 16/2011, 22/2011, 28/2011 ed al provvedimento di G.C. n.589/2012, disponendone l'inserimento nel vigente Piano urbano del traffico, in realtà modificherebbe il piano tariffario e la relativa modulazione per fasce orarie contenuti nei provvedimenti oggetto di convalida.

2. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, erroneità dei presupposti, sviamento dalla causa tipica e violazione dei principi in materia di convalida.

Non sussisterebbero i presupposti per la convalida della delibera di Giunta n. 589/2012, alla quale non sarebbe imputabile in via di convalida l'inserimento delle ZZTL nel P.U.T., atteso che la delibera predetta si limitava a mantenere in vigore un piano tariffario transitorio e sperimentale che, per sua natura, è incompatibile con il Piano urbano del traffico, essendo il piano tariffario sperimentale consentito in via eccezionale solo per i Comuni che siano privi di Piano urbano del traffico e questo non è il caso del Comune di Messina, dotato di PUT fin dal 1998.

Il Comune avrebbe dovuto, quindi, prima provvedere all'inserimento delle ZZTL con relativo piano tariffario all'interno del PUT e solo successivamente avrebbe potuto adottare l'eco-pass.

In ogni caso, non sarebbe stato possibile convalidare l'eco-pass sperimentale oltre la sua scadenza legale.

3. Violazione di legge per inosservanza dell'art. 7 della legge n. 241/1990. Omessa comunicazione di avvio del procedimento.

Il procedimento di convalida posto in essere dal Comune non avrebbe potuto prescindere dalla comunicazione di avvio ai controinteressati, quale nella fattispecie all'esame sarebbe la ricorrente, che ha impugnato la prima ordinanza commissariale contenente l'individuazione delle zone a traffico limitato, la n. 16 del 2011.

4. Violazione di legge per inosservanza dell'art. 36 del D. Lgs. n. 285/1992 - codice della strada - e della direttiva del Ministero dei lavori Pubblici 12.4.1995 cui lo stesso articolo rinvia.

La delibera del Consiglio comunale impugnata sarebbe illegittima oltre che per l'impossibilità di procedere alla convalida, anche per la mancanza

della fase di partecipazione procedimentale prevista per la modifica o l'integrazione del Piano urbano del traffico.

5. Incompetenza. Violazione della legge n. 84/1994, e degli artt. 6, comma 7, e 36, comma 7, del d.lgs. n.285/1992 (codice della Strada).

La delibera impugnata, in quanto incidente su aree del demanio portuale, sarebbe affetta da vizio di incompetenza e sarebbe stata comunque adottata in violazione dell'art. 36 del Codice della strada, che prevede l'attivazione di un coordinamento, attraverso un accordo di programma, qualora oggetto del P.U.T. siano ambiti territoriali (di più comuni) contigui o vi siano interferenze con infrastrutture, servizi o strade di altri enti.

6. Eccesso di potere e violazione di legge. Inosservanza della direttiva ministeriale 21.7.1997, n. 3816 di cui al comma 9, art.7 del Codice della strada. Difetto di istruttoria, di adeguata motivazione, manifesta illogicità e contraddittorietà, sviamento dalla causa tipica, erroneità dei presupposti.

La cooperativa ricorrente lamenta difetto di istruttoria e di motivazione sotto diversi profili:

a) nella relazione tecnica di accompagnamento all'inserimento delle ZZTL nel Piano urbano del traffico non sarebbero indicati gli obiettivi del Piano, né sarebbe indicato come le misure adottate per la riduzione del traffico veicolare possano considerarsi necessarie al raggiungimento di tali obiettivi;

b) in relazione all'asserita esigenza di diminuire il livello di inquinamento acustico, nella citata relazione tecnica non sarebbe indicato se ed in quali orari i livelli riscontrati superino i valori limite fissati dalla normativa vigente e, in particolare, risulterebbe illogica la scelta di imporre il pagamento del ticket in orario diurno, quando i valori soglia di

inquinamento acustico non risultano superati, e di incentivare il traffico notturno, quando, invece, il livello di inquinamento acustico supererebbe i limiti di legge;

c) mancherebbe l'indicazione di percorsi alternativi gratuiti, di tal che le misure adottate costituirebbero non un disincentivo, ma esclusivamente un modo per "far cassa", considerato che la viabilità interessata dalle misure limitative adottate costituisce l'unico collegamento tra l'Isola e la terraferma;

d) il provvedimento, infine, non colpirebbe il traffico cittadino, ma solo il traffico veicolare in transito da e per la Sicilia, come sarebbe dimostrato dal fatto che il ticket è imposto solo a chi sbarca o si imbarca, non ai veicoli che, senza andare o venire dal continente, utilizzano la medesima viabilità.

7. Illegittimità derivata della delibera del Commissario Straordinario (in sostituzione della Giunta Comunale) n. 470 del 29 maggio 2013.

Si è costituito in giudizio il Comune di Messina, che ha preliminarmente chiesto la disapplicazione della Direttiva dell'Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale del Ministero dei Lavori Pubblici n. 3816 del 21 luglio 1997, disapplicazione dalla quale deriverebbe, ad avviso del Comune resistente, oltre che l'infondatezza della gran parte delle censure del ricorso, l'inammissibilità dello stesso per carenza di interesse, in quanto, una volta disapplicata la direttiva predetta, la lesione dell'interesse della parte ricorrente sarebbe immediatamente riconducibile alle previsioni della delibera di Giunta n. 589/2012, mai impugnata.

Il Comune ha chiesto, nel merito, il rigetto del ricorso.

L'Autorità Portuale di Messina si è costituita in qualità di interveniente ad adiuvandum, sostenendo la fondatezza delle doglianze dedotte con l'atto

introduttivo del giudizio e chiedendone l'accoglimento. Ha inoltre censurato l'ordinanza sindacale n. 199/2013 e le ordinanze dirigenziali n. 488 prot. n. 247506 del 21.10.2013 e n. 534 prot. n. 256455 del 30.10.2013, vale a dire i provvedimenti successivi alla delibera n. 53/C e applicativi della stessa, relativi alle deroghe al principio generale del divieto di transito dei mezzi pesanti all'interno del centro abitato di Messina con riferimento alle operazioni di imbarco e sbarco dalle navi impiegate per l'attraversamento dello Stretto di Messina, da e per la Sicilia, in relazione al Piazzale Campo delle Vettovaglie ed al c.d. Serpentone, ovvero la strada di collegamento tra l'approdo dei traghetti della rada S. Francesco ed il Viale della Libertà, nonché all'attività di prevenzione e accertamento delle violazioni in ordine ai divieti di transito suddetti mediante presidio fisso del Corpo di Polizia Municipale in corrispondenza degli approdi di Tremestieri, Campo delle Vettovaglie e Rada San Francesco, aree che sarebbero ricomprese all'interno della circoscrizione dell'Autorità Portuale di Messina.

In vista dell'odierna udienza pubblica di discussione della causa le parti hanno depositato memorie.

DIRITTO

Devono in via preliminare essere disattese le eccezioni sollevate dalla difesa del Comune di Messina, il quale chiede la disapplicazione della Direttiva dell'Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale n. 3816 del 21 luglio 1997, nella parte in cui stabilisce che per attivare un piano tariffario connesso ad una istituita ZTL è necessario il previo inserimento nel Piano urbano del traffico.

Ritiene, invero, il Comune che l'Ispettorato abbia travalicato i limiti della delega di cui all'art. 7, comma 9 del Codice della Strada e, anziché

limitarsi ad individuare le tipologie di Comuni che possono avvalersi della facoltà di "*subordinare l'ingresso o la circolazione dei veicoli a motore, all'interno delle zone a traffico limitato, anche al pagamento di una somma*", nonché "*le modalità di riscossione del pagamento e le categorie dei veicoli esentati*", si sia spinto fino a dettare le regole procedimentali per l'attivazione di un piano tariffario collegato alla ZTL, la cui disciplina il legislatore non gli avrebbe delegato.

Da una tale disapplicazione deriverebbe, ad avviso del Comune resistente, oltre che l'infondatezza della gran parte delle censure del ricorso, anche l'inammissibilità dello stesso per carenza di interesse, in quanto, una volta disapplicata la Direttiva predetta, la lesione dell'interesse della ricorrente sarebbe immediatamente riconducibile alle previsioni della delibera di Giunta municipale n. 589/2012, mai impugnata.

La richiesta di disapplicazione non può trovare accoglimento.

L' art. 7, comma 1, lett. b), del D.Lgs. 30 aprile 1992 n. 285 (Nuovo Codice della Strada) prevede che "*nei centri abitati i comuni possono, con ordinanza del sindaco, limitare la circolazione di tutte o di alcune categorie di veicoli per accertate e motivate esigenze di prevenzione degli inquinamenti e di tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale, conformemente alle direttive impartite dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti, per le rispettive competenze, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio ed il Ministro per i beni culturali e ambientali*".

Il successivo comma 9 stabilisce, poi, che "*(…) 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".

Con Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici 21 luglio 1997 n. 3816 (emanata in attuazione dell'ultima parte del riportato comma 9 dell' art. 7 del D.Lgs. 285/1992 e recante "Direttive per l'individuazione dei comuni che possono subordinare l'ingresso o la circolazione dei veicoli a motore, all'interno delle zone a traffico limitato, al pagamento di una somma, nonché per le modalità di riscossione della tariffa e per le categorie dei veicoli a motore esentati"), si 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.

La Circolare identifica la "tipologia dei comuni" che possono avvalersi della facoltà di subordinare l'accesso alle ZZTL al pagamento di una somma, individuandoli in quelli che abbiano:

- istituito una ZTL (Zona a Traffico Limitato) ai sensi dell'art. 7 comma 9 del N.C.S.;
- adottato il Piano Urbano del Traffico ai sensi dell'art. 36 del N.C.S.;
- 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 in uno specifico paragrafo della relazione tecnica che accompagna il suddetto Piano*".

Viene poi consentito anche ai Comuni che non abbiano ancora adottato il Piano Urbano del traffico, di adottare la tariffazione degli accessi "*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*".

Erroneamente, pertanto, il Comune di Messina ritiene che la direttiva in argomento abbia ecceduto i limiti della "delega" legislativa, dettando le regole del procedimento " per l'istituzione del piano di tariffazione a servizio della ZTL", dovendosi sul punto condividere le argomentazioni di parte ricorrente, che ha evidenziato come correttamente la direttiva abbia individuato la "tipologia" dei Comuni abilitati ad avvalersi della misura della tariffazione degli accessi a seconda che abbiano istituito o meno una ZTL e abbiano o meno adottato il Piano urbano del traffico.

In altri termini, la "tipologia" dei Comuni che possono imporre il pagamento di un pedaggio per

l'ingresso alle ZZTL non ha, nella specifica materia, alcun aggancio ai parametri tipologici indicati dal Comune di Messina e ritenuti da quest'ultimo idonei a differenziare i vari Comuni (popolazione residente, estensione territoriale e perfino lunghezza delle pubbliche vie); la tipologia di cui trattasi fa invece riferimento ai criteri individuati dalla direttiva in contestazione, che non soltanto sono criteri assolutamente oggettivi (l'avere istituito o meno una ZTL e l'avere o meno adottato il PUT), ma appaiono coerenti con la natura stessa del piano tariffario, che essendo una misura disincentivante aggiuntiva, e che impone un onere economico, rispetto alla semplice previsione della ZTL, deve collegarsi agli obiettivi del P.U.T. se esistente, e dove il Piano del traffico non esiste

può ammettersi solo in via sperimentale e per un periodo di tempo limitato (non più di un anno), sempre che sia giustificata da obiettivi che devono essere specificati nella relazione che deve accompagnare il progetto.

Posto, pertanto, che la Direttiva n. 3816/1997 non si pone in contrasto con l'art. 7, comma 9, del Codice della Strada, è opportuno rilevare che la stessa è stata espressamente richiamata dal Comune a fondamento dell'ordinanza n. 16/2011, ed è stata richiamata sia nella relazione tecnica, sia nel parere del Collegio di difesa del 5 aprile 2013, documenti entrambi posti a fondamento della deliberazione quivi impugnata.

Deve conseguentemente essere respinta la richiesta di disapplicazione della più volte citata direttiva n. 3816/1997 e con essa anche l'eccezione di inammissibilità del ricorso per la mancata impugnazione da parte della ricorrente della delibera della Giunta municipale n. 589/2012, eccezione che lo stesso Comune subordina alla previa disapplicazione della Direttiva del 1997.

L'eccezione è infatti infondata, atteso che l'interesse fatto valere nel presente giudizio, in quanto diretto ad ottenere la caducazione di un piano tariffario che ad avviso della cooperativa ricorrente non avrebbe potuto essere convalidato, si collega proprio alla delibera di convalida quivi impugnata, mentre la delibera n. 589/2012 della Giunta municipale aveva ad oggetto un piano tariffario sperimentale e temporaneo.

Passando all'esame del merito, ad avviso del Collegio il ricorso è fondato e da accogliere.

Merita condivisione il secondo motivo di ricorso, con il quale la cooperativa ricorrente contesta in radice, lamentando travisamento ed

erroneità dei presupposti, la possibilità di procedere alla convalida del provvedimento di Giunta municipale n. 589/2012 nel caso in esame.

La ricorrente sostiene che l'inserimento delle ZZTL e del piano tariffario per l'accesso ad esse nel Piano urbano del traffico del Comune di Messina non avrebbe potuto farsi risalire a tale delibera in via di convalida, atteso che il piano tariffario mantenuto in vigore dalla delibera n. 589 è un piano tariffario "transitorio e sperimentale", che, per sua natura, è incompatibile con il Piano urbano del traffico, essendo il piano tariffario sperimentale consentito in via eccezionale solo per i Comuni che siano privi di Piano urbano del traffico e questo non è il caso del Comune di Messina, dotato di P.U.T. fin dal 1998.

Il Collegio ha già richiamato, in sede di disamina della richiesta da parte del Comune di disapplicazione della direttiva del Ministero dei Lavori Pubblici n. 3816 del 21 luglio 1997, la normativa che regola la facoltà per i Comuni di istituire una tariffa cui subordinare l'ingresso o la circolazione dei veicoli a motore all'interno delle zone a traffico limitato (art. 7, comma 9, del D.lgs. 30 aprile 1992 n. 285 e la più volte richiamata circolare del Ministero dei Lavori Pubblici n. 3816 del 21 luglio 1997) ed ha rilevato e chiarito come e perché la relativa disciplina si diversifichi a seconda che i Comuni abbiano o meno adottato il Piano urbano del traffico.

Ebbene, riportandosi a quanto già esposto sulla natura della tariffazione a pagamento degli accessi alle ZZTL quale misura disincentivante aggiuntiva rispetto all'istituzione di una zona a traffico limitato, il Collegio ritiene di richiamare il condivisibile orientamento giurisprudenziale in forza del quale, mentre di regola la mancata adozione del Piano Urbano del Traffico ex art. 36 D.Lg.vo n. 285 del 1992 non impedisce la decisione

di istituire una ZTL (cfr. *TAR Campania Napoli Sez. I, n. 458 del 27.1.2015; C.G.A. Sicilia, 5.2.2010, n. 144; T.A.R. Catanzaro, sez. II, 11.2.2011, n. 211; T.A.R. Basilicata sez. I, 6 settembre 2012, n. 415*), la previa adozione del P.U.T. o il suo aggiornamento ai sensi dell'art. 7, comma 9, del codice della strada e della circolare attuativa del Ministero Lavori Pubblici n. 3816 del 21.7.1997 si rendono necessari per l'ipotesi in cui i Comuni vogliano subordinare l'accesso alle ZZTL al pagamento di somme/pedaggi (*TAR Campania, Napoli Sezione I, 13.12.2013, n. 5744; TAR Lazio, Roma, sez. II, 17.05.2015, n. 4233*, erroneamente richiamata a sostegno dal Comune di Messina, atteso che la sentenza riguarda la diversa fattispecie della tariffazione della sosta, in relazione alla quale viene affermato testualmente che "*E' bene precisare che, diversamente da quanto prescritto per l'istituzione del pedaggio di accesso alla ZTL (cfr., in particolare, la Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici 21 luglio 1997 n. 3816), in relazione alla tariffazione della sosta, né le fonti primarie né le direttive ministeriali richiedono la previa approvazione ovvero l'aggiornamento del Piano del Traffico*", con ciò confermandosi la propedeuticità del P.U.T. per la tariffazione degli accessi all'interno delle ZZTL).

La propedeuticità dell'inserimento nel P.U.T. della misura di cui si discute trova la sua giustificazione con riferimento alla natura della tariffa per l'accesso a una ZTL, che per costante giurisprudenza (cfr. TAR Lazio, Roma, sez. I, n. 33043/2010) non può costituire una mera tassa di scopo per l'uso del mezzo di trasporto privato, ma solo uno strumento (ulteriormente) disincentivante del traffico veicolare (evidentemente in presenza di plausibili alternative praticabili dall'utenza) in zone particolarmente "sensibili" alle problematiche indotte dall'elevata presenza

di quest'ultimo e per la tutela di interessi di valore primario quali in generale quello all'ambiente, alla sicurezza della circolazione, al paesaggio ed alla salute (cfr. Corte cost. 7 novembre 2007 n. 367; e, per tutte, Consiglio di Stato, Sez. V, 13 febbraio 2009. n. 825; TAR Campania Napoli, Sez. I, 18 marzo 2013 n. 1509).

Ne consegue che la misura di contingentamento del traffico attraverso l'adozione di ticket e pedaggi non può "essere considerata una misura a se stante", ma deve inserirsi nel contesto delle strategie generali d'intervento dello strumento di pianificazione del traffico urbano (così la Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici 21 luglio 1997 n. 3816), proprio perché è nell'ambito della programmazione generale del P.U.T., strumento finalizzato a razionalizzare i sistemi di mobilità,

che può valutarsi l'adeguatezza della specifica misura in argomento al raggiungimento degli indicati obiettivi di interesse pubblico rilevante.

L'articolo 36 del codice della strada dispone che "*Ai comuni, con popolazione residente superiore a trentamila abitanti, è fatto obbligo dell'adozione del piano urbano del traffico*"; si tratta, come precisato al successivo comma 4, di uno strumento finalizzato ad ottenere il miglioramento delle condizioni di circolazione e della sicurezza stradale, la riduzione degli inquinamenti acustico ed atmosferico ed il risparmio energetico.

In particolare, "*I piani di traffico sono finalizzati ad ottenere il miglioramento delle condizioni di circolazione e della sicurezza stradale, la riduzione degli inquinamenti acustico ed atmosferico ed il risparmio energetico, in accordo con gli strumenti urbanistici vigenti e con i piani di trasporto e nel rispetto dei valori ambientali, stabilendo le priorità e i tempi di attuazione degli interventi. Il piano urbano del traffico prevede il*

ricorso ad adeguati sistemi tecnologici, su base informatica di regolamentazione e controllo del traffico, nonché di verifica del rallentamento della velocità e di dissuasione della sosta, al fine anche di consentire modifiche ai flussi della circolazione stradale che si rendano necessarie in relazione agli obiettivi da perseguire. …".

Nel caso di specie, costituisce circostanza pacifica che il Comune di Messina era, fin dall'epoca di adozione dell'ordinanza n. 16/2011, dotato di Piano Urbano del Traffico - approvato con delibera n. 76/C del 16.12.1998 - e pertanto il Comune, prima di adottare un sistema di tariffazione per l'accesso alle istituite ZZTL, avrebbe dovuto provvedere all'aggiornamento del Piano del traffico secondo le procedure descritte dall'articolo 36 del codice della strada e dalla Direttiva del Ministero LL. PP. del 24.06.1995.

Lo stesso Commissario delegato, nell'ordinanza n. 16 del 2011, pur ritenendo di potere stabilire in via sperimentale e per un periodo non superiore ad un anno l'introduzione di un pedaggio di accesso alle ZZTL, aveva tuttavia rilevato la necessità che l'introduzione del pedaggio di accesso dovesse essere " studiata ed attuata nell'ambito delle strategie generali d'intervento del Piano urbano del traffico", con la conseguente necessità dell'aggiornamento del P.U.T. del Comune di Messina, in quanto quest'ultimo nulla prevedeva (prevede) in ordine al pagamento di eventuali somme per l'accesso alle ZZTL.

Ne deriva, ad avviso del Collegio, che il Comune di Messina non avrebbe potuto adottare alcuna misura sperimentale, ma avrebbe dovuto fin dall'inizio provvedere all'aggiornamento del P.U.T. per l'inserimento della tariffazione degli accessi alle ZZTL; in ogni caso, anche a voler ammettere che sussistessero le condizioni per l'avvio di una misura sperimentale e

transitoria – ciò che nei fatti è avvenuto - è indubbio che si trattava di una misura a scadenza e che alla scadenza del periodo di sperimentazione - aprile 2012 - il Comune avrebbe dovuto procedere all'aggiornamento del P.U.T. secondo quanto previsto dalla specifica normativa prima richiamata.

Lo stesso Collegio di Difesa del Comune, che ha reso il parere poi trasfuso nella delibera impugnata, aveva rilevato che, "*ammessa l'originaria legittimità*" dell'ordinanza del Commissario delegato n. 16/2011, "*ciò può valere per il solo periodo per il quale è consentita la sperimentazione (un anno), nella specie quasi sicuramente superato*".

Il Comune, dunque, non avrebbe potuto convalidare la delibera di Giunta n. 589 del 2012, che ha ritenuto di poter mantenere in vigore un piano di tariffazione che non solo il Comune non avrebbe potuto adottare in presenza di P.U.T., ma i cui termini di vigenza erano ampiamente scaduti.

La censura è pertanto fondata e va accolta.

La deliberazione n. 53 del 28.05.2013 quivi impugnata è illegittima anche se considerata come autonomo provvedimento di aggiornamento del Piano urbano del traffico.

E' infatti fondato, ad avviso del Collegio, il quarto motivo dedotto, con il quale la cooperativa ricorrente lamenta la violazione dell'articolo 36 del codice della strada e della direttiva del Ministero dei Lavori Pubblici pubblicata in data 24.06.1995, in quanto sarebbe stata del tutto omessa la fase della partecipazione procedimentale.

La direttiva del Ministero dei Lavori Pubblici per la redazione, adozione ed attuazione dei piani urbani del traffico del 24.06.1995 prevede, in modo specifico, che per perfezionare l'adozione del P.U.T., ma lo stesso

procedimento deve essere seguito anche per le varianti, devono essere seguite le seguenti procedure:

1) adozione del piano con atto formale da parte della Giunta Comunale;

2) deposito dell'atto per 30 giorni in visione per il pubblico, con relativa contestuale comunicazione della possibilità di presentare osservazioni, nel medesimo termine, anche da parte di singoli cittadini;

3) delibera di approvazione da parte del Consiglio Comunale, che si esprime sulla proposta di piano e sulle eventuali osservazioni presentate.

Ebbene, non risulta che nella fattispecie sia stata seguita la prescritta procedura, e conseguentemente deve ritenersi che l'aggiornamento del P.U.T., ove la delibera n. 53 impugnata fosse intesa quale atto di approvazione dello stesso da parte del Consiglio comunale, non si è compiuto, in quanto il Piano non produce i suoi effetti fino al momento della sua approvazione e detta approvazione non può intervenire se non quando si sia completato l'iter descritto dalla richiamata direttiva, con il deposito del Piano, l'esame delle osservazioni ed il loro eventuale accoglimento in sede di approvazione definitiva.

L'omissione procedimentale ha dunque effetto viziante della delibera medesima, atteso che, come è stato osservato (TAR Campania, Napoli n. 4029/2006), l'adempimento pretermesso garantisce il concorso alla formazione del piano del traffico delle categorie economiche e delle altre parti interessate, ivi compresi tutti i cittadini con le cui posizioni e interessi interferiscono con le scelte operate con il Piano.

"*Non sembra invero contestabile che il passaggio del deposito del piano generale per 30 giorni con comunicazione della possibilità per i cittadini di presentare osservazioni e con obbligo del consiglio comunale di valutarle, riflette un momento di notevole pregnanza partecipativa dei*

cittadini alla formazione del piano e di effettiva connotazione democratica della struttura procedimentale…La fase dialettica che con tale passaggio si apre in seno al procedimento preordinato alla predisposizione del PUT è da ritenersi quindi un momento indefettibile del procedimento…" (TAR Campania, Napoli n. 4029/2006), in mancanza del quale la formazione del Piano risulterebbe affidata esclusivamente a unilaterali determinazioni autoritative della Amministrazione.

Il Collegio ritiene, infine, fondato anche il sesto motivo di ricorso, sotto il profilo del difetto di adeguata istruttoria e motivazione, perché nel provvedimento impugnato non si rinviene la dimostrazione della effettiva necessità (come richiesto dalle direttive ministeriali che regolano la materia) di introdurre un sistema di tariffazione per il raggiungimento della dichiarata finalità di tutela ambientale di riduzione dei livelli di inquinamento acustico.

Invero, a parte la contraddittorietà, rilevata dalla ricorrente, della previsione di ticket elevati e divieti di transito nelle fasce orarie diurne, quando i livelli di inquinamento acustico risultano più contenuti (cfr. relazione tecnica allegata alla deliberazione), la deliberazione impugnata non spiega come l'introduzione del ticket eco-pass possa condurre ad un miglioramento delle condizioni del traffico veicolare e dei livelli di inquinamento acustico nelle aree di accesso ai moli portuali per lo sbarco/imbarco del traffico veicolare da e per l'Isola, trattandosi dell'unica viabilità che permette il collegamento tra l'Isola e il continente.

Alla mancata dimostrazione della effettiva necessità di introdurre un sistema di tariffazione per il raggiungimento degli obiettivi di disincentivazione dello specifico traffico veicolare e di contenimento delle emissioni, consegue che la misura adottata appare misura sproporzionata

(sotto il profilo dell'inadeguatezza della soluzione a raggiungere l'obiettivo di interesse pubblico rilevante) e disvela la sussistenza di una finalità di carattere eminentemente economico, impropria rispetto allo strumento giuridico utilizzato, potendosi curare le esigenze di controllo della circolazione e di tutela ambientale, in tesi, con misure limitative della circolazione prive di carattere oneroso.

Sulla base delle considerazioni svolte, il ricorso deve essere dunque accolto e deve concludersi che la delibera impugnata è affetta dai vizi esaminati e deve, pertanto, essere annullata.

Ne consegue che i provvedimenti adottati sulla base della citata deliberazione e unitamente a questa impugnati devono ritenersi privi della necessaria base giuridica e quindi viziati da invalidità derivata.

Gli stessi, pertanto, devono essere parimenti annullati, fatti ovviamente salvi gli ulteriori legittimi provvedimenti dell'Amministrazione.

Restano assorbiti i motivi non esaminati e i motivi dedotti dall'Autorità Portuale di Messina, in ordine ai quali sussistono peraltro esigenze istruttorie che il Collegio, data la sufficienza dei motivi proposti dalla cooperativa Baglieri ai fini della decisione, satisfattiva anche per l'Autorità Portuale, ritiene di potere allo stato superare in applicazione del principio di economia dei mezzi processuali.

Il Collegio deve, comunque, rilevare, per come evidenziato dall'Autorità portuale di Messina, la necessità, in sede di riedizione del potere, di un coordinamento interistituzionale con l'Autorità Portuale, tenuto conto che le misure adottate dal Comune riguardano anche aree ricomprese in ambito portuale.

La peculiarità della vicenda contenziosa giustifica l'integrale compensazione delle spese di giudizio, fatto salvo il contributo unificato, che va posto a carico del Comune di Messina.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Terza)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla gli atti impugnati, salvi gli ulteriori legittimi provvedimenti dell'Amministrazione.

Spese compensate e contributo unificato a carico del Comune di Messina come per legge.

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

Così deciso in Catania nelle camere di consiglio dei giorni 25 gennaio 2017 e 8 marzo 2017, con l'intervento dei magistrati:

Pancrazio Maria Savasta, Presidente

Giuseppa Leggio, Consigliere, Estensore

Francesco Mulieri, Referendario

L'ESTENSORE	**IL PRESIDENTE**
Giuseppa Leggio	**Pancrazio Maria Savasta**

IL SEGRETARIO