

N. 00264/2011 REG.PROV.COLL.
N. 00672/2010 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 Calabria

Sezione Staccata di Reggio Calabria

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 672 del 2010, proposto da:

Associazione Imprese Autotrasportatori Sicilia (A.I.A.S.),
rappresentato e difeso dagli avv. Giuseppe Lo Pinto, Fabio Cintioli,
con domicilio eletto presso Giorgio Vizzari Avv. in Reggio Calabria,
via Rausei N. 38;

contro

Comune di Villa San Giovanni, rappresentato e difeso dall'avv.
Rosario Infantino, con domicilio eletto presso Rosario Infantino Avv.
in Reggio Calabria, via S. Caterina, Trav. Privata, 21;

per l'annullamento

previa sospensione

-della Deliberazione del Consiglio Comunale n. 17 del 09.07.2010
(pubblicata all'Albo Pretorio per 15 gg), avente ad oggetto "Indirizzo al
Sindaco ed alla Giunta Comunale per l'introduzione e l'integrazione di zone a

traffico limitato, nonché per l'introduzione di una zona a traffico limitato con accesso subordinato al pagamento di una tariffa cosiddetta ECOPASS" nella Città di Villa San Giovanni.

- di tutti gli atti presupposti, connessi e/o conseguenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Villa San Giovanni;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 marzo 2011 il dott. Giulio Veltri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

E' impugnata la deliberazione del 9 luglio 2010, con la quale il Consiglio comunale di Villa San Giovanni ha fornito indirizzi al Sindaco ed alla Giunta al fine di "introdurre, attraverso gli strumenti previsti dalle norme vigenti, zone a traffico limitato lungo il perimetro urbano, nonché di subordinare l'accesso in alcune di esse al pagamento di una somma, c.d. Ecopass". Nell'ambito del citato atto di indirizzo è prescritto, in particolare, che "entro il mese di agosto 2010 siano istituite della Zone a Traffico Limitato, dalle ore 7:00 alle ore 22:00" su una serie di arterie cittadine, e che entro il 15 settembre 2010 ed in via sperimentale per un anno dalla data di entrata in vigore

della misura, sia istituita una “Zona a traffico limitato, dalle ore 7:00 alle ore 22:00, nel tratto compreso tra il sottopasso di via Garibaldi e la via Marinai d’Italia, sino all’intersezione con via Riviera”, subordinandone l’accesso “al pagamento di un ticket denominato Ecopass secondo le seguenti tariffe: motoveicoli €0,50; autoveicoli €1,50; bus € 2,50; veicoli sino a 3,5 ton. €3,00; veicoli oltre 3,5 ton € 5,00”, con esenzione per le autovetture condotte da residenti nei Comuni di Villa San Giovanni e Messina... nonché di tutte le categorie di veicoli delle Forze dell’Ordine... i veicoli di soccorso, nonché i veicoli muniti di regolare contrassegno speciale per le persone con limitata o impedita capacità motoria”.

L’associazione ricorrente, nel sintetizzare le condizioni e gli effetti del provvedimento limitativo, evidenzia come esso nei fatti istituisca un’ampia ZTL, suddividendola sostanzialmente in due parti: la prima posta a protezione del centro cittadino, nella quale l’accesso dei mezzi pesanti è inderogabilmente vietato; la seconda - posta lungo il tratto di strada che senza passare dal centro conduce alla quattro invasature gestite dalle compagnie di navigazione private - subordinata al pagamento di una somma variamente determinata. Rimane invece fuori dalla ZTL l’accesso all’attracco gestito da R.F.I , ma quest’ultimo – secondo la ricorrente - è utilizzato ed utilizzabile solo dal 20% degli autotrasportatori, in considerazione della scarsa frequenza delle corse (solo un’invasatura è adibita al trasporto dei mezzi gommati, mentre le altre tre sono riservate al trasporto dei treni).

Ciò premesso, la ricorrente affida il proposto gravame ai seguenti motivi:

1) Violazione e falsa applicazione degli artt. 7 comma 9 d.lgs 285/ 92. Sviamento di potere. Violazione dell'art. 23 Cost. Eccesso di potere per illogicità manifesta ed irragionevolezza intrinseca. Difetto di istruttoria. Carenza di motivazione.

La deliberazione richiama l'art. 7 del Codice della Strada nella parte in cui prevede la possibilità di istituire ZTL per finalità essenzialmente ambientali, mentre, avuto riguardo alle modalità di applicazione dell'ecopass, in concreto previste dalla deliberazione gravata, sarebbe del tutto evidente che l'esercizio del potere è stato piegato ad esigenze di cassa. In sintesi – secondo la ricorrente - il pagamento del ticket sarebbe ammissibile solo se avesse una funzione disincentivante del traffico, riverberante benefici effetti sulle problematiche ambientali, funzione che nel caso di specie dovrebbe escludersi, atteso che l'80% dei veicoli in transito è comunque costretto, per le ragioni accennate, all'utilizzo dell'arteria (tratto compreso tra il sottopasso di Via Garibaldi e la Via Marinai d'Italia, sino all'intersezione con Via Riviera).

In mancanza di alternative, validamente fornite all'utente, l'unico effetto sarebbe allora quello di costituire fondi da investire eventualmente nel miglioramento della rete viaria e delle infrastrutture in generale, nella malcelata logica di una prestazione patrimoniale imposta (tassa di passaggio), come tale illegittima poiché priva di specifica copertura normativa ex art. 23 Cost.. Sarebbe altresì

ravvisabile un'irragionevolezza intrinseca del provvedimento poiché, nonostante le finalità siano dichiaratamente ambientali, non è stato operato alcun distinguo tra veicoli inquinanti e non inquinanti, né programmata una verifica concomitante e successiva in ordine all'effettiva efficacia delle misure predisposte sui livelli di inquinamento dell'arteria (a differenza di quanto ad es. previsto per la Città di Milano). Infine, difetterebbe una approfondita e congrua istruttoria, sia sui presupposti del provvedimento (tasso di inquinamento), sia sugli effetti previsti, quest'ultimi traggurdati in termini di costi/benefici;

2) Violazione dell'art. 16 Cost. e dei principi di libera circolazione di beni e servizi previsti dal Trattato CE (oggi art. 21, 26 e 28 del TU sul Funzionamento dell'Unione Europea). Illogicità manifesta. Violazione del principio di proporzionalità. Violazione dell'art. 7, comma 9, e 36 d.lgs 285/ 92. Violazione della circolare del Ministero LLPP n. 3816/ 1997. Violazione del P.U.T. Eccesso di potere. Irragionevolezza intrinseca.

Essendo stata istituita una barriera d'accesso agli attracchi per le navi da e per la Sicilia gestiti dalle compagnie private, in assenza di una valida alternativa gratuita o efficace – non potendosi considerare tale quella affidata alla gestione di R.F.I – il provvedimento impugnato avrebbe violato il principio costituzionale e comunitario di libera circolazione, tra l'altro ostacolandolo in ambiti sovracomunali. Sarebbe infine violato il procedimento di istituzione della ZTL a pagamento previsto dalla circolare LLPP n. 3816/ 1997, il quale

prevede due indefettibili condizioni:

- a) avere previamente individuato una ZTL;
- b) avere già adottato il Piano Urbano del Traffico (P.U.T.) e ricavare in coerenza dello stesso l'opportunità di imporre in alcune ZTL il pagamento.

Nel caso di specie, né il provvedimento né il PUT sembrerebbero disporre alcunché a riguardo.

Si è costituito il Comune di Villa San Giovanni, eccependo in via preliminare l'inammissibilità del gravame, poiché avente ad oggetto un mero atto di indirizzo del Consiglio comunale, non ancora recepito dalla Giunta, organo – quest'ultimo - competente in via esclusiva a provvedere in merito. Quanto ai singoli motivi di ricorso, l'amministrazione sottolinea i vari passaggi motivazionali del provvedimento dai quali si evincerebbe il dato oggettivo dell'inquinamento acustico ed atmosferico derivante dalla congestione della circolazione nel tratto interessato, la mancanza di fondi necessari per predisporre autonomamente soluzioni infrastrutturali idonee, l'urgenza di intervenire. Replica in ordine alla tesi secondo la quale l'istituzione dell'ecopass si risolverebbe in una mera tassa di passaggio priva di vere finalità ambientali, sostenendo la capacità del provvedimento di modulare temporalmente il traffico, incentivando il passaggio nelle ore notturne nelle quali la circolazione è libera, od orientandolo verso altri scali (tra i quali R.F.I., o, ancora, lo scalo di Reggio Calabria), con conseguente decongestionamento dell'area interessata nelle ore diurne. Inoltre i fondi derivanti dall'ecopass

sarebbero vincolati alla realizzazione di obiettivi di miglioramento della mobilità urbana e delle infrastrutture di collegamento degli approdi, oltre che di aree di parcheggio dalla quali si diparte il trasporto pubblico. Parimenti dovrebbe escludersi la violazione del diritto alla libera circolazione, essendo esistenti e funzionanti altri scali marittimi per la Sicilia e non potendosi pretendere di inibire alla città di Villa S.G. ed ai suoi abitanti - che più di altri sopportano i costi sociali del collegamento - di adottare misure tese a ridurre il congestionamento ed il connesso inquinamento ambientale.

In vista dell'udienza di discussione, la ricorrente ha in particolare replicato in ordine all'eccezione di inammissibilità, nell'occasione valorizzando la precettività del provvedimento impugnato, asseritamente tale da non lasciare alcuna discrezionalità alla Giunta, secondo uno schema simile nella sua ratio a quello definito dalla giurisprudenza come di sostanziale arresto procedimentale.

Discussa alla pubblica udienza del 23 marzo 2011, la causa è stata quindi trattenuta per la decisione.

L'eccezione di inammissibilità merita un adeguato approfondimento.

L'atto di indirizzo è in genere un atto di natura programmatica proveniente dall'organo competente ad esprimere la volontà "politica" dell'ente di riferimento, che si traduce nell'indicazione di obiettivi, priorità, criteri all'attività dell'organo cui è diretto, al fine di orientarne l'azione, senza produrre effetti giuridici direttamente vincolanti se non per quest'ultimo.

Sullo speculare piano della tutela è evidente che, sebbene l'atto non

modifichi immediatamente la situazione giuridica dei destinatari finali (gli amministrati), esso ponga – come predetto - dei vincoli all'organo competente a provvedere, senz'altro rilevanti in ordine alla valutazione giudiziale del successivo esercizio del potere, ma – di norma - non tali da produrre lesioni dirette per le quali possa predicarsi l'onere dell'immediata impugnazione. Non può del pari escludersi che, ove la particolare natura delle prescrizioni e delle modalità d'azione prefigurate siano così stringenti da rendere ineluttabile l'effetto lesivo poi concretamente generato dall'atto attuativo, l'atto di indirizzo possa esso stesso porsi come fonte direttamente lesiva, risultando invero plausibile che la certezza di una futura modifica della situazione giuridica o la stessa capacità conformativa immediata dell'indirizzo vincolante possano, in concreto, risultare fattispecie idonee a radicare un interesse giuridicamente rilevante e processualmente spendibile.

E' evidente che quanto appena affermato in via generale in relazione all'atto di indirizzo presuppone l'operatività dei descritti meccanismi di condizionamento giuridico, ed a monte, la tipizzazione del potere di indirizzo. Salvo sia configurabile un rapporto di gerarchia o di direzione, infatti, il potere di indirizzo deve, in forza del principio di legalità, essere espressamente contemplato dalla legge, risolvendosi diversamente in un'inammissibile deroga al criterio di riparto delle competenze.

Nel caso degli enti locali il Consiglio comunale è chiamato ad esprimere gli indirizzi politici ed amministrativi di rilievo generale, che

si traducono in atti fondamentali di natura programmatica o aventi elevato contenuto di indirizzo politico, tassativamente elencati dall'art. 42 TUEL (Cfr. Consiglio Stato, sez. IV, 6 maggio 2010, n. 2629).

Al di fuori delle ipotesi indicate, il potere amministrativo di indirizzo, nell'accezione sopra descritta, non sussiste, potendosi piuttosto configurare atti variamente denominati che fungono da stimolo ed orientamento all'attività di governo condotta dal Sindaco e dalla Giunta, i quali, impegnando la responsabilità politica di questi ultimi, non arrivano tuttavia a condizionare la validità giuridica delle scelte ad essi esclusivamente rimesse dalla legge (siffatta attività può forse compendiarsi nella formula di cui al comma 3 dell'art. 42 cit., a mente del quale *“Il consiglio, nei modi disciplinati dallo statuto, partecipa altresì alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco o del presidente della provincia e dei singoli assessori”*)

Venendo al caso in esame, l'art. 7, comma 9 del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 attribuisce espressamente alla Giunta il compito di procedere all'istituzione ed all'individuazione della Zona a Traffico Limitato (*“I comuni, con deliberazione della giunta, provvedono a delimitare le aree pedonali e le zone a traffico limitato tenendo conto degli effetti del traffico sulla sicurezza della circolazione, sulla salute, sull'ordine pubblico, sul patrimonio ambientale e culturale e sul territorio. In caso di urgenza il provvedimento potrà essere adottato con ordinanza del sindaco, ancorché di modifica o integrazione della deliberazione della Giunta”*).

L'atto di indirizzo del Consiglio Comunale si configura dunque non

quale presupposto necessario e vincolante nell'ambito di un procedimento complesso che necessita del previo indirizzo consiliare, quanto mera esortazione, sibbene analiticamente concepita ed espressa, all'adozione di decisioni di governo che competono in via esclusiva alla Giunta.

Non venendo in rilievo l'esercizio di un potere di indirizzo in senso proprio, non v'è dubbio che la sfera discrezionale dell'esecutivo locale rimanga (ovviamente sul piano della validità giuridica dell'azione) impregiudicata persino nell'*an*, con conseguente inconfigurabilità, anche in astratto, di una lesione immediata.

Le conclusioni del resto non muterebbero neanche ove si ritenesse di trovare appigli normativi per il potere di indirizzo, nel disposto della lett. f) del comma 2 dell'art. 42, nella parte in cui attribuisce al Consiglio *“l'istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote”* nonché *“la disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi”*, poiché la deliberazione gravata non istituisce alcun tributo – ammesso che di tributo possa parlarsi con riferimento all'ecopass – ma ne demanda l'istituzione alla Giunta, e non disciplina *“tariffe”* in modo immediatamente efficace e pregiudizievole per l'utente, atteso che, a tacer d'altro (qui mancherebbe il servizio), ciò che assume carattere di lesività non è tanto la tariffa, ma la ZTL che a quella tariffa potrebbe essere sottoposta, la cui istituzione è tuttavia riservata all'autonoma decisione della Giunta.

Non riscontrandosi negli atti impugnati un immediato effetto lesivo

degli interessi dedotti dalla ricorrente a giustificazione dell'azione esercitata, quest'ultima non può che essere dichiarata inammissibile.

La novità e la complessità delle questioni, giustificano la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria Sezione Staccata di Reggio Calabria definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 23 marzo 2011 con l'intervento dei magistrati:

Ettore Leotta, Presidente

Giuseppe Caruso, Consigliere

Giulio Veltri, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/04/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.