

T.A.R. Campania - 19 gennaio 2005 n. 1323 – Pres. Coraggio – Est. Coraggio, Corciulo – Lombardi ( avv. Molinaro, Iacono ) c. Comune di Pozzuoli ( avv. Storace ).

**Art. 7 comma 9 cod. strad. – limitazione del traffico veicolare – imposizione tariffa di accesso – art. 16 Cost. – libertà di circolazione.**

*L'art. 7 comma 9 del Codice della Strada riconosce accanto al potere di individuare zone a traffico limitato, il potere di prevedere, in via accessoria la possibilità di introdurre un sistema di tariffazione per l'accesso alle zone sottoposte al limite.*

*Tale prestazione patrimoniale non ha natura giuridica di corrispettivo, dal momento che all'utente non è riconosciuto nessun servizio o utilità aggiuntiva rispetto alla semplice fruizione della strada comunale.*

*Non si tratta, inoltre, di un tributo dal momento che la sua funzione non è quella di contribuire alla spesa pubblica.*

*La tariffazione, ha, piuttosto, valore di disincentivo, avente natura di prestazione patrimoniale imposta,, che ex art. 23 Cost deve essere fondata su una legge.*

*Tale requisito è soddisfatto dalla previsione dell'art. 7 comma 9 cod. Strad., mentre vanno individuati i limiti posti all'attività dell'ente nella determinazione della tariffa e nella relativa compressione del diritto di circolare.*

*Entrano in gioco 2 interessi: la libertà costituzionalmente garantita alla libera circolazione e la necessità di disincentivare l'afflusso veicolare in determinate zone.*

*Il contemperamento dei due interessi avviene solo rispettando rigorosamente il principio di competenza, in base al quale non solo il Comune non può stabilire limiti alla circolazione al di fuori del proprio territorio, ma il limite è altresì illegittimo ove i cittadini siano privati della possibilità di accedere nei territori di altri Comuni.*

Per l'annullamento, previa sospensione dell'ordinanza sindacale del 21.4.2004 n. 16214, affissa all'Albo Pretorio comunale dal 22.4.2004 al 22.5.2004, con la quale sono state adottate *“in via sperimentale, con decorrenza dal 18.5.2004 e fino a nuova disposizione, misure di disciplina e regolamentazione relative all'accesso, circolazione e sosta dei veicoli adibiti al trasporto privato”*, prevedendosi, altresì, l'obbligo del pagamento di un ticket per tutti i veicoli diretti all'imbarco marittimo per le isole del Golfo;

di tutti gli altri atti preordinati, connessi e consequenziali, ivi compresi quelli richiamati nel provvedimento sub a), comunque lesivi della posizione giuridica del ricorrente, ivi compresi – se e per quanto occorra - l'ordinanza sindacale del 4.3.2002 n. 999/SDS, la delibera di G.M. n. 163 del 4.4.2002, la delibera di G.M. n. 438 del 1°8.2003, la delibera di G.M. n. 439 del 1°8.2003, la delibera di G.M. n. 440 del 1°8.2003, la delibera di G.M. n. 534 del 31.10.2003, la delibera di C.C. n. 220 del 2.12.2003, la delibera di G.M. n. 551 del 31.10.2003, nonché i pareri resi dal Comandante della Polizia Municipale e dal Dirigente del Servizio Mobilità, mai notificati o altrimenti comunicati.

Con i provvedimenti indicati in epigrafe il Comune di Pozzuoli ha disciplinato la circolazione e la sosta veicolare sul proprio territorio attraverso l'istituzione di Zone a Traffico Limitato, nonché assumendo specifiche modalità di accesso alle stesse, tra cui anche un sistema di tariffazione per i mezzi diretti al porto con destinazione all'imbarco per le Isole Flegree di Ischia e Procida.

Con l'ordinanza sindacale n. 999/SDS del 4.3.2002 si provvedeva inizialmente a disciplinare la circolazione all'interno del centro abitato per i veicoli forniti del bollino blu, mentre con la deliberazione di Giunta n. 163 del 4.4.2002, il Comune, oltre ad adottare misure volte a favorire la fluidificazione del traffico e la regolamentazione della sosta, individuava la ZPRU (Zona di Particolare Rilevanza Urbanistica), l'area perdonale del Rione Terra e le due Zone a Traffico Limitato, ossia quella afferente il centro Storico (ZTL1) e quella di via Pertini (ZTL2).

Successivamente, in data 1°8.2003, la Giunta procedeva all'adozione delle deliberazioni n. 438, n. 439 e n. 440: con la prima si aggiornavano le limitazioni alla ZTL2, nonché si introducevano misure di regolamentazione della circolazione e sosta dei veicoli leggeri; con la seconda si adottavano misure volte a regolamentare la circolazione e la sosta dei veicoli pesanti, mentre con la terza si approvavano le misure necessarie al contenimento del traffico veicolare privato a motore ai sensi del Nuovo Codice della Strada e della Direttiva del Ministero dei LL.PP. n. 3816/97, introducendo un sistema di tariffazione per l'accesso alla Zona di Traffico Limitato Generale – Settore Basso (ZTB) in cui rientravano le due Zone a traffico limitato ZTL1 e ZTL 2.

Con successiva deliberazione n. 534 del 31.10.2003, la Giunta proponeva al Consiglio Comunale gli indirizzi di politica tariffaria per le zone regolamentate, tariffe che venivano approvate dall'organo assemblea con delibera n. 220 del 2.12.2003.

Con deliberazione n. 551, sempre del 31.10.2003, la Giunta approvava altresì le tariffe per il rilascio dei permessi di circolazione e sosta nelle ZTL, ZPRU e nella ZTLG, oltre a quelle relative all'accesso nel Settore Basso della Zona a Traffico Generale (ZTB), da applicarsi ai veicoli privati a motore, leggeri e pesanti, per il trasporto di persone e merci, interessati alle operazioni di imbarco e sbarco per le Isole.

Infine, con ordinanza del 21.4.2004 n. 16214 in Sindaco del Comune di Pozzuoli adottava, con decorrenza dal 18.5.2004 le misure finalizzate alla disciplina ed alla regolamentazione dell'accesso alle aree sopra indicate, introducendo così concretamente il sistema tariffario precedentemente approvato.

Avverso detta ordinanza, nonché contro tutti i precedenti provvedimenti adottati dall'Amministrazione Comunale di Pozzuoli e finora richiamati, proponeva ricorso a questo Tribunale Amministrativo Regionale il signor Lombardi Giovanni, in proprio e nella qualità di legale rappresentante della Lombardi Trasporti s.a.s. - società che esercita l'attività di trasporto merci da e per l'Isola d'Ischia – chiedendone l'annullamento, previa concessione di idonee misure cautelari.

Venivano proposti nove motivi di ricorso, tra cui censure per incompetenza, carenza dei necessari presupposti per l'adozione delle misure di regolamentazione dell'accesso alle zone in questione mediante la previsione di tariffe, difetto di istruttoria ed illogicità.

Si costituiva in giudizio il Comune di Pozzuoli che, oltre a spiegare difese nel merito della controversia, sollevava eccezione di irricevibilità del ricorso per tardività, oltre che di inammissibilità dello stesso per carenza di interesse.

Spiegavano intervento ad *adjuvandum* nel presente giudizio, oltre ad un'associazione rappresentativa degli autotrasportatori, i Comuni di Ischia, Lacco Ameno e Forio, oltre ai suindicati cittadini residenti sull'Isola di Ischia, in proprio e

nella qualità di legali rappresentanti di società o ditte individuali esercenti l'attività di trasporto di persone e di merci da e per l'Isola d'Ischia.

Alla camera di consiglio del 4.8.2004, il Tribunale, con ordinanza n. 4242/04, accoglieva la domanda cautelare, provvedimento che veniva tuttavia riformata dalla Quinta Sezione del Consiglio di Stato in sede di appello con ordinanza n. 4397 del 24.9.2004.

All'udienza di discussione del 22.12.2004, in vista della quale venivano depositati ulteriori documenti e memorie, il Tribunale tratteneva la causa per la decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE - il signor Lombardi Giovanni, in proprio, quale residente nel Comune di Barano d'Ischia, nonché quale legale rappresentate della società di trasporti Lombardi Trasporti s.a.s. ha impugnato l'ordinanza del Sindaco del Comune di Pozzuoli del 21.4.2004 n. 16214, affissa all'Albo Pretorio comunale dal 22.4.2004 al 22.5.2004, con cui sono state adottate *"in via sperimentale, con decorrenza dal 18.5.2004 e fino a nuova disposizione, misure di disciplina e regolamentazione relative all'accesso, circolazione e sosta dei veicoli adibiti al trasporto privato"*, prevedendosi, altresì, l'obbligo del pagamento di un ticket per tutti i veicoli diretti all'*imbarco marittimo* per le isole del Golfo; oggetto di gravame sono state altresì l'ordinanza sindacale del 4.3.2002 n. 999/SDS, la delibera di G.M. n. 163 del 4.4.2002, la delibera di G.M. n. 438 del 1°.8.2003, la delibera di G.M. n. 439 del 1°.8.2003, la delibera di G.M. n. 440 del 1°.8.2003, la delibera di G.M. n. 534 del 31.10.2003, la delibera di C.C. n. 220 del 2.12.2003, la delibera di G.M. n. 551 del 31.10.2003: con l'adozione di tali richiamati provvedimenti, l'Amministrazione Comunale di Pozzuoli aveva proceduto nel tempo alla delimitazione della Zona di Particolare Rilevanza Urbanistica (ZPRU), alla delimitazione della Zona a Traffico Limitato Generale, in cui erano stati previsti un Settore Alto (ZTA) ed uno Basso (ZTA), all'interno del secondo dei quali erano state individuate le Zone a Traffico Limitato del Centro Storico ( ZTL1) e di via Pertini (ZTL2); inoltre, sempre con tali atti, erano state previste specifiche misure di regolamentazione e disciplina della circolazione e la sosta dei veicoli leggeri e pesanti, oltre alla previsione di un sistema di tariffazione per l'accesso alle zone regolamentate, provvedimenti la cui concreta esecuzione ed operatività aveva avuto luogo attraverso l'adozione dell'ordinanza n. 16214 del 21.4.2004.

Prima di procedere all'esame del merito del ricorso, occorre esaminare le eccezioni sollevate dalla difesa del Comune di Pozzuoli.

Con la prima eccezione è stata dedotta la tardività dell'impugnazione delle deliberazioni di Giunta e di Consiglio, risalenti agli anni 2002 e 2003, con cui erano state individuate le delimitazioni territoriali della ZRPU, della ZTLG e delle Zone a Traffico Limitato site all'interno di quest'ultima, oltre alla regolamentazione della sosta e della circolazione e la previsione di un sistema di tariffazione per l'accesso nella ZTLG- Settore Basso (ZTB) e quindi alle richiamate ZTL.

L'eccezione è priva di pregio.

Osserva il Collegio che tutte le deliberazioni in questione avevano rimesso all'adozione di specifiche ordinanze sindacali la concreta attuazione delle misure di regolamentazione del traffico veicolare fino ad allora solo approvate in linea generale – ivi compresa la tariffazione per l'accesso alla ZTLG - attuazione che ha avuto luogo tramite l'impugnata ordinanza n. 16214 del 21.4.2004 con cui il

Sindaco ha potuto discrezionalmente applicare le richiamate misure la cui effettiva lesività è quindi apprezzabile in termini di attualità unicamente con riferimento all'adozione di tale ultimo provvedimento: inoltre, a parte tale rilievo incidente sui requisiti dell'interesse a ricorrere, va anche rilevato, come emerge dagli stessi provvedimenti *de quibus*, che l'ordinanza sindacale n. 16214 del 21.4.2004 si pone non già come mera esecuzione delle misure di regolamentazione del traffico cittadino e quindi come atto meramente consequenziale rispetto alle impugnate deliberazioni della Giunta e del Consiglio, quanto come provvedimento finale di un procedimento con cui è stato disciplinato e regolamentato l'intero sistema di delimitazione delle Zone a Traffico Limitato con le connesse misure di inibizione e disincentivo al relativo accesso; di conseguenza, si deve inferire che il *dies a quo* per l'impugnazione decorre dalla scadenza del periodo di pubblicazione di tale provvedimento, ossia dal 22.5.2004, per cui il ricorso, notificato in data 6.7.2004, deve ritenersi tempestivamente proposto.

Dalle considerazioni che precedono consegue anche l'infondatezza della seconda eccezione con cui è stata dedotta la tardività del ricorso (ad eccezione dell'ottavo motivo), essendosi ciò ritenuto in base al fatto che le disposizioni dell'ordinanza sindacale impugnata che hanno costituito oggetto di contestazione sarebbero state già contenute nelle precedenti deliberazioni di Giunta e Consiglio, provvedimenti che tuttavia non erano state tempestivamente impugnati.

E' sufficiente sul punto richiamare le considerazioni espresse in occasione dell'esame della prima eccezione, ribadendo che l'attualità del pregiudizio lamentato dal ricorrente è da ascrivere al momento dell'adozione dell'ordinanza sindacale n. 16214 del 21.4.2004, provvedimento rispetto al quale le precedenti deliberazioni degli altri organi di governo costituiscono unicamente atti generali a contenuto programmatico, come tali non immediatamente lesivi dell'interesse fatto valere dal ricorrente nel presente giudizio.

Con la terza eccezione il Comune resistente ha dedotto la carenza di interesse del signor Lombardi Giovanni a proporre il ricorso in proprio e quale residente nel Comune di Barano d'Ischia, atteso che, ai sensi del punto n. 9 dell'ordinanza sindacale impugnata, per i residenti nei Comuni isolani nessun ticket è dovuto.

L'eccezione deve essere respinta, sia perché il ricorrente ha proposto censure che, ove accolte, travolgerebbero in ogni caso l'intero provvedimento sindacale, sia anche perché il richiamato punto n. 9 dell'ordinanza sindacale non stabilisce affatto un'esenzione dal pagamento di carattere personale, quanto una limitazione in tal senso riferibile al mero intestatario del veicolo, che ben potrebbe essere legittimamente un soggetto diverso da quello che debba concretamente recarsi all'imbarco per le Isole del Golfo: va, inoltre, specificato che la predetta disposizione derogatoria fa salve unicamente determinate categorie di mezzi di trasporto, quali motoveicoli, autoveicoli ed assimilati per il trasporto di persone, di talché ben permane l'interesse a ricorrere in riferimento all'imposizione della contestata prestazione pecuniaria relativamente ad altre tipologie di mezzi di trasporto.

Con la quarta eccezione è stata dedotta la carenza di interesse del ricorrente a rilevare l'illegittimità dell'impugnata ordinanza sindacale nella parte in cui aveva stabilito il divieto di accesso nella Zona a ZTL dei motocicli e ciclomotori, e ciò in quanto questi in qualità di residente nel Comune di Barano d'Ischia, era comunque esentato dal pagamento del ticket ed anche perché la sua attività di

autotrasportatore non aveva alcuna attinenza con la circolazione di siffatta tipologia di veicoli.

L'eccezione è priva di pregio, in quanto, anche per i ciclomotori, l'esenzione per i residenti nei Comuni isolani ha riferimento al solo intestatario del mezzo e non anche al conducente o, comunque a colui che se ne serva per i collegamenti con Ischia e quindi per l'imbarco, con consequenziale necessità di attraversamento del territorio del Comune di Pozzuoli interessato dal sistema di tariffazione.

Con la quinta eccezione è stato dedotta l'inammissibilità degli interventi dei Comuni isolani di Ischia, Lacco Ameno e Forio, in quanto tardivi e comunque non convertibili in ricorso autonomo.

Ritiene il Collegio che debba essere d'ufficio preliminarmente esaminata l'ammissibilità di tutti gli interventi ad *adjuvandum* spiegati nel presente giudizio, ivi compresi, quindi, quelli afferenti la posizione dei soggetti residenti nei Comuni isolani, anche nella loro qualità di legali rappresentanti di imprese commerciali e di trasporto.

Osserva il Collegio che tutti costoro – ad eccezione dei tre Comuni intervenuti – analogamente a quanto avviene per la posizione del ricorrente Lombardi Giovanni in proprio e quale legale rappresentante della Lombardi Trasporti s.a.s., sono titolari di un interesse legittimo ad impugnare in via autonoma i provvedimenti oggetto del presente giudizio, non facendo capo ad essi, invece, quella posizione giuridica soggettiva sostanziale di rango "*minore*" che serve a qualificare la legittimazione all'intervento: infatti, sia questi in qualità di residenti, sia le imprese di trasporto che rappresentano subiscono effetti negativi immediati e diretti dall'imposizione tariffaria contestata, effetti individuabili nell'imposizione di una prestazione patrimoniale destinata ad incidere sul patrimonio individuale, sull'economia della collettività locale isolana cui appartengono, nonché sull'andamento dell'impresa commerciale di riferimento.

Ne discende che tutti costoro per contestare i provvedimenti oggetto del presente gravame avrebbero dovuto proporre un'autonoma impugnazione - e non già, quindi, un atto di intervento - entro i termini legge.

Pertanto, deve concludersi per l'inammissibilità dei richiamati atti di intervento.

A questo punto deve verificarsi se sia possibile, per effetto del principio di conservazione del negozio giuridico, da ritenersi applicabile anche agli istituti di diritto processuale, considerare gli atti di intervento alla stregua di veri e propri autonomi ricorsi, dei quali devono tuttavia contenere i prescritti requisiti di forma e sostanza.

A tale quesito deve rendersi una risposta negativa, atteso che dall'esame dei singoli atti di intervento emerge l'assoluta mancanza di allegazione di specifici motivi di ricorso, nonché una inequivoca volontà di limitarsi a sostenere le ragioni addotte dal ricorrente Lombardi Giovanni, con conseguente impossibilità per tali soggetti di partecipare al presente giudizio dal quale dovranno, pertanto, essere senz'altro estromessi.

Per quanto concerne la posizione dei tre Comuni isolani di Ischia, Lacco Ameno e Forio, ritiene il Collegio che anche questi, in quanto enti esponenziali delle comunità isolate, senza dubbio pregiudicate dall'adozione dei provvedimenti impugnati, sia per i maggiori oneri economici individuali che colpiscono la popolazione nei collegamenti da e per la terraferma, sia per le inevitabili ricadute sul costo dei generi alimentari a cagione dell'incremento delle spese di trasporto,

erano legittimati ad impugnare i provvedimenti *de quibus* in via autonoma e principale, per cui anche in tal caso, non essendo titolari di una posizione “*minore*” che li abilitasse all’intervento adesivo dipendente, si deve pervenire ad una relativa pronuncia di inammissibilità dello stesso.

Quanto alla possibilità di una conversione in ricorso autonomo, va osservato come, a differenza degli interventori persone fisiche, detti enti locali hanno presentato nella loro iniziativa processuale specifiche ragioni di censura che, unitamente alla titolarità a ricorrere in via principale, rendono l’atto di intervento pienamente convertibile in autonomo ricorso, sotto il profilo della sussistenza dei requisiti sostanziali.

Quanto al profilo della tempestività, si osserva che, sebbene vi sia stata una comunicazione individuale ai rispettivi Sindaci tra le date del 26 e 27 aprile 2004, non è tale il *dies a quo* per la decorrenza del termine di impugnazione, dovendo piuttosto riferirsi al momento della legale conoscenza dell’atto nella sua acquisita capacità lesiva, (risalente al 18.5.2004, data di sua efficacia) e, pertanto, al procedimento di pubblicazione, la cui scadenza risale al 22.5.2004, con decorrenza del termine per impugnare a partire dal 24.5.2004 (cadendo il successivo giorno 23 di domenica), termine rispetto al quale i tre atti di intervento risultano tempestivamente notificati.

Va ancora specificato che, pur essendo i richiamati atti di intervento dei tre Comuni isolani convertibili in ricorso autonomo, non potranno comportare ampliamento del *thema decidendum* la memoria del Comune di Ischia depositata in data 11.12.2004, i motivi aggiunti, sempre del Comune di Ischia, depositati in data 10.12.2004, nonché la memoria del Comune di Forio del 10.12.2004, trattandosi di atti non notificati al Comune resistente e in ordine ai cui contenuti non si è quindi formato il necessario contraddittorio.

Passando al merito della controversia, occorre preliminarmente individuare il potere esercitato dal Comune di Pozzuoli per l’adozione sia delle deliberazioni di Giunta e Consiglio impuginate, sia dell’ordinanza sindacale n. 16214 del 21.4.2004.

Infatti, alcune specifiche censure sono state proposte partendo dal presupposto per cui l’Amministrazione comunale resistente avrebbe fatto applicazione del disposto di cui all’art. 7, comma 1, lettera b) del D.Lgs. 30.4.1992, mentre il Comune ha replicato di essersi avvalso del potere previsto dal comma nono del medesimo articolo.

Tali norme tendono a disciplinare due distinte competenze, ma soprattutto due diversi strumenti di intervento e disciplina della regolamentazione del traffico: il primo, di competenza del solo sindaco, assume quale oggetto tipico l’adozione di sole specifiche misure di limitazione della circolazione veicolare in ragione di determinate esigenze di prevenzione dell’inquinamento e di tutela di beni specifici quali il patrimonio ambientale, naturale ed artistico; ne consegue che trattasi di provvedimenti ad esclusivo contenuto limitativo o inibitorio del traffico, adottabili principalmente in presenza di ragioni contingenti, e come tali non necessariamente ancorabili a generali previsioni programmatiche di disciplina della sosta e della circolazione veicolare.

Il secondo tipo di intervento assume invece una portata diversa e, come tale, è affidato agli organi deliberanti dell’ente, trattandosi di un sostanziale potere generale di disciplina e di assetto del territorio, volto all’individuazione di specifiche aree nell’intento di migliorare principalmente la qualità della circolazione

veicolare; tale risulta, quindi, nell'ottica del legislatore la funzione primaria del potere di cui al nono comma dell'art. 7, ossia assolvere ad una funzione programmatoria generale del traffico veicolare, attraverso la delimitazione di zone pedonali, a traffico limitato, analogamente a quanto avviene per il Piano Urbano del Traffico, con cui, del resto, tali misure devono necessariamente armonizzarsi.

La previsione di un sistema di tariffazione per l'accesso (o anche per il solo attraversamento, così come avviene nel caso di specie), come emerge dallo stesso dato letterale della norma (possono consentire "*anche*"...), si colloca accanto ed in via accessoria rispetto al generale potere di individuazione di Zone a Traffico Limitato di cui costituisce una misura deterrente aggiuntiva e non già l'obiettivo finale rispetto al cui raggiungimento la predetta delimitazione in zone rappresenta una mera fase di passaggio prodromico; ciò in quanto è attraverso la suddivisione in zone e quindi tramite la razionalizzazione dell'uso del territorio in chiave programmatoria che la norma intende principalmente disciplinare il traffico veicolare in specifiche fasce territoriali "*difficili*" sotto tale punto di vista, così come indubbiamente si presentano quelle individuate dal Comune di Pozzuoli.

Né si può ritenere che la possibilità di inibire la circolazione o la sosta sia riconducibile unicamente alla previsione di cui al primo comma, lettera b) dell'art. 7, atteso che un simile potere deve essere necessariamente riconosciuto ai Comuni anche nell'ambito dell'individuazione di zone a traffico limitato, le quali sono, per loro stessa natura, destinate proprio ad comportare limitazioni della circolazione veicolare. Pertanto, ben può l'Amministrazione, nell'avvalersi del potere di disciplina generale di cui all'art. 7, comma 9 del D.Lgs. 30.4.1992, imporre specifici divieti, assoluti e non, di circolazione e sosta, i quali andranno armonizzati in una visione d'insieme del "*problema traffico*" relativamente a determinate zone, essendo il rimedio del precedente primo comma, lettera b) piuttosto destinato a fronteggiare problematiche di disciplina del traffico di carattere maggiormente estemporaneo e per esclusive esigenze di prevenzione dall'inquinamento e di tutela del patrimonio storico, naturale ed ambientale.

Orbene, dall'esame degli atti oggetto di gravame, benchè si faccia riferimento contestualmente a problematiche di inquinamento e di congestione del traffico per le difficoltà di accesso all'area portuale, emerge che il Comune di Pozzuoli effettivamente si è avvalso del solo potere di cui all'art. 7, 9 comma del D.Lgs. 30.4.1992 e non di quello di cui al primo comma, lettera b) della medesima disposizione normativa: ciò si desume agevolmente dal contenuto dei medesimi provvedimenti che hanno preventivamente disciplinato la suddivisione del territorio comunale in Zone e quindi introdotto anche il sistema della tariffazione oggetto di specifica contestazione in questa sede.

A tali considerazioni consegue il rigetto per infondatezza dei motivi di censura primo, terzo, sesto e settimo, in quanto fondati sul presupposto che l'Amministrazione avrebbe esercitato il potere di cui al primo comma, lettera b) della disposizione citata e comunque al fine di prevenzione dell'inquinamento atmosferico.

Con l'ottavo motivo di ricorso è stata dedotta l'incompetenza della Giunta e del Sindaco ad adottare i provvedimenti impugnati.

E' stato in tal senso sostenuto che si tratterebbe di una attribuzione che l'art. 107 del D.lgs. 18.8.2000 n. 267 riserverebbe ormai alla dirigenza e non più agli organi politici dell'Amministrazione locale, essendo le previsioni di cui all'art. 7 del

D.Lgs. 30.4.1992 n. 285 state modificate, quanto alla competenza, dalle nuove disposizioni generali in materia di riparto di competenze interne degli enti locali.

Né, del resto, si sarebbe potuto trattare di un'ordinanza sindacale di carattere contigibile ed urgente ai sensi dell'art. 54 del T.U.E.L., difettandone tutti i presupposti in fatto ed in diritto.

La censura è infondata.

Osserva il Collegio che l'art. 7, comma 9 del D.Lgs. 30.4.1992 n. 285 attribuisce espressamente alla Giunta il compito di procedere all'istituzione ed all'individuazione della ZPRU, nonché delle Zone a Traffico Limitato, riservando al Sindaco tale competenza laddove sussistano ragioni di urgenza, Sindaco che ben può provvedere autonomamente, anche modificando o integrando le precedenti deliberazioni della Giunta; quanto all'introduzione del sistema di tariffazione all'interno delle ZTL, riferendosi la norma genericamente ai "Comuni", deve ritenersi che la competenza generale appartenga all'organo consiliare ai sensi dell'art. 42, comma 2, lettera f) del D.Lgs. 18.8.2000 n. 267 che espressamente riserva all'assemblea "la disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi".

Tale assetto di competenze è stato rispettato dall'Amministrazione comunale che ha riservato l'approvazione delle tariffe al Consiglio Comunale, l'individuazione e delimitazione delle aree a traffico limitato, nonché l'introduzione del sistema di tariffazione – come concreta misura deterrente all'accesso nelle predette Zone – alla Giunta, mentre il Sindaco ha dato concreta attuazione a siffatte previsioni attraverso l'impugnata ordinanza n. 16214 del 21.4.2004 che, costituendo espressione del potere tipico di cui all'art. 7 comma 9 del D.Lgs. 30.4.1992 n. 285, non può in alcun modo essere qualificata in termini di ordinanza contigibile ed urgente, né ai sensi dell'art. 50, né dell'art. 54 del D.lgs. 18.8.2000 n. 267.

Quanto alla sopravvenuta competenza dirigenziale in materia, si osserva che la previsione dell'art. 7, comma 9 del D.Lgs. 30.4.1992, sebbene di epoca anteriore rispetto alla disposizione normativa di cui all'art. 107 del D.Lgs. 18.8.2000 n. 267 in materia di competenze della dirigenza degli enti locali, resta comunque successiva rispetto all'introduzione nell'ordinamento del principio di separazione tra compiti degli organi di governo e compiti dei dirigenti, a suo tempo introdotta già con la legge 8.6.1990 n. 142; deve pertanto ritenersi che, rispetto al predetto principio, la disposizione *de qua* assume natura di *lex posterior* e, come tale, ben poteva proporsi come fattispecie derogatoria rispetto al preesistente principio di attribuzione di siffatte competenze alla dirigenza.

Inoltre, in favore della competenza degli organi politici in luogo della dirigenza, milita anche l'ulteriore considerazione per cui i provvedimenti oggetto di impugnazione costituiscono non già meri atti di esecuzione di pregressi provvedimenti di programmazione, ma essi stessi si pongono come momenti di pianificazione e regolamentazione dell'uso del territorio, come tali in linea di principio necessariamente rientranti nelle attribuzioni degli organi di direzione politica dell'ente locale, tra cui figura nella fattispecie anche il Sindaco, proprio in virtù del potere espressamente conferitogli dall'art. 7 comma 9 di integrare o modificare le eventuali misure già adottate dalla Giunta.

Passando alle censure sostanziali, con il secondo motivo di ricorso è stato lamentato che il Comune di Pozzuoli non avrebbe garantito l'equo contemperamento dell'interesse pubblico alla regolamentazione della circolazione



sul proprio territorio con le esigenze dei cittadini che sono costretti per ragioni di insularità ad attraversare il suo territorio diretti al porto.

Del resto, l'assenza di ponderazione di tali esigenze, che pur si riconnettono a valori di rango costituzionale, troverebbe la sua conferma nella mancanza di un Piano Urbano del Traffico, strumento la cui adozione – ai sensi della circolare ministeriale n. 3816 del 21.7.1997, di attuazione dell'art. 7, comma 9 del D.lgs. 30.4.1992 n. 285 - costituisce, unitamente alla previa istituzione di una ZTL e alla adozione del sistema di tariffazione previsto a livello sempre di PUT, un presupposto indispensabile per introdurre la contestata misura di disincentivo al traffico veicolare. In tal senso, si evidenziava che tale misura deve necessariamente armonizzarsi con una generale politica di disciplina e regolamentazione del traffico e della sosta veicolare cittadini, evitando così di restare alla stregua di una misura autonoma e slegata – del resto neanche priva di un'efficacia temporalmente limitata - rispetto alle richiamate esigenze di pianificazione.

La censura è fondata nei termini che si vanno ad esporre.

Preliminarmente, osserva il Collegio che, come già anticipato in precedenza, non sono condivisibili le censure di legittimità ancorate alla mancanza nel Comune di Pozzuoli di un Piano Urbano del Traffico e ciò sia in quanto la direttiva ministeriale n. 3186/ 97 prevede espressamente la possibilità di introdurre tali misure anche in assenza del P.U.T., sia perché, in tale eventualità, le ricadute sulla disciplina del traffico veicolare devono pur sempre essere collegate a specifici obiettivi, oltre che ad una concreta verifica circa il loro raggiungimento.

La risoluzione della questione di un equo contemperamento degli interessi e della proporzionalità della misura concretamente adottata deve necessariamente partire da una lettura costituzionalmente orientata della norma di cui all'art. 7, comma 9 del D.Lgs. 30.4.1992 n. 285, in vista della ricerca di un punto di equilibrio nel rapporto con altri diritti di libertà che pure la Costituzione sancisce e tutela.

Non vi è dubbio che la norma in argomento introduce attraverso la tariffazione una prestazione patrimoniale che purtuttavia non riveste natura corrispettiva, atteso che all'utente non è riconosciuto da parte dell'Amministrazione nessun servizio o comunque nessuna utilità eccedente la semplice fruizione della strada comunale che costituisce espressione del generale diritto costituzionale di cui all'art. 16 Cost.

Né può esserle riconosciuta natura tributaria, atteso che la funzione della tariffa non è assolutamente quella di contribuzione alla spesa pubblica dell'ente locale, ma di un mero disincentivo all'accesso in specifiche Zone a Traffico Limitato.

Deve, quindi, concludersi nel senso che si tratta di una prestazione patrimoniale imposta genericamente intesa ai sensi dell'art. 23 della Costituzione, di natura non tributaria, ma che, in quanto tale, deve comunque essere prevista da una fonte legislativa di rango primario.

Posto che tale requisito sembra essere soddisfatto dalla previsione di cui all'art. 7, comma 9 del D.lgs. 30.4.1992 n. 285, resta da verificare quali siano i limiti che s'impongono all'ente impositore in relazione alla concreta introduzione di un sistema di tariffazione che possa ritenersi compatibile con i diritti di libertà previsti dalla Carta, nel caso di specie con il diritto di circolazione di cui all'art. 16, conformabile solo per esigenze di sicurezza e sanità, sancite per legge e quindi da ritenersi come un diritto "*forte*" assicurato ai cittadini.

Ritiene il Collegio che il contemperamento degli interessi tra le opposte esigenze di disincentivare l'afflusso veicolare a determinate zone del territorio di un Comune e la costituzionalmente garantita libertà di circolazione trovi il suo punto di equilibrio nella rigorosa applicazione del principio di competenza; principio che comporta non solo la – ovvia – impossibilità che tale disciplina possa avere ad oggetto aree estranee al territorio comunale, ma anche l'illegittimità di qualsiasi disciplina del proprio territorio che incida negativamente sul diritto di spostarsi liberamente ed in particolare di accedere ai territori di altri Comuni.

A tali limiti non si è attenuto il Comune di Pozzuoli che con gli atti impugnati ha ecceduto la propria competenza, avendo introdotto misure di regolamentazione della circolazione veicolare che hanno finito per assumere una diretta ed inammissibile dimensione sovracomunale, finalizzata a perseguire il dirottamento di parte del flusso veicolare verso gli scali portuali vicini, quale, ad esempio, quello di Napoli.

In altri termini ben poteva l'ente resistente, anche in via sperimentale e per un periodo non superiore ad un anno, imporre un sistema di tariffazione per il raggiungimento del porto locale; tuttavia, nell'imporre tale prestazione pecuniaria per l'attraversamento ed il raggiungimento del luogo di imbarco, avrebbe dovuto per converso o individuare un'alternativa di percorso gratuita, oppure un ragionevole sistema di orari di accesso tali da consentire un'armonica regolamentazione del traffico nelle vie cittadine, senza che gli utenti fossero necessariamente essere costretti ad affrontare un onere economico per esercitare liberamente (e, quindi, gratuitamente) un loro diritto costituzionalmente garantito.

In questi termini il ricorso deve essere accolto.

Restano assorbiti i restanti motivi di censura.

Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese processuali.

P.Q.M

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania – Prima Sezione

- dichiara l'inammissibilità di tutti gli interventi con consequenziale estromissione dal giudizio dei soggetti interventori, ad eccezione dei Comuni di Ischia, Iacco Ameno e Forio, da valere come autonomi ricorrenti;

- accoglie il ricorso e per l'effetto annulla gli atti impugnati nei sensi di cui in motivazione;

- spese compensate;

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

