

Consiglio di Stato V sez. – 19 luglio 2013, n. 3942 – Pres. Mario Luigi Torsello – Est. Nicola Gaviano

Apertura di un passo carrabile – area pedonale – artt. 3, 7 e 9 cod. strad. – interdizione al traffico nella zona pedonalizzata.

L'area pedonale è una zona interdetta alla circolazione dei veicoli, ovvero al movimento, alla fermata ed alla sosta degli stessi.

Non è, pertanto, suscettibile d'utilizzazione un'eventuale autorizzazione all'apertura di passo carrabile nella zona, posto che in questa è interdetto l'ingresso e l'uscita dei residenti e di ogni altro dimorante mediante veicoli.

FATTO e DIRITTO

L'avv. XXX, residente in Bologna ma proprietario di un appartamento nel Comune di Lerici alla XXXXXX, da lui fruito per i periodi di vacanza, chiedeva in data 21 novembre 1994 al sindaco di Lerici l'autorizzazione all'apertura di un passo carrabile al relativo civico XXXX.

La domanda veniva però respinta sul rilievo che il passo carrabile richiesto ricadeva in un'area pedonale, regolata con ordinanza sindacale n. 41 del 14 aprile 1994 in esecuzione della deliberazione di G.M. n. 170 del precedente 12 aprile.

Con la predetta delibera la Piazza Garibaldi era stata infatti istituita come "area pedonale", ai sensi degli artt. 7 e 9 del Codice della Strada, con delega al Sindaco a stabilire la puntuale disciplina della zona, ivi incluse le "condizioni per usufruire delle eventuali deroghe di legge", delega appunto esercitata con la citata ordinanza n. 41.

L'interessato proponeva allora ricorso al T.A.R. per la Liguria, impugnando, con il diniego di autorizzazione all'apertura del passo carrabile, le sottostanti delibera n. 170/1994 ed ordinanza sindacale n. 41/1994, con l'articolazione di tre mezzi d'impugnativa.

Con il primo motivo di ricorso si doleva che il Comune avesse ricollegato alla pedonalizzazione della Piazza l'impossibilità di aprire passi carrabili al servizio degli immobili ivi ubicati, motivando il suo diniego proprio con i precedenti provvedimenti di pedonalizzazione; con il secondo mezzo lamentava, in sostanza, che il Comune non avesse inserito, tra le deroghe ammesse al regime ordinario dell'isola pedonale, anche un'apposita deroga in favore dei residenti/proprietari della zona pedonalizzata; con il terzo ed ultimo mezzo veniva denunciato, infine, un profilo di eccesso di potere per disparità di trattamento in relazione all'esistenza, proprio accanto alla proprietà dell'interessato, e segnatamente al civico n. XXX della Piazza, di un passo carrabile altrui insistente nella medesima zona pedonale.

Resisteva all'impugnativa il Comune di Lerici, che ne deduceva l'inammissibilità e l'infondatezza.

Tra l'altro l'Amministrazione opponeva, con riferimento alla doglianza avversaria di disparità di trattamento, che quanto avrebbe potuto obiettarsi era, al più, la mancanza di un formale ritiro del titolo altrui, diventato comunque incompatibile con la sopravvenuta disciplina della circolazione nell'area.

All'esito del giudizio il Tribunale adito, con la sentenza n. 264/2001 in epigrafe, dichiarava il ricorso inammissibile per tardività a causa della mancanza di una tempestiva impugnazione dell'ordinanza sindacale n. 41, a suo tempo pubblicata mediante affissione all'albo pretorio e resa altresì nota mediante la segnaletica stradale, sul rilievo che questa integrasse un atto di politica territoriale insuscettibile di essere contraddetto da successive autorizzazioni che l'avrebbero altrimenti vanificato, mettendo oltretutto in pericolo la sicurezza dei cittadini.

Ne seguiva la proposizione del presente appello avverso tale decisione da parte dell'interessato.

Questi, oltre a contestare sotto più profili la valutazione di tardività del proprio ricorso espressa dal primo Giudice, riproponeva le doglianze già introdotte in prime cure (ivi compresa quella di disparità di trattamento: soggiungendo, in proposito, che l'autorizzazione altrui non risultava nel frattempo revocata; ma senza però dimostrare che la stessa venisse anche effettivamente utilizzata).

Si costituiva in giudizio in resistenza all'appello il Comune.

In seguito, con decreto n. 1863 del 2012 l'appello veniva dichiarato perento. Tale declaratoria veniva tuttavia di lì a poco revocata, dinanzi alla dichiarazione di parte del persistente interesse alla trattazione della causa, con il successivo decreto n. 2354 del 2012, con il quale veniva disposta la reinscrizione dell'affare sul ruolo di merito.

Con successiva memoria l'appellante riprendeva e sviluppava le proprie argomentazioni, insistendo per l'accoglimento dell'impugnativa.

Il Comune appellato, dal canto suo, difendeva la correttezza della sentenza del Tribunale e concludeva per il rigetto dell'appello.

Alla pubblica udienza del 25 giugno 2013 la causa è stata trattenuta in decisione.

1 La Sezione è dell'avviso che l'appellante fondatamente censuri la declaratoria di tardività del suo originario ricorso emessa dal T.A.R..

Il Giudice locale è pervenuto a tale decisione per la mancanza di una tempestiva impugnazione dell'ordinanza sindacale n. 41 del 1994, a suo tempo pubblicata mediante affissione all'albo pretorio, la quale avrebbe ineluttabilmente compromesso l'esito del procedimento autorizzatorio in discussione.

Come è stato tuttavia dedotto con il presente appello, dal punto di vista dell'originario ricorrente il provvedimento di pedonalizzazione era in sé stesso irrilevante: esso è stato impugnato solo in una con il diniego di apertura del passo carrabile richiesto, e solamente in quanto richiamato dal suddetto diniego.

Senza dire che nel ricorso veniva contestata proprio la tesi del Comune che la pregressa pedonalizzazione dell'area potesse, di per sé, giustificare il diniego di aprirvi passi carrabili. Il che conferma, appunto, che a formare oggetto del gravame non era la pedonalizzazione in sé stessa, ma l'assunzione della medesima a (preteso) fondamento del successivo diniego. Sicché il ricorso di prime cure, risultando tempestivo con riferimento a quest'ultimo atto, si sottrae alla valutazione di tardività espressa dal Tribunale.

2 Ciò posto, il ricorso medesimo è in parte inammissibile per carenza di interesse ed in parte infondato.

3 La premessa dalla quale occorre muovere è quella, sulla quale parte ricorrente insiste, della separazione di piani intercorrente, a livello logico, tra l'istituzione di un'area pedonale (vicenda relativa alla disciplina della mobilità delle persone), da un lato, e la decisione di autorizzare o meno l'apertura di un passo carrabile (vicenda che attiene, invece, alla condizione del singolo immobile interessato), dall'altro.

Ebbene, la separazione illustrata non toglie che i due piani finiscano comunque in pratica per intersecarsi.

Lo stesso ricorrente ricorda, infatti, come la giurisprudenza ammetta che l'autorizzazione all'apertura di un passo carrabile possa essere negata per ragioni di sicurezza attinenti alla circolazione.

Vale poi soprattutto osservare che la fruizione concreta di un passo carrabile non può che avvenire attraverso la mobilità veicolare.

Ora, l'art. 3 del Codice della Strada definisce "l'Area pedonale" come zona interdotta alla circolazione dei veicoli; nello stesso articolo, inoltre, la "Circolazione" viene definita come "il movimento, la fermata e la sosta dei pedoni, dei veicoli e degli animali sulla strada."

Conseguentemente, data l'ampiezza della definizione normativa di ciò che deve intendersi per "Circolazione", è agevole notare che un'area pedonale, per il fatto di consistere in una "zona interdotta alla circolazione dei veicoli", inibisce di regola anche gli ingressi e le uscite dei residenti e di ogni altro dimorante nell'area interessata, quand'anche dotato di passo carrabile.

Si può quindi sin d'ora cogliere la circostanza che, in difetto di deroghe in favore di questi ultimi al regime interdittivo caratteristico dell'isola pedonale, il rilascio di un'autorizzazione all'apertura di un passo carrabile si sostanzierebbe nell'attribuzione di un titolo insuscettibile di utilizzazione.

4 Per quanto precede, tra le doglianze di parte occorre dare senz'altro la precedenza a quelle che si appuntano sulla mancata concessione al richiedente, in quanto proprietario villeggiante proprio nell'area pedonale, di una deroga al divieto di circolazione implicato dalla c.d. pedonalizzazione della Piazza.

Le apodittiche censure svolte in proposito nell'originario ricorso (pag. 7) sono destituite di fondamento.

Parte ricorrente si limita ad osservare che "non si vede perché" il Sindaco non abbia consentito una deroga a favore dei proprietari di immobili dell'area pedonalizzata che sono soliti trascorrervi le ferie; e che un loro trattamento differenziato, sul punto, rispetto ai residenti sarebbe stato illogico e contraddittorio, stante anche la dichiarata vocazione turistica del Comune.

A fronte di questi rilievi è però agevole notare quanto segue.

In primo luogo, una deroga siffatta non risulta essere stata mai preventivamente richiesta all'Amministrazione, essendosi l'istante limitato alla domanda di passo carrabile. Solo con la propria nuova istanza del 10 aprile 1995, dopo l'adozione degli atti impugnati, il ricorrente ha chiesto l'emissione di un'ordinanza integrativa della precedente n. 41 al fine dell'introduzione dell'auspicata deroga. Questa specifica richiesta, però, dagli atti di causa non risulta essere stata ulteriormente coltivata.

Si osserva in secondo luogo: che non risulta dagli atti, né è stato fatto in altro modo constare, che il Comune avesse accordato deroghe in favore dei propri residenti nell'area; che non potrebbe essere ipotizzata alcuna

assimilabilità tra la condizione del ricorrente e la deroga accordata in favore dei "veicoli merci", attesa la radicale differenza delle rispettive condizioni; che, infine, l'Ente è titolare di un indubbio potere di apprezzamento discrezionale in proposito, a fronte del quale un atteggiamento puramente e semplicemente pretensivo del privato non risulta sorretto da alcuna base giuridica.

Sicché i rilievi svolti in questa sede in ordine alla mancata previsione di deroghe in favore del ricorrente al regime della circolazione nella Piazza non possono che essere disattesi.

5 Una volta assodato che ai fini di causa il ricorrente si presenta quale soggetto vincolato, al pari della generalità dei cittadini, dal dispositivo di traffico del divieto di circolazione vigente nella Piazza, il suo ricorso contro il diniego di autorizzazione del passo carrabile risulta, allora, inammissibile per carenza di interesse.

Si è già visto, infatti, come, in difetto di una deroga al regime interdittivo caratteristico dell'isola pedonale, il rilascio di un'autorizzazione all'apertura di un passo carrabile in sito si sostanzierebbe nell'attribuzione di un titolo insuscettibile di concreta utilizzazione, in quanto il suo esercizio sarebbe vietato, e fonte di soli oneri economici per il suo titolare.

Non è stata, del resto, mai nemmeno adombrata la possibilità, per il richiedente, di utilizzare il titolo ai limitati fini di una delle tassative ipotesi di deroga ammesse dall'ordinanza sindacale n. 41, e segnatamente quella di servizio a persone invalide.

6 Rimane pertanto onere del ricorrente, se del caso, sottoporre in futuro all'Amministrazione, nella propria qualità, una puntuale istanza di deroga al divieto di circolazione vigente nella Piazza (istanza preordinata al rilascio dell'autorizzazione del passo carrabile), che l'Ente non potrà in tal caso esimersi dal fare oggetto di esplicita e motivata disamina, conducendo le proprie valutazioni su tutti gli aspetti rilevanti della relativa problematica.

7 Per quanto precede, in riforma della sentenza appellata, il ricorso di primo grado va dichiarato in parte inammissibile per carenza di interesse ed in parte infondato.

Si ravvisano ragioni tali da giustificare la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe, in riforma della sentenza appellata, dichiara il ricorso di primo grado in parte inammissibile ed in parte infondato, nei termini specificati in motivazione.

Compensa tra le parti le spese processuali del doppio grado di giudizio.

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