

TAR Campania, Napoli, Sez. I, sentenza n. 580 del 6 febbraio 2008

**Affidamento di servizio aggiuntivo di autobus ad uso turistico –
ordinanza comunale di interdizione alla circolazione di autobus con
più di nove posti - ordinanza comunale di interdizione alla
circolazione stradale - Art. 7 D.lgs 30 aprile 1992 n 285 – violazione
procedure di gara - esclusiva monopolistica del servizio di trasporto
turistico – inconfigurabilità**

Per ragioni di pubblico interesse e nel rispetto dei criteri di ragionevolezza, è consentito alla pubblica autorità di adottare misure che influiscano sul movimento della popolazione, anche se queste misure siano finalizzate a soddisfare esigenze che trascendano il campo della sicurezza e della sanità, e mirino alla buona gestione della cosa pubblica e alla sua conservazione. L'ordinanza comunale di interdizione alla circolazione di autobus con più di nove posti e l'ordinanza di affidamento di un servizio aggiuntivo di autobus a scopo turistico è coerente con i principi su esposti e non determina un'esclusiva monopolistica nel servizio del trasporto urbano anche perché il servizio di trasporto turistico in questione è stato affidato con l'espletamento di una regolare gara pubblica. Inoltre in materia vige l'art. 7 CdS che attribuisce al sindaco il potere di individuare delle zone che richiedano una limitazione del traffico.

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA NAPOLI
PRIMA SEZIONE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

- Visto il ricorso n. 8176/2004 proposto da: MARINE MARINE CLUB S.R.L., AUTOSERVIZI PERSICO DI PERSICO TONY E C. SNC CURRERI SERVICE SRL, PRINSOTEL E TRAVEL SRL, CURRERI VIAGGI DI CURRERI ANTONINO E C. SNC ed EUROCAR SRL, tutte rappresentate e difese dagli avv. ACAMPORA LUISA e ACAMPORA DANIELE, con domicilio eletto in NAPOLI, presso la SEGRETERIA T.A.R.;

contro

- Comune di SORRENTO, in persona del sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. DE LUCA LUCIO, con domicilio eletto in NAPOLI, via CESARIO CONSOLE, 3; e

- ATI - PICCOLA SOCIETA' COOPERATIVA T. TASSO E CTP SPA, rappresentato e difeso dagli avv. PINTO FERDINANDO e OLACCO RAFFAELE,

con domicilio eletto presso il primo in NAPOLI, via C. CONSOLE, 3, presso lo studio FURNO;

per l'annullamento

- delle ordinanze n. 166 prot. 2374/PM del 12 maggio 2004, n. 167 prot. 2375/PM del 12 maggio 2004 e n. 173 prot 19480 del 18 maggio 2004 integrativa dell'ordinanza n. 167/2004 tutte a firma del Sindaco del comune di Sorrento, con cui si vieta a decorrere dal 15 maggio 2004 il transito e la sosta nel tratto di strada tra Piazza Tasso – Piazza S. Antonino e Piazza Marinari d'Italia dalle ore 00,00 alle ore 24,00 a tutti gli autobus privati con più di 9 posti, eccetto quelli autorizzati;

- nonché della determina n. 691 del 4 maggio 2004 avente ad oggetto l'affidamento definitivo del servizio pubblico urbano di linea turistica e del successivo contratto di appalto, sottoscritto in data 10 maggio 2004.

Visto il ricorso principale, con i relativi allegati; visti gli atti di costituzione in giudizio del comune di Sorrento e della controinteressata, con le annesse produzioni; relatore alla pubblica udienza del 19 dicembre 2007 il ref. Michele Buonauro; uditi gli avvocati delle parti costituite come da verbale d'udienza;

F A T T O

Le imprese ricorrenti, coinvolte a vario titolo nelle attività turistiche nella penisola sorrentina, impugnano gli atti di conclusione della gara indetta dal comune di Sorrento per l'affidamento di un servizio aggiuntivo di autobus (ad uso turistico), relativo alla tratta Marina Piccola – Piazza Tasso. Impugnano poi le ordinanze sindacali epigrafate, con le quali il medesimo tratto di strada urbana è stato interdetto alla circolazione degli autobus aventi un numero di posti superiore a nove, fatta eccezione per i mezzi autorizzati (servizio di linea urbana e servizio di linea turistica).

In particolare avverso l'atto di affidamento del servizio solleva la censura di violazione e travisamento del contenuto e della finalità del bando di gara (II motivo di ricorso), violazione della normativa anti-monopolistica (III motivo di ricorso), sostenendo che l'esecuzione del servizio da parte dell'a.t.i. affidatario (Piccola società cooperativa) avrebbe frustrato le modalità di espletamento del servizio previste dal bando, ed avrebbe introdotto surrettiziamente un regime monopolistico.

Avverso le ordinanze sindacali di limitazione del traffico dispiegano le censure di violazione degli artt. 16 e 41 della Costituzione (I motivo di ricorso); violazione dell'art. 3 l. 413/97 e della connessa circolare (V e VI motivo di ricorso); incompetenza del Sindaco ai sensi dell'art. 107 del d.lgs. 267/2000 (VII motivo di ricorso).

Si è costituito il Comune di Sorrento e la controinteressata, i quali, oltre a contestare la fondatezza del ricorso principale, hanno insistito per l'inammissibilità del ricorso sotto vari profili.

Respinta la domanda cautelare con ordinanza n. 3631/04, alla pubblica udienza del 19 dicembre 2007 la causa è stata trattenuta in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Occorre, in linea preliminare, esaminare le eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dall'amministrazione resistente e dalla controinteressata, con priorità nei confronti delle eccezioni di rito che attengono a tutti i motivi di ricorso.

Non coglie nel segno l'eccezione relativa all'inammissibilità del ricorso per disomogeneità delle posizioni di ciascun ricorrente.

Ed invero il ricorso è stato proposto da alcune ditte che si occupano dell'attività di trasporto a mezzo autobus; altre di attività di agenzia di viaggi; altre di attività di minicrociera nel golfo.

La diversità delle posizioni legittimanti la proposizione del ricorso deve essere parametrata rispetto al petitum ed ai motivi di censura degli atti gravati. In questa prospettiva, il ricorso collettivo è inammissibile solo nel caso in cui i ricorrenti vantino pretese confliggenti, emergenti da motivi correlati alle posizioni di ciascuno di essi, ovvero quando, per mancata specificazione dei fatti o delle posizioni di ciascuno dei ricorrenti, risulta impossibile conoscere gli effetti, sui diversi ricorrenti, della decisione che si chiede al Collegio.

Nella specie, tutte le ricorrenti richiedono la caducazione di una serie di atti dai quali sarebbe sorta un'esclusiva monopolistica nell'espletamento del servizio di trasporto turistico affidato all'aggiudicataria della gara, onde, in presenza di domande giurisdizionali identiche nell'oggetto (gli atti impugnati sono comuni a tutti i ricorrenti e vengano censurati per i medesimi motivi), non è dato riscontrare quella disomogeneità delle posizioni che rende inammissibile il ricorso soggettivamente cumulativo.

La controinteressata eccepisce anche l'inammissibilità del ricorso in quanto sono impugnati due ordini di provvedimenti (quelli relativi all'affidamento del servizio per effetto dell'espletamento della gara pubblica da un lato, e le ordinanze sindacali di limitazione del traffico, dall'altro lato), i quali non presentano alcun profilo di connessione sostanziale o procedimentale.

In effetti, vale osservare che i provvedimenti impugnati non presentano un vero e proprio collegamento funzionale o procedimentale, ma interferiscono fra di loro nel senso che le ordinanze sindacali di limitazione del traffico urbano degli autobus non si applicano nei confronti degli automezzi

autorizzati, fra i quali vi sono quelli della ditta aggiudicataria del servizio di trasporto turistico.

Tuttavia, si può prescindere da tale eccezione poiché risulta fondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso in relazione all'atto (conclusivo della gara pubblica) di affidamento del servizio di trasporto turistico. Ed invero la giurisprudenza ha chiarito che, in caso di ricorso surrettiziamente cumulativo (per disomogeneità degli atti gravati), esso è inammissibile solo in relazione ad una parte del ricorso, ed in particolare a quella parte rispetto al quale l'interesse del ricorrente è recessivo.

Nel caso di specie il restringimento dell'oggetto del giudizio vale in sé a dirimere la questione relativa alla parte del ricorso che rimane ammissibile. È fondata, per come anticipato, l'eccezione di inammissibilità rivolta avverso l'atto di affidamento del servizio di trasporto turistico (determina n. 691 del 4 maggio 2004) e del relativo contratto: alcuni ricorrenti non hanno partecipato alla gara, mentre gli altri ne sono stati esclusi (restando irrilevante la pendenza di un processo avverso l'esclusione).

Pertanto sul punto è sufficiente richiamare l'orientamento giurisprudenziale che nega ogni interesse a ricorrere avverso gli atti di una gara ad evidenza pubblica da parte di soggetti che non hanno partecipato alla stessa, sia per non aver presentato domanda, sia per esserne stati esclusi, difettando in entrambi i casi una posizione processuale differenziata e qualificata.

Pertanto devono essere dichiarati inammissibili il secondo ed il terzo motivo del ricorso, in quanto aventi ad oggetto l'atto conclusivo della gara pubblica menzionata. È possibile pertanto passare all'analisi dei motivi di ricorso rivolti avverso le ordinanze sindacali di limitazione del traffico.

I motivi non sono meritevoli di accoglimento.

Quanto alla denunciata violazione degli artt. 16 e 41 della Carta costituzionale, vale segnalare che la Corte costituzionale, già con la sentenza 264/96, ha affermato che "il precetto di cui all'articolo 16 della Costituzione non preclude al legislatore la possibilità di adottare, per ragioni di pubblico interesse, misure che influiscano sul movimento della popolazione. In particolare l'uso delle strade, specie con mezzi di trasporto, può essere regolato sulla base di esigenze che, sebbene trascendano il campo della sicurezza e della sanità, attengono al buon regime della cosa pubblica, alla sua conservazione, alla disciplina che gli utenti debbono osservare ed alle eventuali prestazioni che essi sono tenuti a compiere. La tipologia dei limiti (divieti, diversità temporali o di utilizzazioni, subordinazione a certe condizioni) viene articolata dalla pubblica autorità tenendo conto dei vari elementi in gioco: diversità dei mezzi impiegati, impatto ambientale, situazione topografica o dei servizi pubblici, conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'uso indiscriminato del mezzo privato. Si tratta pur sempre, però, di una disciplina funzionale alla pluralità

degli interessi pubblici meritevoli di tutela ed alle diverse esigenze, e sempre che queste rispondano a criteri di ragionevolezza".

L'intervento del sindaco del comune di Sorrento si inserisce all'interno di tale cornice ermeneutica, essendo sufficientemente motivata in ordine alla duplice necessità di prevenire i fattori inquinanti e di riservare la circolazione del traffico solo ai servizi pubblici di linea, in una zona di particolare pregio turistico-ambientale quale il centro storico (e la marina piccola) di Sorrento.

D'altra parte proprio la circostanza che il servizio di trasporto turistico sia stato affidato mediante una gara pubblica aperta a ciascun concorrente interessato dirime ogni dubbio in relazione alla evocata illegittima riserva monopolistica dell'attività imprenditoriale di trasporto a mezzo autobus.

Non coglie nel segno la dedotta censura di incompetenza da parte del sindaco.

L'articolo 7 del D.Lgs 285/92 attribuisce espressamente al sindaco il potere di procedere all'istituzione e all'individuazione delle zone che richiedono una limitazione del traffico veicolare.

Quanto alla sopravvenuta competenza dirigenziale in materia, la previsione del citato articolo 7, del D. Lgs 30 aprile 1992, sebbene di epoca anteriore rispetto alla disposizione normativa di cui all'articolo 107 del D. Lgs 267/00 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 142/90; pertanto rispetto al predetto principio, la disposizione de qua assume natura di *lex posterior* e, come tale, ben può proporsi come fattispecie derogatoria rispetto al preesistente principio di attribuzione di siffatte competenze alla dirigenza.

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 precedenti provvedimenti di programmazione, ma essi stessi si pongono come momenti di pianificazione e ordinamento 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'articolo 7, commi 6 e 7, D. Lgs 285/92, di modulare i limiti di circolazione nel territorio urbano (cfr. T.A.R. Campania Napoli, sez. I, 15 febbraio 2005, n. 1325).

In definitiva, proprio la duplice sussistenza dei presupposti previsti dalla legge per disciplinare la limitazione del traffico veicolare cittadino (riduzione dell'inquinamento e conformazione della strada) giustifica l'adottata misura limitativa, senza che soccorresse uno specifico studio settoriale previsto

dalla normativa di settore (d.m. 413/97), tenuto conto che il sindaco, ai sensi dell'art. 6. comma 4 lett. b) del codice della strada (articolo richiamato dal comma 1 dell'art. 7 del medesimo codice), può, in ogni caso, stabilire obblighi, divieti e limitazioni di carattere temporaneo o permanente per ciascuna strada o tratto di essa, o per determinate categorie di utenti, in relazione alle esigenze della circolazione o alle caratteristiche strutturali delle strade.

Sul punto vale osservare che ogni apprezzamento in merito alla capacità della rete stradale di assorbire il transito e la sosta di automezzi è rimessa ai sensi dell'art. 7, comma 1, del d. lgs. n. 285 del 30 aprile 1992, all'ente proprietario della strada e, quindi, nella specie, al Comune. Questo, in effetti, ha esercitato, nei sensi ora detti, le potestà accordategli dal legislatore e, con apprezzamento rientrante nel merito delle scelte amministrative e, comunque, non manifestamente illogico o irragionevole, ha stabilito le gravate misure di riduzione del traffico veicolare.

In definitiva il ricorso deve essere dichiarato in parte inammissibile ed in parte infondato.

La complessità della controversia giustifica la compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, Prima Sezione di Napoli, in parte respinge ed in parte dichiara inammissibile il ricorso epigrafato. Compensa fra le parti le spese di giudizio.

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