

TAR Veneto , sez. I, sentenza n. 146 del 23 gennaio 2008

Zone a traffico limitato – limitazioni transito trasportatori – trasporto merci – ordinanza comunale – riduzione inquinamento – società mista - piattaforma logistica – veicoli a ridotto impatto ambientale - illegittimità -

E' illegittima l'ordinanza comunale che inibisce il traffico ai trasportatori di merci all'interno della ztl al fine di decongestionare il traffico del centro storico e di diminuirne l'inquinamento, avvalendosi di una piattaforma logistica gestita da una società a capitale misto. Il sistema istituito con l'ordinanza comunale, si basava su una piattaforma logistica situata all'esterno della ztl, che fungeva da raccolta delle merci depositate dai vettori e distribuite dalla società partecipata all'interno della ztl, attraverso un meccanismo di sostituzione dei vettori della società a quelli originari. Il sistema così congegnato è illegittimo perché impone una sostituzione contrattuale non concordata dalla parti originarie del contratto. Una simile sostituzione potrebbe giustificarsi soltanto in presenza di una legge statale, ma esorbita dalla competenza dell'ente locale. I Comuni possono, a norma dell'artt. 6 e 7 del CdS sia istituire delle ztl che porre delle limitazioni di traffico ai veicoli che non presentano caratteristiche tecniche idonee a ridurre l'impatto ambientale, ma devono consentire ai trasportatori (nella specie, sia corrieri che fornitori di servizi postali) lo svolgimento del servizio in conformità della normativa nazionale e degli obblighi contrattuali assunti.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL VENETO
prima Sezione

Ricorso n. 1579/2005
Sent. n. 146/08

con l'intervento dei magistrati:

Bruno Amoroso Presidente
Italo Franco Consigliere relatore
Fulvio Rocco - Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 1579/2005, proposti da: A.I.C.A.I.- Associazione italiana corrieri aerei internazionali, DHL Express s.r.l., TNT Global Express s.p.a., Federal Express Europe Inc., United Parcel Service Italia UPS s.r.l., S.D.A. s.p.a. in persona dei legali rappresentanti pro tempore, tutti rappresentati e difesi dagli avv. Stefano Sacchetto, Enrico Scialoja e Livia Magrone Furlotti,

con domicilio eletto presso lo studio del primo in Venezia- Mestre, via G. Carducci, n. 45, come da come da procure a.l. in calce al ricorso principale,

contro

il Comune di Vicenza, in persona del Sindaco pro- tempore, rappresentato e difeso dagli avv. Vittorio Domenichelli e Franco Zambelli, con domicilio presso il secondo, in Venezia- Mestre, via Cavallotti, n. 22, come da delibera di autorizzazione a resistere della G.M. n. 248 del 6 luglio 2005 e procura a.l. in calce alla copia del ricorso introduttivo notificato, e nei confronti

della società Vicenza logistica city center s.r.l. in persona del suo rappresentante legale in carica, rappresentata e difesa dagli avv. Giovanni Trivellato e Antonio Sartori, con domicilio eletto presso il secondo, in Venezia- Mestre, calle del Sale n. 33, come da mandato alle liti in calce alla memoria di costituzione, per l'annullamento

- quanto al ricorso principale, dell'ordinanza del Comune di Vicenza dipartimento per lo sviluppo del territorio- settore mobilità, n. 22453 del 28.04.2005, nella parte in cui, al punto 2, dispone il divieto di circolazione di tutti gli altri veicoli (al di fuori di quelli della società controinteressata) nella ZTL e nelle aree pedonali, eccetto i veicoli dei corrieri-espresso e degli uffici postali... anche con veicoli a non ridotto impatto ambientale, per i quali non possono più essere rilasciati, per nessun motivo, permessi di transito fuori dagli orari di franchigia;
- quanto alle successive quattro serie di motivi aggiunti, delle ordinanze del Comune, medesimo dipartimento (rispettivamente), n. 35219 del 30.06.2005 (in parte qua; n. 36780 del 29.06.2006 (in parte qua); n. 47471 del 30.08.2006 (in parte qua); n. 72012 del 29.12.2006 (in parte qua).

Visti il ricorso e i quattro atti di motivi aggiunti, notificati, rispettivamente: il 22.06.2005, il 15.07.2005, il 26.07.2006, il 27.09.2006 e il 17.01.2006 e depositati presso la segreteria nei termini di legge, con i relativi allegati; visti gli atti di costituzione in giudizio del comune di Vicenza e della s.r.l. controinteressata, depositati entro i termini di legge; viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese; visti gli atti tutti della causa;

uditi, alla pubblica udienza del 22 novembre 2007, relatore il Consigliere Italo Franco, gli avv. Sacchetto e Magrone per la parte ricorrente, l'avv. Domenichelli per la P.A. resistente e l'avv. Trivellato per la controinteressata.

Ritenuto in fatto e considerato e in diritto quanto segue:

FATTO

Espongono gli odierni ricorrenti -tutti soggetti esercitanti servizi di corriere

espresso in forza di autorizzazioni generali ministeriali rilasciate ad ognuno di essi in forza dell'art. 6 del D. Lgs. 22.07.99, n. 269, oltre all'associazione dei corrieri aerei internazionali operanti in Italia, cui aderiscono tutte le società ricorrenti- che il Comune di Vicenza, originariamente, con l'ordinanza n. 3474 del 20.06.96, aveva disciplinato l'accesso alla zona a traffico limitato costituita da corso Palladio e talune strade trasversali o limitrofe (d'ora in avanti: ZTL) e la circolazione al suo interno. Oltre che a favore dei soggetti ivi residenti e domiciliati, venivano previste una serie di deroghe a favore di svariate categorie di trasporti, quali, ad es., i veicoli addetti al servizio postale, i veicoli delle aziende farmaceutiche, i veicoli di rappresentanza di Comune, Provincia e Regione, ecc.

Tale disciplina veniva dipoi, modificata con tre ordinanze del dipartimento sviluppo del territorio- servizio mobilità del comune, l'ultima delle quali è l'ordinanza prot. n. 22453 del 28.04.2005, nella quale si prevede, tra l'altro, la deroga -quanto all'accesso alla ZTL- per i veicoli dei corrieri-espresso e degli uffici postali, anche con veicoli a ridotto impatto ambientale, con la precisazione che per detti veicoli non saranno rilasciati permessi di transito fuori dagli orari di franchigia.

Nella stessa si prevede, peraltro, l'estensione della "piattaforma logistica" gestita da Vicenza logistica s.r.l., da ultimo denominata "la Veloce s.r.l." (d'ora in avanti: Veloce s.r.l.), una società a prevalente capitale pubblico promossa dal Comune e costituita a fini di riduzione del traffico e dell'inquinamento nel centro storico, e operante con finanziamento pubblico (come è emerso nel prosieguo del dibattito), vale a dire l'obbligo di far confluire tutte le merci -ivi compresi i plichi dei corrieri- espresso e delle Poste Italiane- in fabbricati esterni alla ZTL (ed ivi dirette) per la movimentazione nella ZTL medesima mediante furgoncini, a ridotto impatto ambientale, di detta società. Veniva, infatti, prevista l'abrogazione della deroga all'obbligo del permesso di circolazione, prima contemplata a favore di Poste Italiane, mentre sia per l'ente Poste sia per i corrieri-espresso, purché facilmente identificabili come tali, veniva disposta la proroga agli "orari di franchigia" fino al 30 giugno 2005, con possibilità di accesso anche con veicoli a non ridotto impatto ambientale, con il divieto di rilascio di permessi di circolazione al di fuori di tali fasce orarie.

Premesso di avere espresso la propria contrarietà a simile assetto, per l'impossibilità giuridica di Vicenza logistica s.r.l. di svolgere un servizio pubblico postale e di sostituirsi ai corrieri per il ritiro e la consegna dei plichi all'interno della ZTL e l'infruttuosità della interlocuzione con essa amministrazione, gli interessati, con il ricorso introduttivo, impugnano l'ordinanza n. 22453 del 28.04.2005 nella parte in cui, al punto 2, si dispone il "divieto di circolazione di tutti gli altri veicoli [all'infuori di quella di Vicenza logistica s.r.l.] nella ZTL e aree pedonali, eccetto", con il seguito delle disposizioni riguardanti Poste Italiane e corrieri-espresso, sopra richiamato.

A sostegno del gravame essi deducono, con il primo motivo, violazione e

falsa applicazione dell'art. 6 del D. Lgs. n. 261/99, dell'art. 1 del D.M. n. 75/2000, eccesso di potere.

Premettono i ricorrenti che la materia postale è stata di recente innovata dal D. Lgs. n. 261/99, di recepimento della direttiva 97/67/CE, che ha disposto la graduale liberalizzazione del settore, e che un passo avanti nel processo di liberalizzazione è stato compiuto con il D. Lgs. n. 384/2003. Tale normativa prevede, ora, la suddivisione dei servizi postali in: 1) servizio universale; 2) servizi riservati in esclusiva allo Stato; 3) servizi a valore aggiunto, o celeri. In quest'ultima categoria rientra l'attività svolta dai corrieri-espresso, in ragione delle modalità particolari di svolgimento (prelievo dal domicilio del mittente, con incasso del corrispettivo; incasso del corrispettivo dal destinatario per le spedizioni in porto assegnato; consegna in 24 o 48 ore, a seconda della destinazione, nazionale o europea o intercontinentale; responsabilità per perdita o deterioramento del plico).

Sotto un secondo profilo, posto che nessuno può svolgere l'attività postale senza avere ottenuto l'atto di assenso previsto per ognuna delle tre categorie di servizio su indicate (concessione per il servizio universale, licenza, autorizzazione generale per i servizi a valore aggiunto), e che essi riguardano l'intero servizio (e non frammenti di esso), osservano i ricorrenti che Veloce s.r.l. non risulta munita di alcuni di siffatti titoli abilitativi, e che, se pure l'avesse ottenuto, non potrebbe essa imporre d'imperio ai corrieri postali di consegnarle i propri invii, ossia di affidare a un terzo, sia pure autorizzato, l'effettuazione di parte del proprio servizio postale, del quale essi rispondono.

Lamentano essi, poi, sotto un terzo profilo, incompetenza, eccesso di potere, violazione e falsa applicazione dell'art. 7 del d. Lgs. n. 285/92, sul rilievo che, essendo il servizio pubblico postale di interesse generale e nazionale, ciò esclude la competenza dei comuni al riguardo, i quali potrebbero, al più, imporre l'uso di veicoli non inquinanti, cosicché è illegittima l'estensione della piattaforma logistica al servizio postale, sul cui carattere nazionale non poteva interferire il Comune, dato che l'attività di Veloce s.r.l. è limitato al territorio comunale. Le società a capitale misto, poi, non possono operare oltre i limiti territoriali dell'ente promotore. Infine, erroneamente il Comune ha assimilato, ai fini del regime delle deroghe, gli invii postali al trasporto delle merci.

Con il secondo mezzo si deduce violazione del regolamento 2002/2320/CE recante norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile, nella parte in cui pone disposizioni relative alle merci, corriere-espresso e colli espressi, violazione del piano nazionale di sicurezza.

I corrieri sono sottoposti alla normativa di sicurezza dell'aviazione civile, specie di livello comunitario, a fini di prevenzione contro atti terroristici (implicanti una minuziosa serie di controlli da seguire per tutte le fasi del trasporto aereo di persone e cose, in particolare), tanto che, onde potere svolgere il servizio postale celere, devono possedere la qualifica di "agente regolamentato". Il controllo costante e la manipolazione dei plichi avviene

ad opera di personale (dei corrieri o delle ditta appaltatrici), tenuto a seguire corsi di preparazione ad hoc, secondo criteri recepiti anche dall'ENAC, che ha adottato la scheda n. 3 in materia di "sicurezza merce, posta, provviste e materiale di bordo", con i conseguenti controlli da parte di personale addetto alla sicurezza qualificato mediante corsi riguardanti specialmente il settore postale. Tutti i membri dell'associazione AICAI hanno la qualifica di agente regolamentato, avendo i dipendenti seguito i corsi di preparazione previsti. Orbene, Veloce s.r.l. pretende di inserirsi nella catena di sicurezza senza avere previamente acquisito la qualifica di agente regolamentato, con prevedibili conseguenze negative in tema di sicurezza.

Con il terzo motivo si deduce violazione del D. Lgs. n, 261/99 e 384/2003, e degli art. 82 e 86 del Trattato, sul rilievo che l'estensione della piattaforma logistica ai corrieri, con l'affidamento ad un unico soggetto del frammento di servizio in questione comporta –con l'eliminazione delle piccole differenze (tra i vari corrieri) nel rendere servizi in gran parte simili, con la discrasia –già segnalata dal Garante per la concorrenza e il mercato– che a livello locale si avrebbe un crescente intervento pubblico e quanto accade a livello nazionale per effetto dei processi di liberalizzazione e privatizzazione.

D'altronde la facoltà degli Stati membri e dei soggetti pubblici organizzati di riserva a se stessi è ammessa solo a condizione che la riserva sia il solo mezzo per raggiungere il fine pubblico programmato. Insomma, le attività svolte dai corrieri sono incompatibili con l'ipotesi di una presa in consegna dal mittente ad opera di Veloce s.r.l. e successivo ritiro da parte dei corrieri presso la piattaforma logistica, e non solo per ragioni di tutela della sicurezza del trasporto aereo.

Con il quarto mezzo si lamenta eccesso di potere, sviamento e motivazione inadeguata, sull'assunto che vi è incongruenza tra la soluzione trovata dal Comune e lo scopo perseguito, mirante a preservare il centro storico dall'inquinamento, la riduzione del traffico e la tutela della salute, laddove l'uso di furgoni più piccoli comporta l'aumento del numero dei furgoni circolanti. Quanto alla tutela della salute, marginale sarebbe, poi, l'incidenza, trattandosi di un'area limitata, per di più al centro di una delle più vaste zone industriali italiane.

Con successiva ordinanza n. 35219 del 30.06.2005 l'amministrazione comunale interveniva di nuovo sulla questione, disponendo che, fino al 30 settembre 2005, l'accesso dei corrieri e degli uffici postali potesse avvenire –purché riconoscibili con apposte scritte– esclusivamente con veicoli a ridotto impatto ambientale.

Tale ordinanza, unitamente con la nota del 29.06.2005 (con la quale si comunica che sono prive di fondamento le ragioni addotte circa la non sostituibilità dell'attività dei corrieri con quelli di Veloce s.r.l.), viene impugnata –limitatamente alla parte in cui si dispone che, nelle sole ore di franchigia, i mezzi dei corrieri possono accedere alla ZTL unicamente con

veicoli a ridotto impatto ambientale- con atto di motivi aggiunti, con riproposizione delle censure già formulate con il ricorso introduttivo, oltre alle seguenti:

5) eccesso di potere, sviamento, motivazione inadeguata, disparità di trattamento rispetto agli altri operatori del trasporto, sul rilievo che vengono esentati dal divieto senza limiti temporali e senza vincolo di utilizzazione di mezzi ecologici i soggetti che trasportano varie categorie di merci (quali merci deperibili, medicinali, materiali edili e, previo rilascio di apposito permesso, prodotti alimentari non deperibili), e che, in luogo dei sei furgoni di media grandezza, dovendo questi essere sostituiti da almeno tre furgoncini della piattaforma, occorrerà utilizzare 18 furgoni, e che sarebbe più logico utilizzare la piattaforma per alcune delle merci appena richiamate;

6) eccesso di potere, sviamento, motivazione illogica, violazione del principio di imparzialità, sull'assunto che la deroga disposta a favore del trasporto delle medesime merci viola il principio richiamato: se la motivazione è l'urgenza, questa contraddistingue anche il trasporto dei corrieri, né si chiariscono le ragioni per cui le merci deperibili, ecc., possano essere trasportate anche con mezzi non ecologici mentre per le spedizioni dei corrieri occorrono mezzi ecologici.

Seguiva l'ordinanza n. 3680 del 29.06.2006, con la quale, tra l'altro, vengono limitati, fino al 31.08.2006, a un numero massimo di cinque i permessi rilasciabili ai veicoli dei corrieri-espresso e degli uffici postali a ridotto impatto ambientale che negli orari di franchigia possono entrare nella ZTL.

Tale provvedimento viene impugnato, con motivi aggiunti, nella parte in cui, al punto 2, lettera c), pone detta limitazione, oltre che nella parte in cui, al punto 1, fissa l'orario di franchigia dalle ore 7,00 alle ore 20,00 di tutti i giorni soltanto per i veicoli a ridotto impatto ambientale della sola Veloce s.r.l. e, al punto 4, dispone di applicare la medesima ordinanza, in via sperimentale e progressiva, dal 1° luglio fino al 31.08.2006. Per quanto occorre, viene anche impugnata la missiva dell'Assessorato mobilità e traffico spedita l'11.07.2006, con la quale si giustifica l'ordinanza "nell'ottica di raggiungere nell'arco di due anni l'obiettivo del decongestionamento del centro storico mediante la riorganizzazione del sistema distributivo delle merci in città".

Con questa seconda serie di motivi aggiunti vengono riproposte -con qualche integrazione, specialmente in ordine alla dedotta violazione della normativa posta a tutela della concorrenza- le medesime censure già sviluppate con i precedenti scritti difensivi.

Il dipartimento sviluppo del territorio del comune emetteva, quindi, un'ulteriore ordinanza diretta a regolare la circolazione nella ZTL (n. 47471 del 30.08.2006), la quale viene impugnata con ulteriore atto di motivi aggiunti, limitatamente: alla parte in cui, al punto 3, lettera c), esenta dal

divieto di circolazione in ZTL i veicoli dei corrieri-espresso e degli uffici postali appositamente autorizzati con speciali permessi validi fino al 31.12.2006 in numero non superiore a cinque negli orari di franchigia (ore 7,00 – 9,30 dal lunedì al venerdì), permessi rilasciati ai soli veicoli a ridotto impatto ambientale; nella parte in cui al punto 2, fissa l'orario di franchigia dalle ore 7,00 alle ore 20,00 di tutti i giorni per i soli veicoli elettrici di Veloce s.r.l. e nella parte in cui, al punto 5, dispone l'applicazione in forma sperimentale e progressiva dall'1.09.2006 a 31.12.2006.

A sostegno della proposta impugnativa vengono dedotte le medesime censure, già riportate, con qualche integrazione –come quella rubricata come motivo 1.5 concernente l'affermazione che il sistema adottato dal Comune costringe i corrieri a distribuire a piedi i plichi nella ZTL- e l'aggiunta del terzo mezzo (violazione dell'art. 12 del D.L. 223/2006 convertito in legge n. 248/2006, eccesso di potere disparità di trattamento, ecc., in ordine all'obbligo fatto agli enti locali di non discriminare tra i vari tipi di trasporto nel disciplinare "l'accesso, il transito e la fermata nelle diverse aree dei centri abitati di ciascuna categoria di veicolo, secondo modalità non discriminatorie tra gli operatori economici...", nonché al superamento del potere attribuito dal codice della strada ai comuni ai fini dell'emissione di disposizioni dell'accesso nelle ZTL.

Il quinto mezzo viene così articolato: "eccesso di potere. Manifesta contraddittorietà, illogicità e irrazionalità dell'azione amministrativa. Difetto dei presupposti fattuali e giuridici, omessa ponderazione degli interessi rilevati. Sviamento. Violazione a falsa applicazione degli art. 12 e 13 della legge n. 248 del 2006", con argomentazioni in parte riconducibili a quelle già poste a sostegno delle precedenti e corrispondenti doglianze, in parte alla lamentata negligenza dell'impegno di coinvolgimento dei diretti interessati nella emananda nuova disciplina, impegno poi disatteso.

Infine, con l'ultimo atto di motivi aggiunti i ricorrenti contestano l'ulteriore ordinanza n. 72012 del 29.12.2006 nella parte in cui, al punto 2, consente alla sola Veloce s.r.l. l'ingresso nella ZTL senza limitazioni di orario e, al punto 3, nel consentire l'accesso nella fascia mattutina dalle ore 7,00 alle 9,30 a varie categorie di trasporto merci (già menzionate), non esenta i veicoli dei corrieri ricorrenti.

Premesso che con tale ultima ordinanza il Comune costringe i corrieri a rendere integralmente a piedi il loro servizio, abolendo anche la fascia mattutina di esenzione, essi reiterando le censure già svolte in precedenza.

Il Comune di Vicenza, che già si era costituito in relazione alle precedenti impugnative, resistendo alle pretese avversarie, ribadisce, con successive memorie, la piena legittimità del suo operato, ispirato alla finalità di ridurre l'inquinamento nel centro storico a fini di tutela della salute, e che con tale obiettivo è compatibile l'uso di soli veicoli elettrici da parte di Veloce s.r.l., a tali effetti costituita, soggiungendo che l'attività di questa è compatibile con i controlli di sicurezza e che non sono discriminatorie le determinazioni assunte. Inoltre, l'attività di Veloce s.r.l. è servizio pubblico locale, cosicché

non viola l'art. 13 del D.L. n. 223/2006 (eccezioni ribadite nella memoria conclusiva).

Si è costituita anche Veloce s.r.l., adducendo argomentazioni analoghe e richiamando il fatto che opera con finanziamenti pubblici, soggiungendo che, comunque, ha ottenuto -per silenzio-assenso- anch'essa l'autorizzazione ministeriale.

Sono seguite varie memorie di tutte le parti in causa, che -oltre a ribadire le argomentazioni già svolte con i precedenti scritti difensivi, si sono soffermate sulla questione se l'attività di Veloce s.r.l. sia o meno da qualificarsi servizio pubblico locale.

All'udienza i difensori comparsi hanno svolto la discussione, ribadendo le rispettive tesi e argomentazioni. Indi la causa è stata introitata per la decisione.

DIRITTO

1- Viene all'esame del Collegio una vicenda che si è andata dipanando nel tempo e che si è sviluppata in vari momenti (in corrispondenza dell'emissione delle singole ordinanze, che sono state contrastate dagli odierni ricorrenti dapprima con il ricorso principale o introduttivo e poi, di volta in volta, con quattro distinte serie di motivi aggiunti), che, peraltro, è incentrata su tematiche che possono dirsi immutate nel loro nucleo essenziale. Ed invero, le quaestiones juris fondamentali (dalla cui soluzione dipende l'esito del giudizio) sono contenute pressoché tutte nel ricorso principale, rispetto al quale quelle sollevate con alcuni dei motivi aggiunti si rivelano marginali o comunque assorbite. Come si è visto dalla narrazione in fatto che precede, la controversia trae origine dall'operato del Comune il quale, nell'intento (che può apparire icu oculi lodevole) di ridurre significativamente il traffico in una zona centrale del territorio comunale (racchiudente la parte monumentale) e del suo decongestionamento, alfine anche di diminuire l'inquinamento e la tutela della salute, non si è limitato ad istituire una ZTL e un'area pedonale in quell'ambito, il che risale quanto meno all'ordinanza del 1996, modificata secondo quanto risulta dal dispositivo dell'ordinanza n. 22453 del 28.04.2005 impugnata con il ricorso principale, ma ha previsto un meccanismo affatto nuovo di raccolta e distribuzione delle merci all'interno della ZTL. la realizzazione di una "piattaforma logistica" gestita da una società a capitale misto (l'odierna controinteressata). Tale sistema è incentrato sull'obbligo gravante su tutti i trasportatori di merci dirette nella ZTL -eccetto le categorie di cose trasportate espressamente menzionate- di consegnare le stesse, nella piattaforma logistica situata appena all'esterno della ZTL (come si è accennato più addietro) a detta società partecipata, la quale si sostituirà a detti trasportatori per la distribuzione al destinatario residente o situato nel centro storico. Parallelamente, la raccolta delle merci da spedire da parte di mittenti ubicati nella ZTL avverrà -a quanto è dato capire- a cura della medesima società, per essere consegnata ai vari vettori nella menzionata

piattaforma logistica. Le rimanenti parti della spedizione avverrà, poi, a cura di essi vettori (con i quali è stato stipulato il contratto di trasporto o di invio postale), così come le fasi anteriori alla consegna al destinatario (nel caso di merci in arrivo a Vicenza) erano state curate, appunto, dai singoli vettori.

2- Se così stanno le cose, occorre convenire con quanto sostengono gli odierni ricorrenti, specialmente con il primo mezzo di impugnazione del ricorso introduttivo, vale a dire che un soggetto terzo, in quanto estraneo al contratto di trasporto o di invio postale o mediante corriere (concernente merce in partenza dalla ZTL o in arrivo in essa), si sostituisce al vettore contraente nell'esecuzione del contratto stesso soltanto per un tratto del percorso che la merce (o il plico) percorre secondo la previsione contrattuale. Così, nel caso di spedizione da parte di soggetti residenti nella ZTL i plichi vengono prelevati da Veloce s.r.l. (che si sostituisce, così, al vettore nel tratto iniziale) e consegnati ai vettori all'esterno della ZTL medesima, nella piattaforma logistica, laddove nel caso contrario (merce destinata a soggetti residenti nella ZTL) la menzionata società opera per l'ultimo "segmento" del contratto di trasporto o di spedizione. Ma tanto –ad avviso del Collegio- non pare sostenibile sul piano giuridico, appunto in considerazione della evidenziata sostituzione contrattuale, sia pure per un solo tratto. Quanto meno, una simile sostituzione potrebbe, in teoria, giustificarsi soltanto in forza di una norma di legge (ad es. di ordine pubblico), e non certo ad opera di un ente pubblico territoriale, sia pure dotato di una particolare forma di autonomia garantita dalla Costituzione (specialmente nella parte, o versione, interessata dalla modifica del titolo V).

Il rilievo appena fatto vale, come si vede, sul piano generale, a prescindere dalla considerazione che la questione è stata sollevata, nella fattispecie, con riguardo alla spedizione postale. Anche se la censura non risulta particolarmente sviluppata sotto questo profilo, deve ritenersi che si versi, in ipotesi, sub specie di questioni attinenti all'esecuzione di contratti, di trasporto o di spedizione, in materia rientrante nell'"ordinamento civile" quale individuata dall'art. 117 Cost. al comma 2° lettera l) come riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (cosicché nemmeno con legge regionale si potrebbe incidere –per apportarvi modifiche- sulla configurazione e, conseguentemente, sull'esecuzione di un contratto.

3- Ove, poi, volesse considerarsi la questione nell'angolo visuale dei servizi postali (tuttora "di preminente interesse generale", come si esprime l'art. 1, comma 1 del D. Lgs. 22 luglio 1999 n. 261) –come occorre fare, sia perché si tratta, appunto, di fattispecie rientrante nel servizio postale di cui all'art. 6 del D.Lgs. n. 261/99 citato, esercitabile in forza di un'"autorizzazione generale", sia perché in tal modo sono state impostate le censure mosse all'operato dell'amministrazione comunale-, occorre avere riguardo al fatto che responsabile dell'invio postale è l'impresa che esercita il servizio postale, la quale, evidentemente, si obbliga a prestare il servizio postale nella sua integralità. Non potrebbe tollerarsi, dunque, un'ingerenza nell'esecuzione di siffatto servizio -che, nella specie, viene reso dai corrieri-espresso-, da parte di un

soggetto terzo per realizzarne soltanto un segmento o una tranche (primo o ultimo tratto, come si è detto). Ove ciò si ammettesse, oltre a quelle norme dell'ordinamento civile cui si faceva più addietro riferimento, infatti, verrebbero violate anche le disposizioni specificamente dettate in materia di servizi postali (in questo caso quelli esercitabili previa autorizzazione generale contemplata nel richiamato art. 6- le quali disciplinano compiutamente la materia dei servizi postali, mediante previsione degli obblighi, della responsabilità del vettore postale, dei controlli e verifiche (cfr. art. 6 del "regolamento recante disposizioni in materia di autorizzazioni generali nel settore postale" adottato con D.M. 4 febbraio 2000 n. 75), ecc. Ed invero, il servizio postale –sia esso quello universale, sia quello riservato o quello celere o a valore aggiunto come quello in esame- deve svolgersi in conformità alle disposizioni dettate con i menzionati testi normativi e con gli altri che specificamente disciplinano, appunto, la specifica materia, e non può ritenersi consentito che disposizioni di carattere amministrativo assunte dagli enti locali territoriali a fini diversi da quelli sottostanti alla materia dei servizi postali posano incidere sull'esecuzione del contratto di spedizione postale.

Certamente i comuni (e gli altri enti proprietari delle strade) possono dettare –alla stregua del "codice della strada, segnatamente gli art. 6 e 7- regole inerenti alla circolazione stradale (nella specie, all'interno del territorio comunale o di parti di esso) e porre limitazioni di traffico, oltre che istituire zone a traffico limitato; ma queste debbono comunque consentire ai fornitori di servizi postali (nella fattispecie: corrieri-espresso) lo svolgimento del servizio in conformità alla normativa sopra richiamata, senza la previsione di ingerenza di soggetti terzi nell'adempimento degli obblighi contrattualmente assunti da costoro. A tutto dire, potrebbe concepirsi che i Comuni, nel perseguire finalità di riduzione dell'inquinamento e di tutela della salute, pretendano che detti fornitori di servizi postali si avvalgano, per l'accesso in determinate zone di territorio comunale, di veicoli a ridotto impatto ambientale, laddove una simile iniziativa venisse assunta, coerentemente, nei riguardi di tutti i soggetti pubblici presenti od operanti nel territorio comunale. I ricorrenti hanno anche posto la questione della necessità, al fine dell'esercizio dell'attività di corriere espresso, dell'autorizzazione generale di cui all'art. 6 del D. Lgs. n. 261/99, che essi posseggono, ma che non risulta rilasciata a Veloce s.r.l. la quale, dunque, non potrebbe ingerirsi nemmeno per un segmento, nell'iter inerente all'esecuzione del servizio proprio dei corrieri. In effetti, essi sono muniti di detta autorizzazione generale, come comprovato documentalmente, laddove, seppure la controinteressata abbia ottenuto una simile autorizzazione (che si ottiene mediante silenzio-assenso), non si comprende che senso avrebbe averla richiesta (e ottenuta), visto che essa non svolge certamente attività di corriere espresso. Del resto, il fatto che essa opera –in base a vincoli, per così dire, istituzionali (o, per meglio dire, costitutivi) limitatamente a una ristretta parte del territorio di un solo comune, e per intervenire in un tratto di esecuzione di contratti di spedizione altrui, parrebbe precluderle la possibilità giuridica astratta di conseguire un simile titolo. Comunque sia, la questione perde di rilievo a seguito del riconoscimento di fondatezza delle censure di cui sopra.

Per le considerazioni su esposte, debbono considerarsi fondate le censure mosse con il primo motivo del ricorso introduttivo

4- Rimarrebbe da esaminare, poi, la questione inerente alla normativa di matrice comunitaria inerente alla sicurezza dei voli e dei trasporti aerei, ivi compresi i plichi e le merci trasportati dai corrieri aerei internazionali, i quali postulano il conseguimento da parte dei corrieri-espresso della qualifica di "agente regolamentato", fondamentalmente a fini di sicurezza, e il superamento di appositi corsi di preparazione da parte dei propri dipendenti che operano nell'ambito del trasporto aereo (compresi quelli degli appaltatori del servizio). Ora, posto che siffatta qualifica non è in possesso della controinteressata – la quale, oltre ad eccepire che non occorre per svolgere il servizio che è chiamata a svolgere, soggiunge che nemmeno è sua intenzione conseguirla, poiché non agisce in concorrenza con i corrieri né questo rientra nelle sue intenzioni- dall'esame della normativa, di matrice comunitaria (cfr. anche regolamento 2320 del 16 dicembre 2002 che "istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile" – all. 1, "definizioni", in GUCE 30.12.2002, n. L 355, entrato in vigore il 19 gennaio 2003) si evince che essa è ritenuta necessaria per i soggetti che svolgono il servizio di corriere aereo internazionale. In particolare, se, come sostengono i ricorrenti, alcune delle operazioni (di manipolazione) degli oggetti delle spedizioni avvengono già nella prima fase del ritiro dei pacchi o plichi (e l'affermazione non risulta efficacemente smentita ex adverso), si deve concludere che il mancato possesso della qualifica di agente regolamentato preclude alla società controinteressata di svolgere attività soggette ai controlli e verifiche che soltanto il personale dotato di apposita preparazione può effettuare. Né, deve ritenersi, assume rilievo l'assunto che essa non opera in concorrenza con i corrieri né intende farlo, visto che la normativa in questione è dettata ai fini di sicurezza dei trasporti aerei, e va in ogni caso osservata.

In conclusione, se pure voglia ritenersi ammissibile la soluzione escogitata dalla P.A. resistente al fine di ridurre il traffico e l'inquinamento nel centro storico attraverso l'intervento di una società creata ad hoc per svolgere un tratto del servizio di competenza dei vettori che trasportano merci o plichi, non vi era ragione di non derogare dai divieti connessi all'accesso ad una ZTL in siffatto modo costituita per i corrieri-espresso, così come fatto per varie categoria di merci, richiamate più addietro.

Alla luce di quanto finora esposto debbono ritenersi fondati i primi due mezzi di impugnazione, assorbenti di ogni altra censura.

Conclusivamente, per le considerazioni su illustrate, il ricorso si manifesta fondato e va accolto. Per l'effetto, sono annullate le ordinanze indicate in epigrafe, limitatamente alle parti in cui le stesse sono state impugnate, vale a dire nei punti in cui non si fa eccezione al regime dell'accesso alla ZTL in questione anche per i corrieri-espresso.

In considerazione della novità e di una certa complessità delle questioni,

possono compensarsi integralmente fra le parti le spese ed onorari di giudizio.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Sezione prima, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, respinta ogni contraria domanda ed eccezione, lo accoglie. Per l'effetto, sono annullati i provvedimenti impugnati, nei sensi e nei limiti specificati in motivazione. Compensa integralmente fra le parti le spese e onorari di giudizio. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Venezia, in camera di consiglio, addì 22 novembre 2007.

Il Presidente
l'Estensore

il Segretario