CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA – SEZ. GIUR. - PALERMO – R.G. 445/2016 - C.C. 26.05.16

MEMORIA

dell’**AMAT Palermo, S.p.A. – Azienda Municipalizzata Auto Trasporti**, rappresentata e difesa dal prof. avv. Salvatore Raimondi e dal prof. avv. Luigi Raimondi, presso lo studio dei quali è elettivamente domiciliata, in Palermo, via G. Abela, n. 10

CONTRO

i sigg. **Merighi Massimo e c.ti** (Avv. Alessandro Dagnino)

E NEI CONFRONTI

del **Comune di Palermo** (Avvocatura Comunale)

PER LA RIFORMA

dell’Ordinanza del Tar Sicilia – Palermo, Sez. III n. 439/2016 del 6 aprile 2016 con la quale è stata disposta la sospensione degli impugnati atti concernenti l’istituzione nel Comune di Palermo della ZTL centrale: delibera consiliare n. 787/2015, unitamente allo schema di contratto di servizio tra il Comune e l’AMAT, delibere della giunta comunale n. 28/2016, e n. 32/2016, e ordinanze dirigenziali n. 79 e n. 161/2016.

FATTO E DIRITTO

Mentre si insiste nei motivi di appello, si deduce ulteriormente quanto segue.

**I. – Sugli annunciati interventi *ad opponendum* di Confcommercio e Confartigianato.**

Abbiamo appreso da notizie di stampa dell’intenzione di talune associazioni di commercianti ed artigiani (Confcommercio Palermo e Confartigianato Palermo) di intervenire *ad opponendum* nel presente giudizio di appello. Risulta dal sistema informatico della giustizia amministrativa che venerdì 20 maggio 2016 le dette associazioni hanno depositato il loro atto di intervento al TAR. Sicché, come annunciato, esse si affiancherebbero ai quattordici appellati ad oggi costituiti nel giudizio di appello (su circa 180 ricorrenti).

Non essendoci stato notificato l’atto di intervento – il quale, a questo punto, sarebbe intempestivo – non ne conosciamo il contenuto, né sappiamo come è rappresentato l’interesse di tali associazioni ad intervenire nel giudizio. Ma si può presumere che le deduzioni delle dette associazioni siano in linea con i comunicati stampa rilasciati nei mesi scorsi dai loro vertici.

Segnatamente, la Presidente di Confcommercio Palermo, con comunicato stampa pubblicato sul sito dell’associazione il 31 dicembre 2015 (doc. 65), affermava quanto segue: “*non possiamo accettare che questo provvedimento distolga clientela dalle zone ztl dove peraltro insistono la maggior parte delle imprese della nostra città*”. Analoghe considerazioni sono contenute nel comunicato stampa del 6 aprile 2016, nel quale si fa riferimento alla necessità di evitare asseriti “*danni economici incalcolabili*” (doc. 66).

Sicché gli annunciati interventi *ad opponendum* da parte di commercianti ed artigiani (prescindendo, per il momento, dai profili di intempestività e inammissibilità) troverebbero la loro ragione nel decremento del traffico veicolare cui dà luogo la ZTL.

Si consideri che i giudici di primo grado, infondatamente, affermano che la ZTL costituirebbe una forma di tutela dissuasiva **“*minimale ed inadeguata*”**, alla quale dovrebbero preferirsi non meglio precisate “*forme di limitazione più efficaci sotto il profilo del contenimento delle emissioni, e prive di onere economico per i cittadini*” (salvo poi ravvisare contraddittoriamente un asserito *periculum* per il diritto alla mobilità). Sicché, in relazione all’esigenza di proteggere l’ambiente, il Comune avrebbe fatto meglio ad adottare misure più incisive e maggiormente compressive del diritto alla mobilità.

**Ebbene, l’annunciato intervento di Confcommercio e Confartigianato, smentisce l’assunto del TAR secondo il quale la ZTL in parola sarebbe una “*sostanziale imposizione fiscale*” inefficace nel contrasto delle emissioni nocive.**

Se la misura fosse inefficace e non comportasse un decremento del traffico, non si comprende, infatti, la preoccupazione di Confcommercio e Confartigianato per la diminuzione della clientela, né si vede quale sarebbe l’interesse di tali associazioni ad intervenire nel presente giudizio. Semmai ci si sarebbe potuto aspettare l’intervento di associazioni ambientaliste volte ad indurre il Comune ad un’azione più incisiva di contrasto all’inquinamento attraverso l’adozione di misure maggiormente compressive del diritto alla mobilità (“*forme di limitazione più efficaci sotto il profilo del contenimento delle emissioni, e prive di onere economico per i cittadini*”), come ad esempio pedonalizzazioni o ZTL non soggette a tariffazione.

Il vero è che Confcommercio e Confartigianato sono contrarie a qualunque forma di compressione della mobilità perché – infondatamente – ritengono che la riduzione del traffico distolga clientela dalle attività commerciali e artigianali.

In relazione a tale preoccupazione, si osserva, per contro, che **un intenso traffico veicolare ed il relativo inquinamento atmosferico non giovano di certo al commercio**. Né risulta che nei numerosi Comuni italiani nei quali sono state istituite ZTL soggette a tariffazione i commercianti abbiano riportato i “*danni economici incalcolabili*” temuti da Confcommercio.

Tuttavia l’intervento di tali associazioni non ci sorprende poiché costituisce la riproposizione di uno schema ben noto. Si tratta della solita battaglia di retroguardia delle associazioni di commercianti ed artigiani palermitani, da sempre pregiudizialmente contrarie ad ogni provvedimento di limitazione del traffico.

E’ il caso di rammentare che le predette categorie sono solite recedere da tali battaglie nell’arco di poco tempo, poiché indefettibilmente riscontrano che la riduzione del traffico, lungi dall’arrecare pregiudizio al commercio, loro giova enormemente.

La predetta dinamica si è riproposta in occasione di ogni misura limitativa del traffico, fin dagli anni ‘90, quando i commercianti di via Principe di Belmonte si dichiararono contrari all’isola pedonale, che oggi considerano – a ragion veduta – un bene intoccabile.

Significativo è il recente caso della ZTL di **via Maqueda**. All’annuncio della sua istituzione (deliberazione della Giunta comunale n. 85 del 27 maggio 2014, doc 52) l’interveniente **Confartigianato Palermo ha raccolto 200 firme di commercianti e residenti contrari alla ZTL**. Il Presidentedella predetta associazione, Nunzio Reina**,** in quell’occasione ebbe a dichiarare: “*Avevamo già notato tutti, a settembre, quanto un'isola pedonale* (recte ZTL) *lungo quell'arteria può essere nociva, quanto è in grado di peggiorare la crisi che già attanaglia le imprese artigiane e commerciali. Ciò nonostante, la strada continua a rimanere chiusa*”. (v. Palermotoday del 10 marzo 2014, *“Isola pedonale in via Maqueda, raccolte 200 firme per dire "no",* doc. 67)

Ebbene, come è noto, in seguito all’istituzione della ZTL, in via Maqueda il commercio è rifiorito, sono sorte numerose nuove attività ed il 2 dicembre del 2015 Repubblica Palermo titolava **“*Via Maqueda, i negozianti: stop alle auto pure di notte – Petizione di 103 esercenti all’amministrazione municipale: "guardiamo ai grandi centri europei, in questo modo si aiutano le imprese*””** (doc. 68). Nell'articolo si legge che solo un commerciante su 104 ha deciso di non sostenere la richiesta al Comune di inasprire il provvedimento limitativo del traffico, convertendo la ZTL di via Maqueda in isola pedonale. Si legge altresì che da quando è stata istituita la ZTL “*i locali sulla strada sono stati tutti, o quasi, presi in affitto dai negozi*”.

Come appare evidente, l’annunciato intervento di Confcommercio e Confartigianato dimostra che il Comune, nell’esercizio della sua discrezionalità tecnica, ha correttamente bilanciato l’esigenza di protezione dell’ambiente con il diritto alla mobilità dei cittadini nonché con le esigenze delle imprese.

Risulta chiaro, infatti, che non sussistevano le condizioni per l’adozione di misure maggiormente invasive, “*più efficaci sotto il profilo del contenimento delle emissioni, e prive di onere economico per i cittadini*” e che la ZTL adottata non è affatto “*minimale ed inadeguata*”, come si afferma nell’ordinanza del TAR.

E’ opportuno altresì rammentare che, come detto nell’appello (- sulla base di puntuali citazioni giurisprudenziali: C.S. n. 825/2009 e n. 560/2015, TAR Lazio, n. 12247/2015 -), **il delicato bilanciamento tra il diritto alla mobilità dei cittadini e la tutela dell'ambiente rientra nell'ambito della discrezionalità tecnica dell'amministrazione**, la quale dispone di un ventaglio di strumenti previsti dal codice della strada nell'ambito dei quali può legittimamente esercitare le sue scelte. In tale contesto **il sindacato del giudice amministrativo non può che essere limitato al profilo della manifesta irragionevolezza**.

**Il predetto limite è stato palesemente valicato dall’ordinanza impugnata.**

\* \* \*

Per l’ipotesi in cui, come è probabile, gli odierni appellati insistano sui motivi del ricorso di primo grado, appare opportuno riprodurre, integrandole, le repliche ai predetti motivi

**II. – Sulla domanda cautelare svolta nel ricorso di primo grado**

Sul punto si rinvia alle deduzioni svolte nell’appello (par. I).

**II. – Inammissibilità del ricorso di primo grado**

Sul punto si rinvia alle deduzioni svolte nell’appello (par. II).

**III. - Sul primo motivo del ricorso di primo grado.**

**III.1. – Sul primo motivo sub 1 e 2.**

**a)** Gli odierni appellati deducevano la violazione dell’art. 52 D.lgs. n. 446 del 1997, dell’art. 32 lett. g) L. n. 142 del 1990, dell’art. 49 dello Statuto comunale, e di numerose altre disposizioni, sotto il profilo che il corrispettivo previsto per l’accesso alla ZTL avrebbe natura tributaria o di tariffa per la fruizione di beni e servizi. Ed affermavano che *“il consiglio comunale non ha mai adottato il regolamento che istituisce la disciplina le tariffe della ZTL”; “le tariffe sono state introdotte e definite in sede di delibera finalizzata alla rimodulazione del contratto di servizio con l’AMAT, un provvedimento che non ha natura regolamentare e che non ha seguito l'iter relativo all'approvazione dei regolamenti, procedimento posto a tutela del cittadino anche in osservanza dell’art. 23 Cost”.*

In proposito, nell'ordinanza impugnata, il TAR ha affermato che “***la censura*** *circa l'incompetenza della Giunta comunale ad introdurre le tariffe per l'accesso alla zona a traffico limitato* ***non appare fondata****, in ragione della astratta* ***natura non tributaria di una simile entrata***”.

Ed invero la censura è palesemente destituita di fondamento. Il pagamento per l'accesso alle zone a traffico limitato **non ha natura di tributo** e neppure di prestazione patrimoniale imposta, ma costituisce una sorta di **corrispettivo per l’utilizzazione particolare della strada**.

**b)** Quanto si assume è suffragato dalla pacifica giurisprudenza amministrativa.

Particolarmente significativa (poiché cita numerosi precedenti) è al riguardo la seguente sentenza del Consiglio di Stato:

*“Prima di esaminare in dettaglio il merito del gravame, va delineato sinteticamente* ***il quadro dei principi elaborati dalla giurisprudenza in ordine alla disciplina della circolazione veicolare, della sosta tariffata e del telecontrollo all'interno dei centri abitati*** *(cfr. da ultimo Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2013, n. 5768; Sez. V, 13 febbraio 2009, n. 859; Sez. V, 13 febbraio 2009, n. 825; Sez. V, 3 febbraio 2009, n. 596; Sez. V, 4 marzo 2008, n. 824; Ad. plen. 6 febbraio 1993, n. 3; Corte cost. 29 gennaio 2005, n. 66; 19 luglio 1996, n. 264, cui si rinvia ai sensi dell'art. 88, co. 2, lett. d), c.p.a.),* ***in forza dei quali****:*

*(omissis)*

*d)* ***il pagamento per la sosta del veicolo o per l'accesso alle zone a traffico limitato non si può accomunare ad un tributo o ad una prestazione patrimoniale imposta, quanto, piuttosto, ad una sorta di corrispettivo, commisurato ai tempi e ai luoghi della sosta, di una utilizzazione particolare della strada****, rimessa ad una scelta dell'utente non priva di alternative, con la conseguenza che tale corrispettivo risulta privo di uno dei fondamentali requisiti che sono ritenuti indispensabili affinché possa individuarsi una prestazione patrimoniale imposta, e ciò esclude che si applicano i principi garantistici desumibili dagli artt. 23 e 53 Cost.* (Cons. Stato, V, 6 maggio 2015, n.2255).

Nello stesso senso una sentenza del TAR Lazio (peraltro citata nel ricorso di primo grado a pag. 29):

*“Con una specifica censura parte ricorrente ha dedotto che l'imposizione di tariffe cosi elevate nel loro importo finisce per tradursi in un'atipica potestà impositiva del comune in violazione del principio di legalità in materia di imposizioni di prestazioni patrimoniali nonché di capacità contributiva.*

*“Quanto alla configurazione della misura in questione come tributo,* ***la Corte Costituzionale*** *è già intervenuta, a proposito del pagamento per la sosta del veicolo (si vedano, tra le tante, le sentenze n. 66/2005; n. 435 del 2001, n. 215 del 1998, n. 180 del 1996 e n. 236 del 1994****), escludendone la riconducibilità sia alla nozione di tributo che a quella di prestazione patrimoniale imposta****. Detto pagamento, infatti, per la Corte si configura* ***piuttosto come corrispettivo****, commisurato ai tempi e ai luoghi della sosta,* ***di una utilizzazione particolare della strada****, rimessa ad una scelta dell'utente non priva di alternative, "sicché il corrispettivo risulta privo di uno dei fondamentali requisiti che questa Corte ha ritenuto indispensabile affinché possa individuarsi una prestazione patrimoniale imposta; e ciò esclude che debba essere assistito dalla garanzia prevista dall'art. 23 Cost." (cfr., C.Cost. 29.1.2005, n. 66).*

*“In ogni caso, anche a volere riconoscere al corrispettivo in parola la natura di prestazione patrimoniale imposta,* ***si deve escludere la natura "tributaria" della tariffa per il rilascio del permesso di accesso e di transito alla Z.T.L.*** *atteso che la tariffa non esprime la presenza di un obbligo di contribuzione alla spesa pubblica dell'ente locale, quanto piuttosto* ***viene ad atteggiarsi come strumento ulteriormente disincentivante al traffico veicolare****, in zone particolarmente "sensibili" alle problematiche indotte dall'elevata presenza di quest'ultimo.*

*“E la riconducibilità della prestazione di che trattasi sotto l'egida dell'articolo 23 della Costituzione, nella parte in cui dispone che "Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge", comporta essenzialmente la necessità della sua previsione ad opera di una fonte legislativa di rango primaria; e, tuttavia, il predetto requisito è nella fattispecie che interessa soddisfatto dalla previsione di cui all'articolo 7, comma 9, del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, in precedenza richiamato,* ***il quale attribuisce espressamente alla Giunta Comunale il compito di procedere all'istituzione ed all'individuazione delle ZZ.TT.LL”.*** (TAR Lazio, sez. II, 3 marzo 2015, n. 3666).

**c)** Come si precisa nelle citata sentenza, per espressa disposizione del CdS, **l’istituzione e la individuazione delle Zone a Traffico Limitato non è di competenza del Consiglio comunale, bensì delle Giunta municipale**. Infatti l’art. 7, 9 comma, così dispone:

*“I comuni,* ***con deliberazione della Giunta****,* ***provvedono a delimitare*** *le aree pedonali e* ***le zone a traffico limitato*** *tenendo conto degli effetti del traffico sulla sicurezza della circolazione, sulla salute, sull'ordine pubblico, sul patrimonio ambientale e culturale e sul territorio. In caso di urgenza il provvedimento potrà essere adottato con ordinanza del sindaco, ancorché di modifica o integrazione della deliberazione della Giunta. Analogamente i comuni provvedono a delimitare altre zone di rilevanza urbanistica nelle quali sussistono esigenze particolari di traffico, di cui al secondo periodo del comma 8. I comuni possono subordinare l'ingresso o la circolazione dei veicoli a motore, all'interno delle zone a traffico limitato, anche al pagamento di una somma”.*

**d)** Si rivela palesemente destituita di fondamento la dedotta censura di violazione dell’art. 32 lett. g) L. n. 142 del 1990 riguardante la competenza del Consiglio comunale in ordine alla istituzione ed ordinamento dei tributi, nonché alle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi.

Tale disposizione è stata riprodotta nell’art. 42 lett. g) del t.u. enti locali n. 267 del 2000, in relazione al quale la giurisprudenza amministrativa ha avuto occasione di pronunziarsi proprio con riferimento alle zone a traffico limitato:

*“Qui si deduce la violazione ed omessa applicazione dell'art. 42, co. 2, lett. f), del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267; la violazione e falsa applicazione dell'art. 48 del menzionato T.U. e quella dell'art. 43 dello Statuto comunale.*

*“Ciò, poiché la disciplina generale delle tariffe, dettata dalla deliberazione n. 2526/2011 del 4.11.2011, prot. gen. 795139/2011, non si risolverebbe in un'attività di carattere meramente attuativo di una preesistente disciplina, ma determinerebbe una nuova disciplina generale regolamentare, di competenza unicamente del Consiglio Comunale e non della Giunta Comunale, proprio alla luce dell'art. 42, co. 2, lett. f), del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.*

*“Il motivo è infondato.*

*“Il potere esercitato dalla Giunta comunale attraverso l'adozione della contestata deliberazione si radica nella previsione di cui all'art. 7, comma 9, del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, il quale attribuisce espressamente a detto organo il compito di procedere all'istituzione ed all'individuazione delle Zone a Traffico Limitato.*

***“La previsione di un sistema di tariffazione per l'accesso, come emerge dallo stesso dato letterale della norma*** *("i comuni possono subordinare l'ingresso o la circolazione dei veicoli a motore, all'interno delle zone a traffico limitato, anche al pagamento di una somma ..."),* ***viene quindi a trovare una collocazione ancillare e accessoria rispetto al generale potere di individuazione delle ZTL, del quale costituisce una misura aggiuntiva disincentivante e non l'obiettivo "finale"*** *(così, TAR Lazio, Roma, 3.11.2011 n. 33132).*

*“È, in altri termini, attraverso la suddivisione in zone - che esprime un intendimento di razionalizzazione dell'uso del territorio per il traffico veicolare - che la norma in rassegna intende introdurre più razionali modalità di disciplina, all'interno di una finalità di tutela ambientale e delle condizioni di salubrità, che rappresenta il proprium dell'esercizio del potere limitativo della circolazione.*

*“****Di tutt'altra natura si appalesa, quindi, il fondamento della previsione di cui all'art. 42, co. 2, lett. f) del D.Lgs. n. 267 del 2000, che rimette alla competenza consiliare l'istituzione e l'ordinamento dei tributi****, con esclusione della determinazione delle relative aliquote, nonché la disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi, che non interferisce con l'ambito applicativo della norma citata in precedenza.* ***Si tratta, infatti, dell'attribuzione di poteri diversi, afferenti, l'uno, quello giuntale, alla gestione del territorio mediante la programmazione del traffico veicolare; l'altro, quello consiliare, alla programmazione e alla disciplina di carattere generale dei tributi e delle tariffe*** *(cfr., in tema, una recente decisione del T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, 07-04-2011, n. 263, in cui si è ritenuto che la delibera consiliare, in subiecta materia, rappresenta un mero "atto di indirizzo" e non si configura quale presupposto necessario e vincolante nell'ambito del pertinente procedimento, ma quale mera esortazione, anche se analiticamente concepita ed espressa, all'adozione di* ***decisioni di governo che competono in via esclusiva alla Giunta)***(TAR Lombardia, Milano, sez. II, 28 marzo 2013, n. 804).

**III.2. - Sul primo motivo del ricorso di primo grado sub 3 e 4.**

I ricorrenti denunziano la violazione dell’art. 172 D.lgs. n. 267 del 2000 sotto il profilo, che non essendo state votate le tariffe ZTL prima del bilancio di previsione 2015, le stesse non sono state indicate nelle previsioni in entrata e in uscita dello stesso bilancio.

E’ agevole replicare che, non si trattandosi di tariffe, di imposte, o di detrazioni, il **corrispettivo** previsto **per l'accesso alla ZTL** non doveva essere indicato nel bilancio di previsione. Non doveva quindi essere indicata né l'entrata di € 30.000.000 e neppure l'uscita dello stesso importo.

Non si riscontra pertanto alcuna violazione dell’art. 172 d.lgs. n. 267 del 2000 il quale fa riferimento appunto a tariffe, aliquote d'imposta ed eventuali maggiori detrazioni.

**III.3. - Sul primo motivo del ricorso di primo grado sub 4, 5 e 6.**

I ricorrenti censurano la circostanza che, secondo l’art. 13 del contratto di servizio con l’AMAT, approvato con delibera consiliare n. 787 del 2015, *“i ricavi dell'entrata derivante dalla ZTL (si ribadisce, non previsti in bilancio) “verranno accertati e riscossi direttamente dalla Società”,* *cioè dall’AMAT”* (pag. 28),

Al riguardo è da osservare che evidentemente **gli odierni appellati non tengono conto della natura giuridica dell’AMAT e del complessivo contenuto del contratto di servizio**.

Come si legge nelle premesse del contratto di servizio del 29 dicembre 2015, *“il consiglio comunale del comune di Palermo con deliberazione n. 614 del 31 dicembre 2004* ***ha trasformato l'Azienda Speciale AMAT in AMAT s.p.a.*** *secondo la procedura e con gli effetti previsti dall’art. 115 del D.Lgs. n. 267 del 18/08/2000”.*

Ciò posto, non appare dubbio che l’AMAT s.p.a., affidataria, ai sensi dell’art. 112 t.u. enti locali, di tutti servizi pubblici comunali attinenti al traffico ed alla viabilità, **si configura come una società *in house****.* Questa, come è noto, costituisce una **derivazione o una *longa manus* dell’ente, comportando** **una delegazione interorganica** nell'ambito della quale **l'ente *in house* non può considerarsi terzo rispetto all'amministrazione controllante.**

I requisiti per considerare una società come *in house,* secondo quanto risulta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, sono: a) la partecipazione pubblica totalitaria al capitale; b) che lo statuto non consenta la partecipazione anche minoritaria di privati al capitale sociale; c) che il consiglio di amministrazione non sia titolare di rilevanti poteri gestionali e che l'ente pubblico controllante sia titolare di poteri maggiori rispetto a quelli ordinariamente spettanti alla maggioranza sociale; d) che l'impresa non abbia una vocazione commerciale risultante tra l'altro dall'ampliamento dell'oggetto sociale e dall'espansione territoriale; e) che l’ente affidante sia titolare di un controllo sul bilancio, sulla qualità dell'amministrazione e sia titolare di poteri ispettivi diretti e concreti; f) che l'ente affidante sia titolare della strategia e delle politiche aziendali (cfr. Cons. Stato, ad. plen. 3 marzo 2008, n. 1).

Caratteristiche tutte che si trovano nell’AMAT s.p.a., la quale, in quanto *in house*,pur dotata di autonoma personalità giuridica si trova in posizione di soggezione nei confronti dell’ente affidante, Comune di Palermo, che è in grado di determinarne le scelte (in tal senso Cons. Stato, V, 11 agosto 2010, n. 5620).

Per quanto concerne il complessivo contenuto del contratto di servizio, è da tenere presente in particolare l’art. 2 dello stesso, nel quale si legge:

*“Il Comune di Palermo, nell’ambito del suo territorio affida ad AMAT Palermo S.p.A. i sotto elencati servizi pubblici:*

*a.* ***trasporto pubblico****, in ogni sua forma e con qualsiasi mezzo attuato e/o attuabile, nei termini definiti nella sezione II del presente contratto, con inclusione, per precipuo interesse del Comune di Palermo, dei collegamenti con i comuni viciniori;*

*b. trasporto pubblico effettuato con autoveicoli ecologici dedicati e con i sistemi denominati “****Car-Sharing****” e “****Bike-Scooter Sharing****”, nei termini definiti nella sezione III del presente contratto;*

*c. apposizione, installazione e manutenzione della segnaletica stradale, nei termini definiti nella sezione IV del presente contratto;*

*d. controllo della* ***sosta tariffata su carreggiata stradale*** *ed eventuale gestione* ***dei parcheggi pubblici****, compresa la* ***gestione di parcheggi per flotte pubbliche e private*** *con annessi servizi su aree di proprietà comunale e/o gestione di* ***terminal bus dei servizi pubblici extra urbani****, nei termini definiti nella sezione V del presente contratto;*

*e.* ***rimozione coattiva di veicoli in sosta vietata*** *e per motivi di ordine pubblico e sicurezza, nei termini definiti nella sezione VI del presente contratto;*

*f.* ***gestione delle zone soggette a limitazione del traffico (ZTL)****, nei termini definiti al successivo art. 14 del presente contratto.*

*La Società potrà espletare, a richiesta, ulteriori servizi non indicati nel presente articolo, ma comunque previsti dalle norme statutarie della medesima Società. Per tali ulteriori servizi i rapporti tecnici giuridici ed economici saranno disciplinati da apposite appendici al presente contratto di servizio”.*

Ciò posto, **il corrispettivo della utilizzazione della strada (ZTL) costituisce una delle voci con le quali l’AMAT viene compensata per i tanti servizi che svolge**.

All’art. 13, censurato dai ricorrenti in prime cure, rubricato *“Quantificazione dei corrispettivi e Modalità di pagamento*”, si legge:

*“I corrispettivi per l'esecuzione dei servizi di trasporto pubblico, di cui al precedente art. 9, vengono determinati per l'esercizio 2015 come segue:*

*a) Corrispettivo di competenza del Comune con riferimento al Programma ordinario di esercizio del Tpl su gomma €/anno 25,226,000 oltre IVA (in atto ai 10%, per un totale di € 27.748.600),…;*

*b) Contributo Regionale di cui alla L.R. n. 19105 e successive modifiche, relativo al contributo regionale all'esercizio del trasporto ordinario su gomma, che verrà corrisposto subordinatamente e nei limiti dell'avvenuto trasferimento delle relative risorse economiche da parte della Regione Siciliana;*

*c) Corrispettivi per l'espletamento dei servizi speciali di trasporto su gomma pari ad €/anno 3,216,513,00 IVA inclusa;*

*d.) Ricavi derivanti dai proventi che afferiranno alla società per l'effetto della realizzazione della "ZTL", di cui al successivo art. 14, quantificate presuntivamente in € 30.000.000, IVA esclusa sulla base di una tariffa pari a €, 100,00 annuali per ogni veicolo autorizzabile, La verifica per la eventuale rimodulazione della tariffa dovrà pervenire al Consiglio Comunale entro 30 giorni prima del termine per l'approvazione del bilancio.*

***“I ricavi diretti da traffico (biglietti, abbonamenti, etc) nonché le oblazioni, la cui misura è determinata dall'Amministrazione comunale, per le contravvenzioni nei confronti dei passeggeri sprovvisti di valido titolo di viaggio, restano quali entrate della Società.***

***“I ricavi tariffari di cui al punto d) verranno accertati e riscossi direttamente dalla Società”.***

Orbene, cosi come non passano per il bilancio del comune i *“ricavi diretti da traffico (biglietti, abbonamenti, etc)”*, nonché *“le oblazioni”* e *“le contravvenzioni nei confronti dei passeggeri sprovvisti di valido titolo di viaggio”* i quali *“restano quali entrate della società”,* è naturale che *“I ricavi tariffari di cui al punto d) – vale a dire i ricavi delle ZTL – verranno accertati e riscossi direttamente dalla Società”.*

Diversamente opinando, vale a dire **seguendo l’orientamento degli odierni appellati anche i biglietti, gli abbonamenti, le oblazioni, le contravvenzioni nei confronti dei passeggeri sprovvisti di valido titolo di viaggio dovrebbero essere previsti nel bilancio del Comune.**

Palesemente irrilevante è quanto si legge al punto 6 a proposito della discussione in aula. Non sussiste alcun onere di motivazione in ordine alla discussione in aula.

Si deve infine osservare che **la circostanza che il corrispettivo della ZTL sia incassato direttamente dall’AMAT è pienamente coerente con la finalità di tutela dell’ambiente della misura,** i cui proventi sono utilizzati per il potenziamento del trasporto pubblico.

**III.4. - Sul primo motivo del ricorso di primo grado sub 7.**

La censura si fonda su una sentenza del Tar Lazio, che viene citata del tutto a sproposito in quanto Roma capitale aveva disposto un aumento delle tariffe a distanza di meno di un anno dal precedente aumento: *“- si è provveduto all’aumento delle tariffe a distanza di meno di un anno dal precedente aumento del 2013”.*

Nel caso in oggetto non c’è stato un aumento rispetto ad uno precedente.

Il Comune ha fatto un calcolo approssimativo di coloro i quali avrebbero richiesto l’accesso alla ZTL ed ha calcolato l’importo in € 30.000.000, cifra che ha valutato nell’ambito del complessivo corrispettivo da attribuire all’AMAT a fronte dei servizi da erogare.

**IV. - Sul secondo motivo del ricorso di primo grado.**

**IV.1.** - Con il secondo motivo del ricorso gli odierni appellati deducevano la violazione e falsa applicazione del D.Lgs. n. 285 del 1992, omettendo di specificare nell'epigrafe quali articoli si assumono violati, la violazione dell'articolo 97 Cost., la violazione dell'iter procedimentale, il difetto di istruttoria, la carenza dei presupposti, l’ “*eccesso di potere per sviamento e violazione di legge per difetto di motivazione*” (sic), la violazione della direttiva 3816/1997 del Ministero LLPP., la violazione del P.G.T.U.

Nell’epigrafe si fa altresì riferimento ad un’asserita violazione dell’art. 32 della L. 142/1990 come recepito con LR 48/1991 e succ. mod. ed integr., relativamente alla quale, tuttavia, i ricorrenti non spendono neanche una parola.

**IV.2.** - Affermano i ricorrenti che le ZTL non sarebbero "*assistite da nessuno studio di settore, nessuna documentazione tecnico-scientifica, da nessun rilevamento ambientale e atmosferico che ne fondi l'istituzione, la localizzazione e le modalità di funzionamento*". Aggiungono che i provvedimenti impugnati non sarebbero "*accompagnati da nessuna motivazione diversa da quella relativa alla necessità di provvedere all'adeguamento del corrispettivo dell’AMAT, in considerazione dell'affidamento della gestione del tram*".

La censura è manifestamente infondata.

Come rammentato nell’appello (p. 3 ss.), nell'ambito del *“Piano regionale di coordinamento per la tutela della qualità dell'aria ambiente”* di cui al decreto dell'Assessorato regionale Territorio ed Ambiente n. 176 del 2007 (doc. 56), Palermo è classificato quale comune di zona A (A1) ed è individuato *“****il trasporto quale fonte principale di inquinamento****, per cui un'attività volta a conseguire una riduzione della pressione dovuta al traffico veicolare privato … deve integrarsi con misure più puntuali”.*

Il piano indica le misure utili al contenimento degli inquinanti atmosferici tra le quali è specificamente menzionato **l'ampliamento delle aree urbane vietate al traffico veicolare**, in particolare quello privato ed in genere ai veicoli a motore più inquinanti.

Con deliberazione n. 365 del 29 ottobre 2013 il Consiglio Comunale adottava definitivamente il Piano Generale del Traffico Urbano di Palermo (non impugnato), nel quale si prevede l’istituzione delle ZTL 1 e 2 (doc. 15).

Il piano, invero assai accurato, è stato preceduto da una istruttoria durata alcuni anni, ed ha beneficiato, tra l’altro, dell’apporto del gruppo di consulenza costituito in seno al Dipartimento di Ingegneria dei Trasporti dell'Università di Palermo.

La relazione tecnica di progetto si compone di 137 pagine (doc. 16), di cui ben 21 dedicate alle zone a traffico limitato (pp. 30-46 e 49-52), corredate da un vasto apparato di tabelle, grafici, mappe e note.

A tale relazione si accompagna una vasta congerie di indagini, raccolte nella relazione tecnica di analisi (doc. 17). Tra queste si segnalano, in particolare, le analisi del territorio, del parco veicolare, degli spostamenti pendolari, della domanda di mobilità, le indagini sui flussi di traffico, le analisi della mobilità e quelle dell’inquinamento atmosferico. Queste ultime sono state effettuate attraverso i rilevamenti dalla rete fissa di monitoraggio composta da nove centraline a cura di AMIA S.p.A. (oggi RAP S.p.A.).

Al PUT è altresì allegato un corposo “*rapporto sulla campagna di rilevamento di flussi veicolari lungo le più significative strade, a corredo delle analisi di ricostruzione del quadro della mobilità, operate nell’ambito della stesura del Piano Generale del Traffico Urbano (PGTU)*” (104 pagine, doc. 18).

Come risulta da tale corposa documentazione, diversamente da quanto apoditticamente affermato dai ricorrenti, **la finalità delle ZTL non è quella di “far cassa”, ma il contenimento degli inquinanti atmosferici presenti nel Comune di Palermo, attraverso la valorizzazione del ruolo prioritario del trasporto pubblico e la sua incentivazione rispetto al trasporto privato motorizzato.**

E’ il caso di precisare che, come riportato nel PGTU (p. 45 della relazione di progetto), la tariffazione delle ZTL costituisce “*essenziale strumento per: a) la riduzione dei livelli di inquinamento atmosferico ed acustico; / b) il miglioramento dei flussi di traffico…; / c) la tutela ambientale del patrimonio architettonico del centro storico di Palermo; d) la salvaguardia della circolazione delle "utenze deboli"; e) il risparmio energetico*”. Sicché, come appare evidente, l'amministrazione comunale si propone di raggiungere un insieme di coordinati obiettivi di interesse generale.

Al fine di raggiungere gli obiettivi predetti nel piano sono tracciate le ZTL 1 e 2, la cui estensione territoriale è rimasta invariata e sono individuati più scenari relativamente ai quali sono state condotte analisi attraverso modelli di simulazione (pp. 40 della relazione tecnica di progetto ed elaborati P4, P5. P6, P6bis, P6ter, P7, P7bis e P7 ter).

E’ sufficiente esaminare, anche superficialmente, la mole di documenti di cui si compone il piano generale del traffico urbano adottato nel 2013, in parte prodotto ed interamente pubblicato sul sito internet del Comune <http://www.comune.palermo.it/amministrazione_trasparente.php?sel=19&asel=103&bsel=168>, per constatare che **le censura circa il difetto di istruttoria è del tutto destituita di fondamento**.

Inoltre l’impugnata **deliberazione numero 28 del 16 febbraio 2016** (doc. 9), recante “*Approvazione modalità attuative “ZTL centrale”*, si fonda anche sulle “*relazioni pervenute dall'area dell'innovazione tecnologica, comunicazione, sport, ambiente (all. 1 e 2). Dette relazioni, infatti, evidenziano persistenti elementi di criticità in merito alle concentrazioni degli inquinanti per i quali è ritenuto indispensabile attuare interventi mirati alla riduzione complessiva delle emissioni a fronte di una proporzionale diminuzione del volume di traffico giornaliero…”.*

Si fa riferimento altresì alla "*analisi dei flussi veicolari effettuata con l'ausilio di software di simulazione VISUM*”.

Alla delibera sono allegate la "***relazione aggiornata sui fenomeni di inquinamento atmosferico***" della RAP del **14 ottobre 2015** (all. 1), nonché la presentazione su *“****andamenti rilevati di inquinamento atmosferico PM10 e interventi di mobilità pubblica****”* aggiornati al 2015 (all. 2).

Gli atti impugnati dai ricorrenti (unitamente al PGTU ed alla deliberazione della Giunta Comunale n. 166 del 9 ottobre 2015, che i ricorrenti hanno omesso di impugnare) costituiscono, ad ogni evidenza, il frutto di un’**istruttoria assai approfondita e completa protrattasi per diversi anni**.

**IV.3. -** Le risultanze della predetta istruttoria risultano confermate da una pluralità di ulteriori elementi.

Primo. La *”****Analisi dei dati e grafici dell’inquinamento atmosferico riferito alle polveri sottili (PM10) della città di Palermo per l’ano 2015****”* effettuata dal Comune di Palermo, Area Innovazione Tecnologica – Ufficio Innovazione (nel gennaio 2016, aggiornata nel marzo 2016) (doc. 55).

Secondo. Il **focus sulla rivalutazione delle stime di traffico del Piano regionale di Tutela della Qualità dell’aria trasmessa dall’ARPA al Comune di Palermo con nota del 3 maggio 2016** (doc 59).

In particolare, nel focus si legge che: **a)** “*i dati di monitoraggio del Comune di Palermo (RAP hanno rilevato* ***superamenti dei limiti normativi*** *(NO2 – PM10)*” (p. 17); **b)** “*in ambito regionale* ***il macrosettore dei trasporti stradali****… è causa della concentrazione di* ***NOx*** *per il 55% mentre* ***sul territorio comunale*** *lo stesso macrosettore* ***influisce per il 75%*”** (p. 17); **c)** “…*tale situazione si ripete in parte* ***anche per il particolato*** *dove a livello comunale risulta maggiore l'influenza del macrosettore 7 -* ***Trasposti stradali (27%)****…*” (p. 17); **d)** “ *relativamente al trasporto su strada… si evidenzia che la tipologia di strada che contribuisce maggiormente alle emissioni sia di NOx che di polveri sottili è quella delle* ***strade urbane***” (p. 20).

Per quanto concerne i settori di intervento delle linee d'azione nel focus dell'ARPA (pp. 22-23) si legge: "*è evidente che nel comune di Palermo, dove negli anni si sono registrati dei superamenti per NO2****, è necessario porre in essere degli interventi per ridurre il traffico stradale****, causa primaria delle emissioni di NO2, ed in particolare il traffico nelle strade urbane determinato dai veicoli pesanti maggiori di 3.5T e dalle automobili a gasolio. A tale azione dovrà essere certamente associato anche un rinnovo ed un potenziamento del trasporto pubblico*”.

E nel prosieguo **si suggeriscono i seguenti interventi**:

*“ - a breve termine:* ***il divieto assoluto in una zona medio-vasta della città (ZTL)*** *dei veicoli pesanti >3.5T, tranne ovviamente gli autobus,* ***e degli autoveicoli a diesel più vetusti (ipotesi: inferiori e uguali ad euro 3), ad eccezione di quelli dei residenti***

*- a medio termine: la* ***sostituzione degli attuali autobus con mezzi meno inquinanti****…*

*- a lungo termine: ...****ampliamento delle ZTL e potenziamento del sistema dei trasporti urbani “green”****.*

L'amministrazione comunale ha avviato idonee azioni volte al conseguimento degli obiettivi di miglioramento delle condizioni di circolazione e della riduzione dell'inquinamento acustico e di quello atmosferico, obiettivi peraltro contemplati dal vigente codice della strada, dallo stesso affidati al Piano Generale del Traffico Urbano (PGTU o PUT), la cui adozione è prescritta per i comuni con popolazione residente superiore a 30.000 abitanti (art. 36 C.d.S.).

Al riguardo è appena il caso di rammentare **l’istituzione di numerose aree pedonali (doc. 49, 50, 51) e di ZTL non soggette a tariffazione**, riguardanti ampie porzioni del centro storico comprendenti strade di grande rilevanza quale via Maqueda e via Vittorio Emanuele (doc. n. 52 e 53).

Terzo. **L’analisi periodica dei flussi di traffico e livelli di inquinamento**, da ultimo condotta nel periodo intercorrente tra il 4 maggio 2016 ed il 18 maggio 2016 dall’Ufficio del Piano Tecnico del Traffico, nota prot. 824387/P del 23 maggio 2016 (doc. 70).

In buona sostanza tali verifiche si fondano sul rilievo dei flussi di traffico nella fascia oraria di punta mattutina (7.30-8.30) lungo 29 arterie, utilizzando apposite schede che classificano i veicoli per categoria (autoveicoli, motoveicoli, veicoli commerciali, bus di linea, bus turistici).

Successivamente le risultanze dei predetti rilievi vengono elaborate attraverso il software VISUM, utilizzato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nell'ambito della “*realizzazione del modello di simulazione dei trasporti per l'intero territorio nazionale. Aggiornamento dati, manutenzione e supporto all'utilizzo del sistema informativo per il monitoraggio e la pianificazione dei trasporti*”. Segnatamente, attraverso un applicativo del predetto sistema VISUM, denominato ENV, si possono determinare, sulla base dei flussi di traffico, i livelli di emissione e di diffusione degli inquinanti.

Ebbene, le risultanze di tale rilievo confermano pienamente quanto già rappresentato dall’ARPA, vale a dire gli elevati flussi di traffico e conseguenti elevati livelli di agenti inquinanti lungo gli assi viari interessati. A titolo di esempio è sufficiente considerare che lungo l'asse di via Roma si è rilevato un incremento del flusso veicolare pari al doppio dei livelli del 2009, con le conseguenti ricadute in ordine degli sforamenti dei limiti di inquinamento ambientale.

Non appare superfluo sottolineare che proprio l'asse di via Roma viene percorso dai veicoli diretti verso la ZTL 2 prevista dal PGTU.

**Non varrebbe al riguardo obiettare che questi ultimi sono elementi istruttori acquisiti successivamente all’emanazione dei provvedimenti impugnati**, sicché sarebbero privi di valore.

Al riguardo, fermo restando che si tratta di elementi meramente confermativi e che deve essere ritenuta congrua l’istruttoria compiuta prima dell’emissione dei provvedimenti impugnati, è appena il caso di rammentare *ad abundantiam* che, in base al principio di economia dei mezzi giuridici, laddove il provvedimento sia viziato dalla omissione di un atto strumentale intermedio del procedimento, l’adozione successiva di un siffatto atto ha un effetto di **sanatoria** del vizio (in tal senso, B. Cavallo, *Provvedimenti e atti amministrativi*, Padova, Cedam, 1993, pag. 411; R. Villata – M. Ramajoli, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2006, pag. 616 ss.).

**IV.4.** - I ricorrenti lamentano altresì la violazione dell’art. 7 comma 9 d.lgs. 285/1992 nonché della direttiva 3816/1997 del Ministero LLPP asserendo che “*il PUT ad oggi non esiste in quanto non si è definito l’iter di approvazione ed il relativo procedimento si è interrotto nella sola fase preliminare*”.

La censura è infondata.

Come è noto, in base all’art. 36, comma 1 del d.lgs. 285/1992 i comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti hanno l'obbligo di adottare il piano urbano del traffico.

Il comma 6 del medesimo articolo dispone che "***la redazione dei piani di traffico deve essere predisposta nel rispetto delle direttive emanate dal Ministro*** *delle infrastrutture e dei trasporti*” (nella versione previgente alla riforma del D.Lgs. 15 gennaio 2002, n. 9, la competenza era del Ministro dei Lavori pubblici)

Le “*direttive per la redazione, adozione ed attuazione dei piani urbani del traffico (Art. 36 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285. Nuovo codice della strada)*”, sono state emanate con atto dal Ministero dei Lavori Pubblici del 12 aprile 1995.

Le direttive predette al par. 4 prevedono che “***in funzione del grado di affinamento delle proposte di intervento, in forma più o meno dettagliata,*** *i contenuti in questione vengono distinti su* ***tre livelli di progettazione del PUT***”. “***Il 1° livello di progettazione é quello del Piano generale del traffico urbano (PGTU)****, inteso quale progetto preliminare o piano quadro del PUT, relativo all'intero centro abitato … /* ***Esso… riguarda, in particolare la proposizione…: / - …delle zone a traffico limitato – ZTL…***”.

I successivi due livelli di progettazione, meramente eventuali, come si evince dall’inciso sopra riportato, “***in funzione del grado di affinamento delle proposte di intervento, in forma più o meno dettagliata”,*** sono i piani particolareggiati del traffico urbano (2° livello) ed i piani esecutivi del traffico urbano (3° livello).

Secondo gli appellati, l’obbligo di cui all’art. 36 del nuovo codice della strada non sarebbe assolto stante che non sono stati adottati i piani di secondo e di terzo livello.

Si deve in proposito evidenziare che, in modo tranciante, il par 5.1 della direttiva ora menzionata dispone che “***l'obbligo di adozione del PUT (articolo 36, comma 1, del nuovo Cds), fa riferimento alla redazione ed all'approvazione del piano generale del traffico urbano (PGTU) secondo la sua definizione fornita al capitolo precedente***”.

**Si noti che nella produzione depositata al TAR dai ricorrenti la direttiva in oggetto è riprodotta fino al par. 4 (doc. 10). Come appare evidente ai ricorrenti è sfuggito il prosieguo**.

L’assunto, peraltro, è del tutto pacifico. Al punto che non risulta in giurisprudenza alcun caso nel quale sia stata contestata l’adozione di una ZTL sulla base del PGTU.

Significativa è in proposito l’affermazione del TAR Lombardia secondo la quale: “***il potere di pianificazione… si estrinseca nell'adozione del P.G.T.U.***” (TAR Lombardia, Milano, 28 marzo 2013, n. 804. Su tale sentenza ci soffermeremo tra breve, riportando la citazione nel suo contesto)

Ebbene, stante che il PGTU è stato adottato dal Consiglio comunale con deliberazione del 29 ottobre 2013, come appare evidente, avendo il Comune adempiuto all'obbligo di cui all’art. 36, comma 1 del codice della strada, non sussiste alcuna violazione dell’art. 7 comma 9 d.lgs. 285/1992.

**IV.5. -** Nel motivo in esame si legge che il PUT “*deve essere aggiornato ogni due anni*” (p. 34 del ricorso, in neretto).

L’affermazione sembra riferirsi all’art. 36, comma 5 del nuovo Codice della Strada secondo il quale “*Il piano urbano del traffico viene aggiornato ogni due anni*”.

Invero la violazione dell’art. 36, comma 5 non viene dedotta dai ricorrenti. Né può assumersi come riferimento l’epigrafe del ricorso, in cui, in modo del tutto indeterminato, si fa riferimento alla “*violazione e falsa applicazione del D.Lgs 285/1992*” (sic!).

Ad ogni modo, per tuziorismo, si precisa quanto segue.

Il PGTU è stato adottato dal Consiglio comunale con deliberazione del **29 ottobre 2013**.

La deliberazione della Giunta Comunale avente ad oggetto la “***delimitazione di Zone a Traffico Limitato****, ai sensi dell’art. 7, comma 9 del Codice della Strada, nelle zone centrali della città (“ZTL1” e “ZTL2”) e* ***approvazione dello schema delle modalità operative delle “ZTL1” e “ZTL2***” è la n. 166 del **9 ottobre 2015**. La detta deliberazione, che i ricorrenti hanno omesso di impugnare, è dunque intervenuta **entro due anni** dall'adozione del PGTU.

Ma – ed è ciò che maggiormente rileva – **il mancato aggiornamento entro il termine di due anni non comporta affatto la decadenza del piano** con la conseguente impossibilità di introdurre una ZTL.

**Quanto si assume è del tutto pacifico in giurisprudenza.**

Nella sentenza del **T.A.R. Campania Napoli Sez. I, 18 marzo 2013, n. 1509** si afferma che l'art. 7, c. 9, del D.Lgs. n. 285 del 1992 “***non subordina l'istituzione della ZTL all'aggiornamento del PUT****, previsto dall'art. 36 del D.Lgs. n. 285 del 1992 (cfr.* ***TAR Basilicata, 6/9/2012, n. 415****)./ Peraltro,* ***i termini previsti per l'aggiornamento o l'elaborazione del piano urbano del traffico hanno carattere ordinatorio****, per cui è da escludere che la relativa scadenza produca il venir meno o l'inefficacia della pianificazione adottata, fermo restando l'obbligo dell'amministrazione di provvedere in merito*”.

Si noti che il caso affrontato dal TAR Campania riguardava il PUT del Comune di Napoli, il cui ultimo aggiornamento era avvenuto **sette anni prima** (2004) della delibera di Giunta impugnata (2011).

L’orientamento è confermato nella sentenza del **TAR Campania Napoli Sez. I, 13 dicembre 2013, n. 5744** (peraltro citata nel ricorso), nella quale si afferma a chiare lettere che: “***l'omesso aggiornamento biennale del PUT non vale ad incrinarne la durevole portata precettiva***”.

Nonché nella più recente sentenza del medesimo **TAR Campania Napoli, Sez. I, Sent., 6 marzo 2014, n. 1350**, nella quale, in relazione al motivo di ricorso relativo all’asserita violazione dell’art 36, comma 5 del CdS si legge: “*Sul punto può farsi integralmente rinvio alle precedenti pronunce della Sezione (cfr., per tutte, da ultimo, la* ***sentenza n. 1509 del 18.3.2013****) ove* ***è stato chiarito che "i termini previsti per l'aggiornamento o l'elaborazione del piano del traffico hanno carattere ordinatorio, per cui è da escludere che la relativa scadenza produca il venir meno o l'inefficacia della pianificazione adottata****, fermo restando l'obbligo dell'amministrazione di provvedere in merito*".

Appare, infine, particolarmente significativa la citata sentenza del **TAR Lombardia, Milano, 28 marzo 2013, n. 804,** nella quale è svolta un’approfondita analisi del punto.

Si trattava, in quel caso, della ZTL introdotta a Milano con deliberazione di giunta comunale del 2011 **sulla base di un PGTU** approvato nel 2003 (ben otto anni prima) e mai aggiornato. Vale la pena riportare l'ampia e convincente disamina del tema. (Si noti peraltro che anche a Milano, come a Palermo, la ZTL è stata introdotta sulla base del PGTU)

“*A questo punto, s'impone al Collegio una meditata valutazione degli* ***effetti sul P.G.T.U. della scadenza del termine biennale stabilito dall'art. 36, co. 5 C.S****.*

*Si deve, cioè, stabilire in primo luogo se, il mancato "aggiornamento" del piano (secondo la terminologia adoperata dallo stesso legislatore), sia idoneo a provocare l'invalidità o, comunque, l'inefficacia del piano stesso, valutando, quindi, quali siano le ripercussioni che il mancato aggiornamento del piano produce sulla delibera in esame.*

*Ebbene, avuto riguardo al contesto normativo di riferimento,* ***nulla autorizza a ritenere che il mancato aggiornamento del piano urbano del traffico si risolva in un vizio incidente sulla validità del piano stesso.***

*La norma di riferimento, come già in precedenza accennato, è l'art. 36 C.S., secondo cui: "Ai comuni, con popolazione residente superiore a trentamila abitanti, è fatto obbligo dell'adozione del piano urbano del traffico" (co. 1).*

*Si tratta, come precisato al successivo comma 4, di uno strumento finalizzato "ad ottenere il miglioramento delle condizioni di circolazione e della sicurezza stradale, la riduzione degli inquinamenti acustico ed atmosferico ed il risparmio energetico, in accordo con gli strumenti urbanistici vigenti e con i piani di trasporto e nel rispetto dei valori ambientali, stabilendo le priorità e i tempi di attuazione degli interventi" (così, il co. 4).*

*Il richiamo contenuto nella surriferita norma al necessario raccordo della pianificazione in parola con quella urbanistica (ribadito anche al successivo c. 6) offre al Collegio lo spunto per meglio delineare, attraverso un'attività interpretativa a carattere sistematico, la disciplina degli effetti del decorso del tempo sull'attività di pianificazione svolta dall'amministrazione, al fine di trarre utili argomenti per risolvere la problematica oggetto di esame.*

*E' noto che, in materia di pianificazione urbanistica, la legge fondamentale del 1942, mentre prevede per i piani territoriali di coordinamento e i piani regolatori generali, una vigenza a tempo indeterminato, con riferimento al piano particolareggiato, all'art. 16, co. 3 dell'originaria formulazione, oggi divenuto co. 5, dispone che, con il decreto di approvazione, "sono fissati il tempo, non maggiore di anni 10, entro il quale il piano dovrà essere attuato e i termini entro cui dovranno essere compiute le relative espropriazioni".*

*Dunque, i piani generali hanno, nel sistema originario, una durata indefinita, mantenendo efficacia sino a che non vengono sostituiti da un nuovo piano, o mutati dall'approvazione di una variante; la loro caratteristica è, dunque, la mutabilità, non potendo essi venire meno in altro modo (non essendo le relative prescrizioni suscettibili di abrogazione).*

*Ciò, salve le vicende che hanno riguardato l'efficacia di talune particolari prescrizioni, quali quelle recanti vincoli preordinati all'espropriazione, per le quali, dopo le note pronunce della Corte Costituzionale (sentenza nn. 6/1966 e 55/1968) è intervenuto il legislatore, dapprima con l'art. 2 della L. n. 1187 del 19 novembre 1967, indi con l'art. 9 del D.P.R. n. 380 del 2001.*

*A ben guardare, la necessità avvertita dal legislatore di circoscrivere l'efficacia temporale in relazione al piano particolareggiato, ben si spiega tenendo conto che, ai sensi dell'art. 16, co. 9 della legge fondamentale (n.1150/1942), la sua approvazione equivale a dichiarazione di pubblica utilità delle opere in esso previste. Ne consegue che, il decorso del termine decennale ad esso apposto, mentre rende non più attuabili le previsioni espropriative, mantiene inalterate le restanti, come si desume chiaramente dalla previsione del successivo art. 17, per cui resta "fermo a tempo indeterminato l'obbligo di osservare nella costruzione di nuovi edifici e nella modificazione di quelli esistenti gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabiliti dal piano stesso" (art. 17, co. 1).*

*Ne consegue, ulteriormente, che, contrariamente a quanto indicato nella rubrica dell'articolo in esame (cha fa uso dell'espressione "Validità dei piani particolareggiati"), la mancata attuazione delle previsioni di piano non si ripercuote affatto in un vizio di validità dell'atto, come meglio chiarito anche dal comma 2 della stessa norma, a tenore della quale: "per il necessario assetto della parte di piano particolareggiato che sia rimasta inattuata per decorso di termine" (art. 17, co. 2), il Comune è tenuto ad adottare un nuovo piano.*

*Il decorso del termine stabilito per l'esecuzione del piano particolareggiato ridonda, quindi, in mera inefficacia delle prescrizioni inattuate, ferme restando le restanti prescrizioni (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. n. 4761 del 10-08-2011; id. sent. n. 6572 del 27-10-2009, per cui: "La disposizione di cui all'art. 17 della L. n. 1150 del 1942 va intesa nel senso che, scaduto il termine di efficacia stabilito per l'esecuzione del piano particolareggiato, nella parte in cui è rimasto inattuato non è più possibile eseguire i previsti espropri, preordinati alla realizzazione delle opere pubbliche e delle opere di urbanizzazione primaria, non potendosi, in particolare, procedere all'edificazione residenziale per assenza di tale fondamentale presupposto. Però, nel caso in cui il detto piano ha avuto attuazione, con la realizzazione di strade, piazze ed altre opere di urbanizzazione, l'edificazione residenziale si deve considerare consentita, secondo un criterio di armonico inserimento del nuovo nell'edificato esistente, e cioè in base alle norme del piano attuativo scaduto, che mantengono la loro integrale applicabilità").*

*Argomenti altrettanto significativi per l'interpretazione della disciplina applicabile all'attività pianificatoria in esame il Collegio ritiene, infine, di potere trarre, anche dall'orientamento giurisprudenziale affermatosi durante la vigenza dell'art. 12 della L. 11 giugno 1971, n. 426, disciplinante i piani di commercio comunali. Detta norma, dopo avere indicato contenuti e finalità del piano, all'ultimo comma, così statuiva: "Il piano viene approvato dal consiglio comunale ed è soggetto a revisione quadriennale". Ebbene, sulle conseguenze derivanti dalla mancata revisione del citato piano, la giurisprudenza ha costantemente affermato che essa non ne comportasse affatto la decadenza, continuando a trovare applicazione le relative norme sino alla loro effettiva sostituzione con le nuove (cfr., Consiglio di Stato, Sez. V, sent. n. 1020 del 24-09-1997, per cui: "La mancata revisione del piano commerciale comunale alla scadenza del quadriennio di validità non ne comporta la decadenza; pertanto, le norme da esso previste protraggono i loro effetti fino a quando non vengano sostituite da quelle nuove, atteso che l'articolo 12 della L. 11 giugno 1971, n. 426 non collega alcuna sanzione decadenziale alla mancata revisione della disciplina dell'attività commerciale"; analogamente, Cons. Stato, V, 11-05-1998 n. 554, per cui: "Il piano commerciale comunale continua ad essere in vigore fino a quello successivo, anche in assenza della revisione, ai sensi dell'articolo 12 della L. 11 giugno 1971, n. 426").*

*Reputa, quindi, il Collegio, che le suesposte osservazioni riguardanti i piani urbanistici e i piani di commercio ben si prestino ad essere estese anche al* ***piano generale per il traffico, che, per quanto soggetto al periodico aggiornamento, caratteristica implicita nella sua ratio di piano soggetto alla variabilità dei fattori sottostanti, non è per questo soggetto a caducazione automatica in conseguenza dello spirare del termine assegnato, dall'art. 36, co. 5 cit., per l'esercizio del (distinto) potere di aggiornamento.***

***La stessa espressione utilizzata dal legislatore è all'uopo eloquente, tenuto conto che, l'"aggiornamento" ivi menzionato, evoca l'idea di un positivo esercizio del potere, spettante alla p.a., di verifica della perdurante attualità delle esigenze e, dunque, degli obiettivi avuti di mira col piano, mentre risulta incompatibile con l'idea di una eliminazione ex tunc delle previsioni in essere, in conseguenza del mancato esercizio dell'aggiornamento in parola.***

*Del resto, il potere di pianificazione che si estrinseca nell'adozione del P.G.T.U. ha, come noto, il suo incondizionato radicamento nella legge (l'art. 36 cit.), che dispone non solo che detto potere sia in concreto esercitato da parte della competente amministrazione, ma, in caso contrario, l'invito "a provvedere entro un termine assegnato, trascorso il quale il Ministero provvede alla esecuzione d'ufficio del piano e alla sua realizzazione" (così il co. 10, del cit. art. 36).*

*Non così, per il distinto potere di aggiornamento, per il quale* ***la cit. norma****, pur offrendone un radicamento (al cit. comma 5),* ***nulla prevede in caso di perdurante inerzia da parte dell'amministrazione.***

*Deve, pertanto, riconoscersi la perdurante efficacia delle previsioni contenute nel P.G.T.U. sino al momento in cui le stesse non vengono ad essere mutate da parte della competente amministrazione, attraverso l'esercizio del potere di aggiornamento ad essa spettante, ovvero, attraverso l'esercizio ex novo del potere pianificatorio in parola (cfr. le "Direttive per la redazione, adozione ed attuazione dei piani urbani del traffico" comunicate dal Ministero dei lavori pubblici mediante e pubbl. in GU n.146 del 24-6-1995 - Suppl. Ordinario n. 77, ove si legge che: "Nel processo di pianificazione e governo del sistema dei trasporti a scala urbana, il PUT costituisce in definitiva lo strumento tecnico- amministrativo di breve periodo, che mediante successivi aggiornamenti (piano-processo) rappresenta le fasi attuative di un disegno strategico - di lungo periodo - espresso dal Piano dei trasporti, da elaborare in genere a scala comprensoriale (bacino di traffico) e con riferimento anche a tutte le altre modalità di trasporto non stradale". Ancora, è significativo il passaggio in cui si evidenzia che: "...il Piano dei trasporti costituisce, pertanto, uno strumento di fondamentale valenza strategica per l'ordinato sviluppo delle aree urbane. Il PUT deve essere redatto, comunque, anche nelle more della redazione dei Piani di governo della mobilita' e dell'ambiente di cui alla premessa, ivi compreso il Piano dei trasporti;...").*

***“Il P.G.T.U. n. 273 del 30.12.2003 del Comune di Milano****, peraltro,* ***ha espressamente previsto****, al par. 10.1 della relazione ad esso allegata, intitolato "Road pricing",* ***l'introduzione di un pedaggio per accedere alle zone maggiormente soggette a congestione o a fenomeni di inquinamento ambientale, come progetto da inserire e integrare in una serie di iniziative per migliorare e implementare il sistema complessivo della mobilità.***

***“Le indicazioni contenute in tale paragrafo assolvono, quindi, a quanto prescritto nella direttiva ministeriale del 21.07.1997, più volte citata, ove si richiede ai comuni che intendono subordinare l'accesso alle Z.T.L. al pagamento di una somma, tra l'altro, di avere introdotto la relativa previsione nel piano urbano del traffico****, previa verifica della sua necessità per il raggiungimento degli obiettivi del piano stesso.*

***“Non sussiste, quindi, la lamentata violazione delle citate norme del C.S., neppure per effetto della violazione delle direttive in esse richiamate***”.

**IV.6. -** I ricorrenti in prime cure, a suffragio delle proprie tesi, invocano, in modo strumentalmente confusionario, svarianti **precedenti giurisprudenziali. Ma nessuno di essi è in termini**.

**A) T.A.R. Campania Napoli Sez. V, 08 febbraio 2005, n. 896 (p. 33 del ri-corso)**

Il caso riguardava un comune dotato di PUT, nel quale, tuttavia, non era pianificata una ZTL. Nella sentenza si legge : “*il Comune di Bacoli* ***è dotato di PUT****, approvato con delibera consiliare n. 106 del 22/12/1997,* ***ma non risulta che tale strumento pianificatorio preveda la tariffazione degli accessi nell'area in questione, né tanto meno risulta che la misura abbia formato oggetto di apposite elaborazioni progettuali e delle relative verifiche***”).

**Ben diverso è il caso del Comune di Palermo, il cui PUT prevede la ZTL** (pp. 30-46 e 47-53 della Relazione Tecnica di progetto).

**B) TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 24 giugno 2008, n. 843 (p. 36 del ricorso)**

Come è noto la sentenza, relativa alla ZTL introdotta nel Comune di Palermo nel 2008, è fondata sulla violazione dell’art. 7, comma 9 del CdS per “*l’acclarata – ed ammessa dalla stessa difesa dell'amministrazione comunale -* ***mancanza del piano urbano del traffico****, la cui esistenza è invece imposta dalle direttive ministeriali previste dalla stessa norma*”.

Come appare evidente la situazione oggi è radicalmente mutata stante che, come si è più volte rammentato, il Comune ha adottato il PGTU. Giova rammentare che, sulla base delle direttive ministeriali del 1995, “*l'obbligo di adozione del PUT (articolo 36, comma 1, del nuovo Cds), fa riferimento alla redazione ed all'approvazione del piano generale del traffico urbano (PGTU)*”.

**C) TAR Campania Napoli Sez. I, Sent., 13 dicembre 2013, n. 5744 (p. 39 del ricorso).**

Il caso riguardava la “*ZTL del Mare*” istituita dal Comune di Napoli dal 1° dicembre 2012 al 31 marzo 2013. Il ricorso viene dichiarato improcedibile (il provvedimento aveva esaurito i propri effetti) ed “*in ogni caso destituito di fondamento*” (par. 4).

In particolare il TAR Campania rigettava tutte le censure dei ricorrenti affermando che (par. 4.4): 1) “***la mancata adozione del Piano Urbano del Traffico di cui all'art. 36 del D.Lgs. n. 295 del 1982* (recte 1992) *non rende di per sé illegittima l'istituzione di un'isola pedonale ai sensi del precedente art. 7, nono comma***”; 2) *“****l'omesso aggiornamento biennale del PUT non vale ad incrinarne la durevole portata precettiva”.***

In altri termini la sentenza, lungi dal suffragare le tesi dei ricorrenti, si pone in netta antitesi rispetto ad esse.

**D) T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, Sent., 6 marzo 2014, n. 1350 (p. 41 del ricorso)**

Il ricorso aveva ad oggetto la “*deliberazione di approvazione del Piano particolareggiato del traffico, nel punto in cui subordina l'accesso alla "ZTL del Mare" … al pagamento di una somma di denaro, sostenendosi che l'imposizione di una siffatta obbligazione pecuniaria avrebbe richiesto il necessario, previo adeguamento del Piano generale del traffico urbano”* (par. 3).

Si noti che il problema dell’adeguamento non si poneva affatto in relazione al mancato aggiornamento biennale di cui all’art 36, comma 5 del CdS. Sul tema infatti, come si è dianzi rammentato, nella sentenza si legge: “*Sul punto può farsi integralmente rinvio alle precedenti pronunce della Sezione (cfr., per tutte, da ultimo, la sentenza n. 1509 del 18.3.2013) ove* ***è stato chiarito che "i termini previsti per l'aggiornamento o l'elaborazione del piano del traffico hanno carattere ordinatorio, per cui è da escludere che la relativa scadenza produca il venir meno o l'inefficacia della pianificazione adottata****, fermo restando l'obbligo dell'amministrazione di provvedere in merito*".

Piuttosto “*il previo aggiornamento del* ***Piano urbano del traffico*** *si rendeva…necessario in quanto quest'ultimo,* ***nel regolamentare l'istituzione delle zone a traffico limitato*** *(ai punti 9.1.2 e 9.2),* ***nulla prevede in ordine al pagamento di eventuali somme per l'accesso****, limitandosi a disporre unicamente che "L'individuazione delle auto dei residenti avviene attraverso un contrassegno da esporre in modo visibile*" (par. 3)

Quest’ultima circostanza, come correttamente rilevato dal TAR Campania, dava luogo alla violazione delle direttive del Ministero LL.PP. prot. 3816 del 21 luglio 1997, nelle quali si legge: “"***I comuni per poter subordinare l'accesso alle zone a traffico limitato al pagamento di una somma devono…****/* ***aver introdotto la tariffazione degli accessi alla ZTL all'interno del Piano urbano del traffico, avendo verificato che tale provvedimento*** *(che costituisce una ulteriore misura di selezione rispetto alla limitazione dell'accesso ad ore prestabilite o a particolari categorie di utenti e di veicoli a motore)* ***si rende effettivamente necessario*** *per il raggiungimento degli obiettivi del Piano urbano del traffico.* ***Di tale verifica deve essere data documentazione in uno specifico paragrafo della relazione tecnica che accompagna il suddetto Piano***”.

E’ il caso di evidenziare che quest’ultima prescrizione è **pienamente rispettata dal Comune di Palermo**. Nella relazione tecnica di Progetto del PGTU, infatti, è previsto uno **specifico paragrafo (par. 5.3.7.) dedicato a “*Tariffazione delle Zone a Traffico Limitato*”** nel quale si prevede la tariffazione, che è motivata in relazione agli obiettivi del Piano.

**IV.7. -** I ricorrenti, oggi appellati, hanno dedotto il vizio di "*eccesso di potere per sviamento della causa tipica e per contrarietà con precedenti determinazioni dell'amministrazione*", sulla base del seguente argomento: "*in sede di PGTU era stata votata l'introduzione sperimentale della sola ZTL centrale, mentre in sede di contratto di servizio la ZTL occupa una vastissima parte del territorio cittadino, senza alcuna logica legata al contenimento dell'inquinamento, ma esclusivamente rivolta a fini economico-finanziari*”.

La censura è inammissibile e comunque priva di pregio.

Si deve innanzitutto osservare che **i ricorrenti hanno omesso di impugnare la deliberazione della Giunta Comunale n. 166 del 9 ottobre 2015,** avente ad oggetto la “*Delimitazione di Zone a Traffico Limitato, ai sensi dell’art. 7, comma 9 del Codice della Strada, nelle zone centrali della città* ***(“ZTL1” e “ZTL2”****) e approvazione dello schema delle modalità operative delle “ZTL1” e “ZTL2*”.

Con tale deliberazione si dispone di "***Delimitare, ai sensi dell’art. 7, comma 9 del D.Lgs. N. 285/92 e s.m.i., le zone a traffico limitato denominate “ZTL 1” e “ZTL 2”, secondo lo schema planimetrico allegato (All 2)***”.

Si approva altresì “***lo schema delle modalità operative delle ZTL in oggetto (All. 3)***”.

Stante che la delibera in parola non è stata impugnata è manifestamente **inammissibile** qualsivoglia censura circa il perimetro delle ZTL e la loro contemporanea introduzione.

Come si è ampiamente argomentato nel ricorso in appello (par. III) la censura – erroneamente accolta dal TAR – è altresì priva di qualsivoglia fondamento. Per non appesantire inutilmente la trattazione, **si rinvia a quanto dedotto nel par. III dell’appello.**

**IV.8.** - In relazione all'incremento delle tariffe relative alle zone blu, i ricorrenti contestano la violazione dell’art. 7, comma 6 del nuovo codice della strada, affermando apoditticamente che i parcheggi sarebbero “*all’interno delle carreggiate*”.

La censura è priva di pregio. Si deve rammentare al riguardo che, ai sensi dell’art. 3, comma 7 del Codice della Strada, la carreggiata è definita come “*parte della strada destinata allo scorrimento dei veicoli; essa è composta da una o più corsie di marcia ed, in genere, è pavimentata e delimitata da strisce di margine*”.

Stante che la censura è formulata in modo del tutto apodittico non è dato comprendere in che modo i ricorrenti riterrebbero violate le prescrizioni predette.

Quanto all’asserita violazione dell’art. 7, comma 9, si osserva che il Comune ha provveduto ad operare una verifica ricognitiva sugli stalli con sosta non soggetta a pagamento presenti nelle diverse zone della città, ove è vigente il provvedimento di sosta a pagamento. Ciò al fine di meglio esplicitare il dimensionamento degli stadi liberi rispetto a quelli soggetti a tariffazione oraria.

**V. – Sul terzo motivo del ricorso di primo grado.**

**V.1. –** I ricorrenti hanno dedotto la violazione del DM n. 163 del 1999, degli artt. 7 e 8 D.lgs. n. 351 del 1999 e della direttiva 92/62/CE

Senonchéil DM 163 del 1999, ed il D.lgs. n. 351 del 1999 **sono stati abrogati** all’art. 21 1° comma, rispettivamente lett. p) e lett. a), D. lgs. 13 agosto 2010, n. 155., il quale ha recepito la direttiva 2008/50/CE ed ha sostituito le disposizioni di attuazione della direttiva 2004/107/CE. In quanto alla direttiva 92/62/CE pure invocata dai ricorrenti, essa è stata sostituita dalle direttive sopra citate del 2006 e del 2004.

*Ad abundantiam* si deduce comunque che nel merito le censure, il cui fulcro è la sorprendente affermazione secondo la quale “*le soluzioni predisposte dall'amministrazione non trovano riscontro nelle indagini ambientali, nelle misurazioni e nei controlli effettuati*” (p. 46 del ricorso di primo grado) sono del tutto infondate.

Come più volte rammentato, il Comune ha dato attuazione al *“Piano regionale di coordinamento per la tutela della qualità dell'aria ambiente”* di cui al decreto dell'Assessorato regionale Territorio ed Ambiente n. 176 del 2007, nel cui ambito Palermo è classificato quale comune di zona A (A1) ed è individuato *“****il trasporto quale fonte principale di inquinamento****, per cui un'attività volta a conseguire una riduzione della pressione dovuta al traffico veicolare privato … deve integrarsi con misure più puntuali”.*

Il piano indica le misure utili al contenimento degli inquinanti atmosferici tra le quali è specificamente menzionato **l'ampliamento delle aree urbane vietate al traffico veicolare**, in particolare quello privato ed in genere ai veicoli a motore più inquinanti.

Come pure dianzi rammentato, diversamente da quanto assumono gli appellati, il Comune ha proceduto sulla base di una adeguata istruttoria rappresentata dalla *“Relazione aggiornata sui fenomeni dell'inquinamento atmosferico nella città di Palermo”,* redatta dall’Area dell'Innovazione Tecnologica, Comunicazioni, Sport e Ambiente del 16 ottobre 2015, prot. n. 794853, allegata alla (impugnata) delibera della giunta comunale n. 28 del 16 febbraio 2016 (doc. 9). Dall'esame della relazione si desume, che, diversamente da quanto assumono gli appellati, il Comune ha effettuato i necessari rilevamenti tecnico scientifici, le indagini ambientali, le misurazioni, e i controlli.

Come sopra detto, le risultanze della predetta istruttoria risultano confermate da dalle seguenti ulteriori indagini, sopra dettagliatamente descritte (par. IV.3.):

- *”****Analisi dei dati e grafici dell’inquinamento atmosferico riferito alle polveri sottili (PM10) della città di Palermo per l’ano 2015****”* effettuata dal Comune di Palermo, Area Innovazione Tecnologica – Ufficio Innovazione (nel gennaio 2016, aggiornata nel marzo 2016) (doc. 55).

- **Focus sulla rivalutazione delle stime di traffico del Piano regionale di Tutela della Qualità dell’aria trasmessa dall’ARPA al Comune di Palermo con nota del 3 maggio 2016** (doc 59).

- **Analisi periodica dei flussi di traffico e livelli di inquinamento**, da ultimo condotta nel periodo intercorrente tra il 4 maggio 2016 ed il 18 maggio 2016 dall’Ufficio del Piano Tecnico del Traffico, nota prot. 824387/P del 23 maggio 2016, elaborata attraverso il software VISUM (doc. 70).

**V.II -** Nella memoria dei ricorrenti, depositata al TAR il 2 aprile 2016 (di replica alla memoria del Comune) in relazione al terzo motivo si legge che le “*centraline di rilevamento atmosferico - i cui esiti sono indicati nella deliberazione n. 28 del 16 febbraio 2016 (…) Sono tutte esterne alla ZTL”(p. 22).* E nel prosieguo: *“ la zona di maggior inquinamento nel 2015 (via di Blasi) con n. 69 superamenti della soglia consentita… di polveri sottili… è del tutto esterna alle ZTL.*

È agevole replicare che **su nove centraline dislocate in tutto il territorio urbano, ben tre si collocano nel perimetro della ZTL o dentro la ZTL**. Segnatamente, la centralina di piazza Castelnuovo si trova dentro la ZTL, le centraline di Piazza indipendenza e piazza Giulio Cesare si trovano, invece, lungo il suo perimetro.

Peraltro, **le centraline devono necessariamente essere distanziate tra loro per fornire un attendibile campionamento della qualità dell’aria** del territorio urbano e non avrebbe alcun senso collocarne nove dentro un'area ristretta come il perimetro della ZTL.

Ma c'è di più. E’ profondamente errato l’assunto secondo il quale le ZTL servano a ridurre l’inquinamento esclusivamente all’interno del loro perimetro.

Le ZTL si fondano, infatti, sul concetto di “**traffico di destinazione**”, vale a dire sull'idea che una parte significativa del traffico dell'intero territorio urbano è diretta verso il centro. Sicché le dette misure **sono volte alla riduzione del traffico nell’intero territorio urbano.**

E’ il caso di evidenziare, infatti, che i soggetti i quali, spostandosi dalle periferie verso il centro, utilizzano il mezzo privato, in luogo dei mezzi pubblici, inquinano soprattutto al di fuori del perimetro della ZTL.

La circostanza, addotta dagli odierni appellati, secondo la quale il maggiore livello di inquinamento è stato registrato dalla centralina posta in via Evangelista di Blasi ad angolo con Viale Regione siciliana, vale a dire nella circonvallazione di Palermo, è del tutto ovvia.

Ma è altrettanto ovvio che sarebbe assurda l’istituzione di una ZTL nella circonvallazione della città. Piuttosto, il Comune correttamente, ha cercato di ridurre il traffico in tutto il territorio urbano (dunque anche in circonvallazione) spingendo i numerosi automobilisti che si spostano verso il centro della città ad utilizzare i mezzi pubblici.

Non è casuale che in tutte le città d’Italia le ZTL sono istituite sempre in centro e non certo nelle circonvallazioni dove i livelli di inquinamento sono superiori.

Infine, appare opportuno evidenziare che i livelli di inquinamento rilevati dalle centraline risultano confermati dalle verifiche sui flussi di traffico, condotte nel periodo intercorrente tra il 4 maggio 2016 ed il 18 maggio 2016 dall’Ufficio del Piano Tecnico del Traffico (doc. 70).

Come sopra detto, tali verifiche consistono nel rilievo dei flussi di traffico, che viene successivamente elaborato attraverso il software VISUM, utilizzato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Tale software consente di determinare, dal numero e dal tipo di veicoli circolanti, i livelli di emissione e di diffusione degli inquinanti.

**V.III –** Si deve infine sottolineare che il codice della strada e le direttive del Ministero dei Lavori pubblici 21 luglio 1997 n. 3816, non subordinano affatto l’istituzione delle ZTL al superamento dei limiti di emissioni inquinanti.

Si consideri in proposito che **anche centri abitati con un livello di inquinamento certamente inferiore a quello registrato a Palermo hanno istituito ZTL soggette a tariffazione**. A titolo di esempio si può indicare il Comune di Aosta, che conta appena 34.000 abitanti.

Appare significativo, peraltro, che in seguito al deposito dell’impugnata ordinanza del TAR Sicilia, proprio in relazione alla ZTL del Comune di Aosta, il 4 maggio 2016, la testata online “AostaCronaca.it” abbia titolato: “***A Palermo il Tar sospende le Ztl; cosa succede ad Aosta*”** (doc. 69).

**Nella non temuta ipotesi in cui gli orientamenti del TAR, particolarmente invasivi della discrezionalità tecnica del Comune, venissero confermati da codesta giurisdizione di ultima istanza, sarebbe certamente posta in discussione la legittimità delle ZTL soggette a tariffazione istituite in tutta Italia, con un effetto “valanga” i cui esiti sarebbero nefasti.**

**V.IV –** Si deve infine rammentare che la ZTL di Palermo, non persegue soltanto la finalità di protezione dell’ambiente, ma un insieme di obiettivi ulteriori e complementari rispetto alla tutela dell’ambiente. Come riportato nel PGTU (p. 45 della relazione di progetto) infatti si tratta di un “*essenziale strumento per: a) la riduzione dei livelli di inquinamento atmosferico ed acustico; / b) il miglioramento dei flussi di traffico…; / c) la tutela ambientale del patrimonio architettonico del centro storico di Palermo; d) la salvaguardia della circolazione delle "utenze deboli"; e) il risparmio energetico*”.

**VI. – Sul quarto motivo del ricorso.**

Si deduce la violazione del D.M. 2 aprile 2002, n. 60, recante ***“****Recepimento della direttiva 1999/30/CE del 22 aprile 1999 del Consiglio concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo e della direttiva 2000/69/CE relativa ai valori limite di qualità dell'aria ambiente per il benzene ed il monossido di carbonio”.*

Senonché **tale decreto è stato abrogato** dalla lettera *q*) del comma 1 dell'art. 21, D.Lgs. 13 agosto 2010, n. 155.

Nel merito, in relazione all’affermazione secondo la quale “*analizzando il sito ufficiale della RAP il superamento della soglia di inquinamento consentito riguarda aree esterne alle ZTL”*, si rinvia alle deduzioni svolte al punto V.2.

**VII. – Sul quinto motivo del ricorso di primo grado.**

I ricorrenti deducono la violazione di numerose disposizioni della Costituzione (artt. 3, 16, 42, 97), la violazione e falsa applicazione del D.lgs. n. 285 del 1992 (senza indicazione di articoli), della direttiva ministeriale n. 3816 del 1997 e dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Assumono che i provvedimenti impugnati, del Consiglio e della Giunta Comunale, non risolvono in alcun modo il problema ambientale e non rispondono all’esistenza dei presupposti che giustificano i poteri di cui all’art. 7 del D. Lgs. n. 285 del 1992 stante che *“il transito non è escluso, bensì è condizionato al pagamento di un pass”,* e non è chiaro in base a quali parametri sia stato calcolato.

Si fa poi riferimento **al reddito e alla capacità contributiva,** sicché si assume la natura tributaria del corrispettivo. Si afferma che la possibilità di transitare per i residenti non risolve il problema del superamento della soglia minima di inquinamento consentita.

Fanno seguito lagnanze che riguardano *“il danno in termini economici per le realtà imprenditoriali, commerciali, artigianali professionali ed in generale per l’intera economia cittadina…”.*

Si lamenta nuovamente l’assenza di un PUT, l’assenza di mezzi pubblici che possano sopperire ai limiti della circolazione imposti dall’amministrazione, la limitazione alla libertà personale e di circolazione di persone e cose sancita dall’art. 16 Cost..

In quanto alla circostanza che il transito non è escluso ma è condizionato al pagamento di un pass, è agevole osservare che è proprio quello che prevede l’art. 7 del codice della strada il quale espressamente prescrive, come abbiamo visto, al comma 9, che i Comuni possono subordinare l’ingresso o la circolazione dei veicoli a motore all’interno delle ZTL anche al pagamento di una somma di denaro.

Non può configurarsi nessuna violazione del principio di eguaglianza in quanto i residenti e di non residenti non sono uguali. È agevole al riguardo osservare che, seguendo l'orientamento dei ricorrenti in nessun caso e di nessuna città si potrebbero mai istituire le ZTL a pagamento perché una siffatta istituzione comporterebbe una diversità di trattamento tra residenti non residenti, nonché tra coloro i quali hanno necessità di attraversare le ZTL e coloro i quali invece possono farne a meno.

La seguente affermazione (pag. 49 del ricorso di primo grado) *“b) l’imposizione della proprietà di una vettura appartenente ad una classe di consumo determinata dall'amministrazione per* *accedere alla propria abitazione e svolgere liberamente le proprie attività lavorative personali”* è palesemente destituita di fondamento.

Nell’allegato 5 alla delibera numero 28 del 16 febbraio 2016 (doc. 9), in relazione a *“****Residenti, domiciliati e accasermati****”,* si legge: *“Tipologia di veicolo autorizzabile: autoveicolo,* ***appartenente a qualsiasi classe di omologazione Euro****, il cui proprietario o utilizzatore (in caso di leasing o comodato d'uso) o titolare del contratto di noleggio a lungo termine risulta:/ componente della famiglia anagrafica;/ società che dichiara di avere assegnati in uso esclusivo il veicolo ad un residente o domiciliato, che risulta titolare o dipendente della stessa”* (pag. 10. Nelle pagine successive la disciplina relativa ad altre categorie come quella di chi presta assistenza).

Sicché i residenti ed assimilati sono autorizzabili in relazione a qualsiasi classe di veicolo. Sono chiamati soltanto ad effettuare un versamento di € 90,00. Per quanto concerne i non residenti, sono autorizzabili soltanto i veicoli con classe di omologazione pari o superiore ad Euro 3. La detta esclusione si fonda su una precisa risultanza istruttoria. Come si legge a p. 2 della citata delibera della Giunta Comunale n. 28 del 16 febbraio 2016, “*nella realtà cittadina è presente un parco veicolare ancora fortemente condizionato dalla presenza di auto con omologazione non superiore ad Euro 3*”. Segnatamente, secondo i dati disponibili al 2014 (Fonte ACI) oltre il 34% del parco veicolare ha una classe di omologazione inferiore ad EURO 3.

Quanto precede, peraltro, dimostra che, diversamente da quanto ritenuto dal TAR, la ZTL in questione prevede anche forme di controllo delle emissioni nocive***“prive di onere economico per i cittadini***”. Infatti, come detto, **per i soggetti che non risiedono nel perimetro della ZTL, non è possibile circolarvi con veicoli inferiori ad euro 3**, neanche pagando la relativa tariffa.

Infine, in relazione all’apodittica affermazione secondo cui la ZTL sarebbe stata istituita “*in assenza di mezzi pubblici che possano sopperire ai limiti alla circolazione imposti dall’amministrazione…”* (ricorso p. 52) si rinvia alla documentata descrizione del potenziamento del trasporto pubblico urbano di cui al par. III dell’appello (p. 14 ss).

**VIII. – Sul sesto motivo del ricorso di primo grado.**

I ricorrenti deducono la violazione delle leggi regionali n. 7/92, n. 26/93, n. 44/91, n. 35/97, dello Statuto comunale, del D.Lgs. n. 162 del 2006 (recte 163/2006). Si pongono il problema del conferimento all’AMAT dell’accertamento e della riscossione e sostanzialmente della gestione della ZTL.

Come abbiamo precedentemente precisato, l’AMAT si configura come una società *in house,* costituita (attraverso la trasformazione dell’Azienda), proprio per l’effettuazione di tutte le attività che concernono la circolazione e i trasporti.

Come è noto, l’affidamento, da parte di un Comune, di servizi pubblici ai sensi dell’art. 112 ss D.Lgs. n. 267 del 2000, ad una società *in house* non richiede l’effettuazione di una gara.

**IX. – Sul settimo motivo del ricorso di primo grado.**

Il motivo è inammissibile perché è peggio che generico (circostanza che tante volte si verifica). I ricorrenti sostengono al contempo, ed anzi contestualmente, che la ZTL non è concepita come un tributo…ma che è concepita come un tributo.

Infatti:

- a pag. 55 si legge: *“Risulta in modo evidente che la ZTL* ***non è concepita come un tributo****, cioè come un prelievo coattivo di ricchezza, ma come un corrispettivo da pagarsi a fronte della volontà di entrare in un'area che è stata limitata al traffico per esigenze particolari del traffico stesso, per ragioni di sicurezza della circolazione, di salute, di ordine pubblico, di tutela del patrimonio ambientale culturale”;*

- a pag. 56 si legge: *“Il pass ZTL, se così concepito,* ***non è un tributo****, ma un corrispettivo per l'accesso (in genere vietato) in un'aria, volto a diminuire l'uso del mezzo proprio a motore”;*

- ma a pag. 59 si legge: *“****Si tratta, nella sostanza, di un tributo****,* ***sussistendo tutti gli elementi indicati dalla giurisprudenza costituzionale****”.* Fa seguito la citazione della *“sentenza n. 238 del 16 luglio 2009 della Corte costituzionale, con la quale è stata sancita la natura tributaria della Tariffa di igiene ambientale c.d. TIA) (nello stesso senso, si vedano le sentenze n. 141/2009 e n. 218/2009, circa la natura tributaria del Canone per l'istallazione dei mezzi pubblicitari)”.* E poi ulteriori considerazioni a sostegno della natura tributaria del corrispettivo alla luce della richiamata sentenza della Corte costituzionale.

In subordine rispetto all’eccezione di inammissibilità della censura, in relazione alla natura non tributaria del corrispettivo si rinvia alle deduzioni dianzi svolte sul primo motivo del ricorso.

Poiché si deve escludere la natura "tributaria" della tariffa per il rilascio del permesso di accesso e di transito alla Z.T.L., non si può configurare la violazione dell'art. 119 Cost. pure dedotta dai ricorrenti.

A pag. 62 del ricorso si legge: *“Ne consegue la violazione del principio di riserva di legge di cui all'art. 23 Cost., non essendo previsto dalla legge statale o regionale alcun tributo da collegarsi al presupposto indicato dal Comune, cioè all'accesso, tramite automobili, nelle strade pubbliche di un'ampia… porzione del territorio comunale…”.*

Anche a tale riguardo si rinvia alle deduzioni svolte nella replica al primo motivo del ricorso laddove, sulla base di precise citazioni giurisprudenziali, abbiamo precisato che l’art. 23 cost. risulta pienamente rispettato stante l'espressa disposizione contenuta nell’art. 7, 9° comma, CdS.

I ricorrenti assumono che l'istituzione della ZTL non sarebbe accompagnata da alcun potenziamento del sistema di trasporto pubblico ed aggiungono che il vero intento del Comune sarebbe quello di fare incassare all’AMAT 30 milioni di euro per fare pagare il tram non agli utenti dello stesso ma agli automobilisti che non possono usarlo considerato che il tram non è presente nella ZTL centrale.

Tali affermazioni sono destituite di fondamento.

L’istituzione della ZTL si inserisce in un complesso quadro di misure volte al miglioramento della circolazione e della viabilità nella città di Palermo.

Sono da rammentare: l’attivazione di quattro linee di Tram, l’acquisto di 88 automezzi (di cui 29 elettrici) per il *car sharing*, l’introduzione del *bike sharing* attraverso l’acquisto di 420 biciclette e la creazione dei relativi stalli, dislocati in 37 cicloparcheggi, l’intensificazione delle corse degli autobus dentro e verso il perimetro della ZTL, con conseguente aumento della capacità di trasporto, l’istituzione di navette gratuite verso il centro storico, l’ordinazione di 39 nuovi autobus di ultima generazione, di cui 18 già consegnati e 21 in corso di consegna, la fornitura di 13 scuolabus, ecc. (per una descrizione maggiormente dettagliata si rinvia al par. III dell’appello, p. 14 ss., lett. A-G).

Si deve infine osservare che, come sopra rammentato, **la circostanza che il corrispettivo della ZTL sia incassato direttamente dall’AMAT dimostra la finalità ambientale della misura, la quale consente ulteriori potenziamenti del trasporto pubblico**.

**Ben diverso sarebbe il caso se il predetto corrispettivo fosse incassato dal Comune e destinato ad altre finalità.**

**X. – Sull’ottavo motivo del ricorso di primo grado.**

La censura è palesemente destituita di fondamento come risulta dalla ricostruzione cronologica degli avvenimenti succedutisi in Consiglio Comunale effettuata da Comune con la memoria di primo grado.

Il primo atto che è stato sottoposto a votazione ed approvato dal Consiglio Comunale è stato, infatti, il sub emendamento n. 3, modificativo dell'emendamento n. 1, corredato da parere di regolarità tecnica e contabile favorevole degli Uffici.

Solo successivamente è stato posto in votazione ed approvato dal Consiglio Comunale l'emendamento n. 1, nel testo sub emendato (sub emendamento n. 3) dall'organo consiliare in precedenza. Sicché non risponde al vero l’assunto dei ricorrenti secondo il quale *"in particolare, risulta essere stato approvato l'emendamento n. 1, con il seguente testo: «All'art. 13 del Contratto di Servizio cassare il punto d)»"*.

Infatti, il testo approvato dall'organo consiliare è l'emendamento n. 1, nel testo sub emendato votato ed approvato dall'assemblea, *" .., sostituire euro 120/00 con euro 100/00 annuali. Nella tabella a pagina 5 e 9 aggiungere autolinee mezzi pesanti - turistici - servizi turistici di linea e modificare l'aliquota da 200% a 600% e la tariffa da euro 240 in euro 600".*

Quindi, non solo l'emendamento n. 1 non era ancora stato approvato dal Consiglio Comunale in quanto era stato approvato per primo il sub-emendamento n. 3 all'emendamento n. 1, ma lo stesso, diversamente da quanto sostenuto dai ricorrenti in prime cure, non ha natura soppressiva.

Legittimamente, quindi, il sub-emendamento è stato dichiarato ammissibile dall'organo consiliare, in quanto non soppressivo (bensì modificativo) dell'emendamento n. 1 che non era ancora stato approvato dal Consiglio.

Risulta confermato quindi che non può configurarsi nessuna violazione dell'art. 42, punto 9), del regolamento di funzionamento del Consiglio comunale il quale stabilisce che sono «non ammessi sub-emendamenti soppressivi», in quanto – si perdoni la ripetizione - il sub-emendamento ha soltanto modificato un emendamento peraltro non ancora approvato.

Per i suddetti motivi si chiede che

VOGLIA IL CONSIGLIO

In accoglimento dell’appello annullare l’ordinanza appellata e respingere l’istanza cautelare proposta con il ricorso di primo grado.

Palermo, 23 maggio 2016.

(Prof. Avv. Salvatore Raimondi)