

ALESSANDRO DAGNINO

AVVOCATO CASSAZIONISTA

DOCENTE DI DIRITTO TRIBUTARIO
NELL'UNIVERSITÀ DELL'AQUILA

via Quintino Sella, 77 - 90139 Palermo
tel. 091 309062 - fax 091 325428

ECC.MO CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA
PER LA REGIONE SICILIANA

(Sez. giurisdizionale, R.G. n. 445/2016, c.c. 26 maggio 2016)

*

MEMORIA

nell'interesse:

- dei sigg.ri **Massimo Merighi e altri**, rappresentanti e difesi dall'avv. Alessandro Dagnino, giuste procure speciali stese in calce all'atto di costituzione del 18 maggio 2016,

- ricorrenti appellati -

- della **Federazione provinciale del commercio, del turismo, dei servizi, delle professioni e delle piccole e medie imprese di Palermo** - in breve "Confcommercio Imprese per l'Italia - Palermo", nel prosieguo anche Confcommercio Palermo;

- dell'**Associazione artigiani e piccole imprese della provincia di Palermo** - Confartigianato imprese Palermo, nel prosieguo anche Confartigianato Palermo,

interventuti nel giudizio *a quo*, pendente innanzi al TAR Sicilia con rituali atto di intervento del 19 maggio 2016 (doc. n. 1 e doc. n. 2), rappresentati e difesi nel presente procedimento d'appello dall'avv. Alessandro Dagnino, giuste procure speciali stese in calce al presente atto,

- intervenienti -

CONTRO

il **Comune di Palermo**, in persona del Sindaco *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Giulio Geraci giusta procura speciale in calce al ricorso in appello dallo stesso proposto,

- *resistente appellante*

-

E NEI CONFRONTI

dell'AMAT Palermo s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro-tempore* (in prosieguo anche l'AMAT), rappresentata e difesa, congiuntamente e disgiuntamente, dall'avv. Salvatore Raimondi e dall'avv. Luigi Raimondi, giusta procura speciale in calce al ricorso in appello dalla stessa proposto.

- *controinteressata*

appellante -

*

Le impugnazioni avversarie devono essere rigettate perché infondate; l'impugnazione del Comune deve, preliminarmente, essere dichiarata improcedibile.

Valgano, al riguardo, per le infrascritte ragioni.

*

1. - Improcedibilità dell'appello

i. L'atto introduttivo del presente giudizio è stato proposto da circa duecento cittadini palermitani, i cui nomi sono tutti riportati nel ricorso innanzi al Tribunale amministrativo regionale e nell'ordinanza impugnata *ex adverso*, la quale è stata pronunciata, come per legge, nei confronti di tutti i ricorrenti.

Gli appelli del Comune e dell'AMAT sono stati notificati mediante consegna di unica copia per tutti i ricorrenti nel domicilio comune dagli stessi eletto presso lo studio dell'avv. Scimone.

Secondo un indirizzo del Consiglio di Stato, il ricorso collettivo non può considerarsi proposto da una sola parte soggettivamente

complessa, ma da tante parti quante sono le persone dei ricorrenti e pertanto **il gravame dev'essere notificato in una copia per ciascuna delle parti**, anche se le stesse abbiano eletto domicilio presso lo stesso difensore, determinandosi, diversamente, *«un'oggettiva ed insuperabile situazione di incertezza circa l'effettivo destinatario della notifica, incertezza che non verrebbe meno neppure a seguito della costituzione, in sede di gravame, di tutte le controparti»* (Cons. Stato, n. 5729 del 2002), ipotesi, quest'ultima, peraltro non verificatasi nel caso di specie, considerato che sono costituiti in appello soltanto quattordici ricorrenti.

Ove si condividesse l'indirizzo nel quale si colloca la citata decisione del C.d.S. del 2002, entrambi gli appelli dovrebbero essere dichiarati improcedibili.

ii. Anche a voler seguire altri, ben noti, recenti orientamenti dello stesso Consiglio di Stato con i quali si facultizza la notifica del gravame in unica copia presso il domicilio comune a tutte le parti, resta in ogni caso pacifico, anche nella giurisprudenza più recente, che *«la possibilità di notifica in unica copia al difensore, che risulti costituito per più parti, nonché gli obblighi informativi e di assistenza tecnica, correlati al mandato ricevuto dal medesimo, non escludono che l'azione, notificata presso il domicilio eletto, debba specificare singolarmente i relativi destinatari, quali controparti sul piano sostanziale»* (cfr. Cons. Stato, n. 4099 del 2011).

Il mancato assolvimento, da parte del Comune, dell'onore processuale (peraltro minimo) di indicare nel ricorso in appello i

nomi dei destinatari del gravame risulta *per tabulas* dall'atto di impugnazione.

L'appello del Comune è stato, infatti, proposto «*contro i sig.ri Merighi Massimo e c.ti, rappresentati e difesi dall'avv. Giovanni Scimone e dall'avv. Alessandro Dagnino ed elettivamente domiciliati presso lo studio del primo, in Palermo, via Nicolò Garzilli n. 4*» (cfr. appello Comune, pag. 1); identica formula è stata utilizzata nella relata di notifica.

Ne consegue la palese improcedibilità del gravame dell'Ente locale.

Dall'improcedibilità dell'appello del Comune non può che discendere l'inammissibilità del gravame dell'AMAT s.p.a..

Ed infatti l'Azienda municipalizzata dei trasporti, pur essendo sul piano formale una persona giuridica distinta dal Comune, è in concreto una società sottoposta a controllo analogo dell'Amministrazione locale (c.d. società *in-house*), nonché un «ente strumentale controllato», per utilizzare la formula prevista in materia di contabilità pubblica (cfr. art. 11-ter, d.lgs. n. 118 del 2011 «*Si definisce ente strumentale controllato ... di un ente locale ... l'azienda o l'ente, pubblico o privato, nei cui confronti ... l'ente locale ha una delle seguenti condizioni: a) il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili nell'ente o nell'azienda*»).

Per questo motivo — e in virtù dei ben noti principi che governano la materia — l'AMAT non è “parte processuale” in senso proprio, in quanto non è autonomo centro d'imputazione d'interessi, ma mero organo del Comune.

L'assunto è confermato da una condivisibile decisione del T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. I, 23 dicembre 2008 n. 4743, il quale, esprimendosi in termini di giuridica evidenza, ha affermato che *«Nei casi in cui l'amministrazione eserciti, sul soggetto partecipato, un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, manca un rapporto di alterità-terzietà tra amministrazione e società in house, nel senso che quest'ultima assume un ruolo strumentale rispetto al perseguimento degli interessi e degli obiettivi della P.A., con la palese conseguenza processuale (per ogni possibile controversia) della giuridica imputabilità (nella specie) della relativa procedura non a CUP 2000 s.p.a. (che agisce quale mera longa manus strumentale), ma in capo all'Ausl di Ferrara, effettiva parte necessaria del giudizio e la cui mancata tempestiva evocazione in giudizio costituisce causa di sicura inammissibilità del ricorso»*.

Deve quindi affermarsi l'Azienda dei trasporti, in quanto organo del Comune, non è legittimata ad appellare in proprio la decisione cautelare, in difetto di appello della propria Amministrazione di appartenenza, non essendo titolare di autonomo interesse ad agire ex art. 100 c.p.c.

La stessa, infatti, non subisce alcuna *«lesione diretta ed attuale dell'interesse»* che dichiara di voler proteggere attraverso il gravame (in questo senso Cons. Stato n. 994 del 2015).

In particolare, gli atti impugnati non incidono sull'interesse dell'AMAT a procurarsi il capitale necessario per lo svolgimento della propria attività, poiché trattasi di questione rimessa all'Ente cui la società afferisce, per di più alla luce della più recente

disciplina della contabilità pubblica che prevede il consolidamento dei conti delle partecipate nel bilancio del Comune (cfr. art. 11-*bis*, d.lgs. n. 118 del 2011: «*Gli enti di cui all'art. 1, comma 1 [cioè, per quanto qui interessa, gli enti locali], redigono il bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate*»).

Ma anche se si volesse considerare l'AMAT alla stregua di un soggetto dotato di un interesse autonomo rispetto a quello del Comune — quale non è — occorre ricordare che l'interesse dell'Azienda dei trasporti al versamento dell'ecopass da parte dei cittadini palermitani (ivi inclusi gli odierni ricorrenti, nonché gli associati alle associazioni intervenienti) nasce dal contratto di servizio allegato alla deliberazione del Consiglio n. 787 del 2015, impugnato *in parte qua*.

In base a questo contratto il ricavato delle vendite dell'ecopass costituisce il corrispettivo che il **Comune** si è obbligato a versare alla propria partecipata a fronte del servizio di gestione del Tram. Ne consegue che, nel caso di annullamento degli atti impugnati, l'AMAT resterebbe comunque creditrice nei confronti del Comune per il corrispettivo di 30 milioni di euro che in base al contratto di servizio l'Ente locale dovrebbe comunque versarle.

Ne consegue altresì che la posizione patrimoniale dell'AMAT, se considerata come soggetto autonomo rispetto al Comune, non sarebbe pregiudicata in alcun modo dall'accoglimento del ricorso. Nemmeno l'AMAT potrebbe legittimamente vantare l'interesse processuale a difendere gli atti impugnati sotto il profilo del loro asserito scopo di tutela ambientale, come strumentalmente

affermato dalla società, che invece è mossa, con tutta evidenza, dall'obiettivo di sollevare il Comune dall'obbligo di pagare i costi di gestione del tram attingendo alle ordinarie entrate derivanti dalla fiscalità generale.

Ed infatti tra gli scopi della società di trasporti non rientra, ovviamente, quello di protezione dell'ambiente, il quale va semmai annoverato tra le finalità del Comune che ha però proposto un appello improcedibile.

Per quanto osservato, dall'improcedibilità dell'appello del Comune deriva l'inammissibilità del gravame dell'AMAT, per carenza di interesse autonomo ad agire.

*

2. - Sull'eccezione di inammissibilità del ricorso, formulata dal Comune

L'Amministrazione comunale, ma non anche l'AMAT, insiste in appello (dedicandovi quasi la metà del proprio atto, cfr. appello avversario, punto 1) in una soltanto delle due eccezioni di inammissibilità del ricorso, già formulate in primo grado e cioè quella relativa all'asserito difetto di prova dell'interesse ad agire dei signori Merighi e c.ti.

L'Ente locale ha invece abbandonato la seconda eccezione, relativa alla mancata impugnazione della delibera consiliare n. 365 del 29.10.2013, approvativa del P.G.T.U. e della delibera giuntale n. 166 del 9.10.2015, delimitativa delle due ZTL, eccezione che invece è stata coltivata dall'AMAT e sulla quale ci si diffonderà più avanti.

In ordine alla prima eccezione, il Comune in verità cerca, in

questa sede, di “correggere il tiro” rispetto a quanto inizialmente affermato innanzi al T.A.R.

Nel primo grado cautelare l'odierno appellante aveva basato la propria eccezione sull'asserita mancata dimostrazione della lesività dei provvedimenti impugnati, in quanto gli stessi sarebbero «*specificamente rivolti: “ai singoli cittadini, residenti o meno nelle ZTL, proprietari di autoveicoli ...”*; epperò, i sopradetti ricorrenti non hanno assolutamente dimostrato di possedere alcun automezzo» (cfr. memoria del 30 marzo 2016, pag. 5 s.)

Di tale eccezione i ricorrenti avevano dimostrato l'infondatezza in diritto e in fatto con le argomentazioni contenute nella memoria del 2 aprile 2016, con la quale avevano evidenziato che il diritto del quale gli stessi chiedevano la tutela era quello «*di utilizzare le strade comunali*», il quale «*costituisce una componente del diritto di circolazione spettante a ogni cittadino, garantito dall'art. 16 della Costituzione*» e che «*tale diritto, per espressa disposizione della norma citata spetta a ciascuno in quanto “cittadino”, senza che occorra essere anche “proprietario di auto”*» (cfr. art. 16, Cost.: «*Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza*»).

Ad ogni modo, *ad abundantiam*, i ricorrenti avevano documentato di essere proprietari di auto, producendo in giudizio «*i libretti di circolazione e i certificati di proprietà degli automezzi intestati ad alcuni*» di loro, tra i quali, ad esempio, Merighi e Robotti (cfr. memoria cit., pag. 3 e, ivi, all. n. 1).

Il T.A.R., tenendo conto della natura sommaria della cognizione che caratterizza la fase cautelare, ha rigettato l'eccezione dichiarando succintamente che «*sussiste la legittimazione ad agire in capo ai ricorrenti in ragione della natura degli atti impugnati*».

È facile comprendere, leggendo tale formula nel contesto nel quale la stessa è inserita, che il T.A.R. abbia voluto rilevare che gli atti impugnati, *per loro natura*, incidono sul diritto costituzionale alla mobilità dei cittadini, diritto della cui lesione gli stessi sono perciò certamente legittimati a dolersi in sede giurisdizionale, proprio in quanto cittadini.

Nell'appello cautelare (cfr. ivi, punti 1 e 2), il Comune, utilizzando la ben nota tecnica retorica dell'ampliamento, tenta di estendere la propria obiezione affermando, in modo ben più generale:

- che «*i ricorrenti "non dimostrano in alcun modo di essere lesi dai provvedimenti aventi ad oggetto misure di limitazione della circolazione veicolare per il contenimento dell'inquinamento atmosferico"*» (controparte omette quindi il riferimento, fatto in primo grado, alla necessità di provare di essere automobilisti);
- che gli stessi inoltre non avrebbero «*fornito una prova sufficiente della propria legittimazione ad agire - da intendersi come la titolarità di una posizione di interesse qualificata e differenziata - né di un concreto interesse al ricorso*»;
- che il T.A.R. si sarebbe addirittura «*sostituito ai ricorrenti processualmente inadempienti indicando in motivazione come prevalente ... il generico interesse "dell'utenza a non subire una ingiustificata - in quanto posta da un provvedimento illegittimo -*

compressione del proprio diritto alla mobilità» (rilievo, questo, che costituisce il precipitato processuale dei dubbi sull'imparzialità dei giudici rappresentati dal Sindaco anche alla stampa, posizione del tutto inaccettabile, che ha provocato le giuste proteste persino di esponenti della sua maggioranza e, in particolare, del consigliere Filoramo, capogruppo del PD doc. n. 3).

È facile, però, replicare che i ricorrenti:

- hanno individuato in modo preciso il bene della vita che viene pregiudicato dai provvedimenti impugnati, cioè il diritto costituzionale alla mobilità, che certamente i provvedimenti medesimi sono suscettibili di comprimere (cfr., tra l'altro, istanza cautelare *inaudita altera parte* del 24 marzo 2016, pag. 5, ove si afferma che «*i provvedimenti impugnati sono suscettibili di limitare in modo rilevante i diritti dei cittadini e la mobilità nell'area oggetto della ZTL, senza che il Comune abbia approntato mezzi di viabilità alternativa, come già rilevato in ricorso*», concetto ribadito nella memoria del 2 aprile 2016, pag. 31);
- hanno dimostrato di essere titolari di questo diritto, in quanto cittadini italiani e, in particolare, palermitani (fatto affermato in ricorso e non contestato *ex adverso* e che risulta, comunque, dalle carte di circolazione prodotte come allegato n. 1 alla memoria del 2 aprile 2016);
- hanno anche dimostrato di avere, rispetto al bene in questione, una posizione differenziata rispetto ad altri cittadini, ed infatti tra gli stessi (come risulta dalle carte di circolazione citate) vi sono soggetti residenti all'interno della ZTL1, altri residenti all'interno della ZTL2 e altri non residenti in alcuna ZTL.

In particolare, i **residenti nelle ZTL1 e ZTL2** sono lesi perché il Comune ha agito in palese violazione della direttiva n. 3816 del 1997 del Min. LL.PP. (cfr. pag. 27 memoria del 2 aprile 2016), la quale prevede che i provvedimenti istitutivi delle ZTL debbano, nella determinazione della tariffa, «*distinguere la posizione del residente o del domiciliante che dispone di un proprio posto auto, per il quale si può prevedere la **gratuità dell'accesso**, distinto dal residente o domiciliante che sosta su strada per il quale si può prevedere la **leggera onerosità dell'accesso***», laddove invece gli atti impugnati prevedono, per i residenti un lieve abbattimento della tariffa rispetto ai non residenti (90 euro anziché 100), senza distinguere tra chi dispone di posto auto e chi no.

Inoltre, i **residenti nella ZTL2** sono particolarmente lesi perché subiscono l'attivazione immediata della massima limitazione del traffico contemplata dal P.G.T.U., che per l'ampiezza dell'area delimitata costituisce una violazione del principio di gradualità, la quale a sua volta determina una maggiore lesione del diritto alla mobilità, peraltro in violazione dell'obbligo di istituire di mezzi di mobilità che compensino quella inibita.

Infine, i **non residenti nella ZTL** vendono certamente leso il loro diritto di percorrere le strade principali della loro città, rispetto agli altri cittadini italiani che risiedono in città nelle quali non è prevista alcuna ZTL. Inoltre gli stessi rischiano di subire le conseguenze del maggiore inquinamento che gli atti impugnati produrrebbero nelle strade nelle quali risiedono, essendo evidente che alla limitazione del traffico all'interno della ZTL corrisponderebbe un appesantimento della circolazione di auto nelle zone esterne,

liberamente percorribili.

Si deve aggiungere, infine, che è del tutto pretestuosa la prospettazione del Comune secondo la quale i provvedimenti impugnati «*si scontrano con una resistenza culturale di una minoranza di cittadini, portatori di interessi individuale o appartenenti a specifiche e minoritarie categorie dell'economia*», com'è testimoniato dagli interventi adesivi *ad adiuvandum* spiegati da due delle associazioni maggiormente rappresentative delle categorie produttive, quali sono la Confcommercio Palermo e la Confartigianato Palermo.

Il Comune non sta – come vorrebbe far credere – conducendo una battaglia per una città più “civile”.

Sta, al contrario, tentando di applicare in modo improprio una disposizione di legge concepita per giusti fini di contrasto all'inquinamento, per istituire quella che è in realtà una tassa occulta e, come tale ingiusta, in quanto non prevista dall'ordinamento fiscale nel quale vige il principio della riserva di legge di cui all'art. 24 Cost.

Il Comune pensa così di far pagare coattivamente alla generalità dei cittadini il costo del servizio di gestione del tram che avrebbe dovuto finanziare, oltre che con i proventi della vendita dei biglietti di trasporto, con le ordinarie entrate tributarie, entrate che però sono oggi destinate in bilancio a sostenere altre spese che l'Amministrazione potrà così evitare di ridurre, mantenendo tutti gli sprechi in essere.

L'istituzione dell'ecopass, che dovrebbe avere lo scopo di scoraggiare la circolazione delle auto in alcune aree della città,

viene così trasformata in una vera e propria entrata fiscale generale occulta, come, con incredibile candore, ha dichiarato il Sindaco in occasione del dibattito consiliare, recentemente riportato dalla stampa (cfr. l'articolo apparso sul blog Rosalio.it, doc. n. 4, visualizzabile su <http://www.rosalio.it/2016/05/20/le-ztl-una-forma-di-fiscalita-generale-occulta-parola-di-orlando-in-consiglio/>, dov'è pubblicato il video della seduta consiliare nella quale il Sindaco ha affermato: «*allora, chiamatela come volete, ma siamo in presenza di una ZTL ... sostanzialmente siamo in presenza di una forma di fiscalità generale occulta! Va bene così? Quando dovessimo raggiungere questa forma di fiscalità generale occulta a livelli adeguati, possiamo pensare al trasporto pubblico gratuito*»).

Non v'è chi non veda come sia certamente interesse dei cittadini ricorrenti, cui si sono aggiunte le principali associazioni rappresentative delle categorie produttive, contrastare siffatto disegno.

L'eccezione di inammissibilità del ricorso è, pertanto, certamente infondata.

*

3. Sull'eccezione di inammissibilità del ricorso, formulata dall'AMAT Palermo s.p.a.

Come ricordato al punto precedente, l'AMAT ha riproposto in appello l'ulteriore eccezione di inammissibilità del ricorso (abbandonata dal Comune) relativa al difetto di impugnazione della delibera consiliare n. 365 del 2013, di approvazione del P.G.T.U. e della delibera giunta n. 166 del 2015, con la quale

sono state delimitate la ZTL1 e la ZTL2.

Il T.A.R., accogliendo le considerazioni formulate dai ricorrenti a pag. 5 s. della memoria del 2 aprile 2016, ha affermato che tali delibere «*non assumono contenuto lesivo, atteso che solo con i provvedimenti impugnati si è provveduto ad istituire l'attuale zona a traffico limitato, comprensiva della cd. "ZTL1" (o "ZTL Centrale") e "ZTL2", determinandosi gli effetti lesivi lamentati in ricorso*» (*recte*: secondo il P.G.T.U. la ZTL Centrale sarebbe costituita inizialmente dalla ZTL1 e, successivamente, ampliata fino a ricomprendere l'area della ZTL2).

La difesa dell'AMAT insiste nel rilievo, osservando che gli atti impugnati sarebbero meramente applicativi di quelli generali, non impugnati, che avrebbero invece contenuto «*immediatamente lesivo*» delle «*posizioni giuridiche soggettive dei singoli*» ricorrenti (cfr. appello AMAT, pag. 13).

È appena il caso di premettere che la censura dell'AMAT — che assume la natura immediatamente lesiva degli atti che hanno previsto, **solo in potenza**, l'istituzione delle ZTL — si pone in evidente contraddittorietà con quella del Comune, che invece, come si è visto al punto precedente, assume il difetto di interesse a ricorrere dei cittadini per difetto di prova della natura lesiva degli atti con i quali sono state, **in effetti**, istituite le due ZTL.

Ad ogni modo, si devono sul punto richiamare i fatti documentali già evidenziati nella memoria del 2 aprile 2016 (pagg. 3-6), dai quali emerge la natura puramente pretestuosa dell'eccezione.

E cioè, con riguardo alla delibera consiliare n. 365 del 2013, approvativa del P.G.T.U.:

- che si tratta di atto di mera programmazione, poiché con esso l'Amministrazione ha soltanto individuato le aree nelle quali avrebbe potuto, in futuro, istituire ZTL, aree che non comprendono solo la ZTL Centrale, ma anche le ZTL dei mercati storici (cfr. punto 5.3.5., pag. 41 del P.G.T.U.), nonché «altre ZTL» (cfr., ivi, punto 5.3.6., pag. 43);
- che la delibera nulla prevedeva in ordine alle fasce orarie di limitazione del traffico, alle deroghe, all'importo delle tariffe, ai percorsi di transito, alle specifiche soluzioni di mobilità alternativa;
- che la delibera approvativa del P.G.T.U. prevedeva, anzi, che *«l'eventuale introduzione di ZTL saranno istituite sulla scorta di studi specifici aggiornati, che consentano di individuare le aree di maggiore inquinamento atmosferico, ed al fine del contenimento dello stesso»* (cfr. penultimo trattino a pag. 6 della proposta di deliberazione, nel testo emendato, come approvato dal Consiglio comunale, all. n. 7 al ricorso), circostanza che lasciava prefigurare il carattere non concreto né attuale della parte del P.G.T.U. nella quale si prevedevano le ZTL (l'istituzione della ZTL centrale in difetto di tali studi aggiornati, peraltro, è stata oggetto di specifica doglianza in ricorso);
- che il P.G.T.U. prevedeva che la ZTL Centrale sarebbe stata istituita attivando, in una prima fase, la sola ZTL1 (dalla via Cavour alla via Lincoln) e che solo *«in una successiva fase di attuazione del P.U.T.»* avrebbe potuto essere istituito *«un ampliamento della "ZTL Centrale", riguardante l'area cittadina compresa tra il limite nord della ZTL1 sino all'asse stradale Notarbartolo-Duca della Verdura», denominata ZTL2»* (cfr.

P.G.T.U., punto 5.3.3.), realizzando così il più ragionevole principio di gradualità poi disatteso con gli atti impugnati, con i quali si istituisce *ex abrupto* la massima estensione della ZTL Centrale, comprensiva della ZTL1 e della ZTL2, con decisione che è di per sé lesiva dell'interesse dei ricorrenti.

Non può pertanto fondatamente affermarsi la natura immediatamente lesiva del P.G.T.U. per l'interesse dei ricorrenti.

Lo stesso dicasi con riguardo alla delibera di G.C. n. 166 del 2015.

Con essa si tiene ferma la distinzione tra ZTL1 e ZTL2 e, come risulta da tutti i punti delle premesse, si dichiara di volere agire in coerenza con il P.G.T.U. e quindi con l'eventuale istituzione delle due ZTL in modo graduale, decisione irragionevolmente e illegittimamente contraddetta con gli atti impugnati, peraltro senza alcuna motivazione.

Inoltre neppure con tale delibera si approvavano gli studi aggiornati cui il Consiglio comunale aveva subordinato l'introduzione effettiva delle ZTL ed ancora nulla di preciso si prevedeva in merito alla tariffazione dell'accesso nelle aree delimitate, le quali sono state introdotte con la deliberazione consiliare n. 787 del 2015 e con i successivi provvedimenti, tutti impugnati.

Immune dai vizi denunciati è, pertanto, la decisione con la quale il T.A.R. ha ritenuto l'ammissibilità del ricorso introduttivo del presente giudizio.

*

4. Sulla fondatezza dell'ordinanza impugnata, in relazione al

fumus boni juris

Il Comune e soprattutto l'AMAT contestano l'impugnata decisione con articolate argomentazioni, miranti a contrastare le singole statuizioni contenute nell'ordinanza del T.A.R. e allegando un'enorme mole di documenti (oltre mille pagine!).

Deve innanzi tutto contestarsi la legittimità processuale, oltre che la fondatezza, di siffatta condotta.

Appare evidente, in primo luogo, il tentativo avversario di travalicare i limiti del giudizio cautelare, che presuppone una cognizione puramente sommaria dei motivi di ricorso e delle relative prove.

L'art. 55, c. 9, c.p.a. prevede, infatti, che «*L'ordinanza cautelare motiva in ordine alla valutazione del pregiudizio allegato e indica i profili che, ad un **sommario esame**, inducono ad una ragionevole previsione sull'esito del ricorso*».

La produzione in appello di innumerevoli documenti costituisce un chiaro tentativo di indurre il C.G.A. ad una valutazione tutt'altro che sommaria.

Inoltre, trattandosi in parte di documenti preesistenti non prodotti innanzi al T.A.R. e in altra parte di documenti sopravvenuti (ad esempio il "focus dell'ARPA trasmesso al Comune con nota del 3 maggio 2016" (all. n. 59 produzione AMAT) la loro acquisizione agli atti inibirebbe il contraddittorio effettivo tra le parti e il principio del doppio grado del rito cautelare.

Infine, con l'approccio ultra-analitico, adottato in particolar modo dall'AMAT (che ha redatto il proprio appello prendendo in esame le singole proposizioni da cui è formata l'ordinanza impugnata e le

ha contestate finanche sotto il profilo grammaticale) l'odierna appellante vuole evidentemente spostare la controversia sul terreno dei sofismi dialettici, nel tentativo di distogliere l'attenzione dalla vera sostanza della questione per cui è processo.

Per questo motivo, anche al fine di favorire l'attività decisoria del giudice della cautela, ci si asterrà dal replicare punto per punto alle argomentazioni avversarie e si prenderà in considerazione l'ordinanza impugnata seguendo l'opposto metodo olistico.

In sintesi, il Tribunale ha così indicato quattro profili che, ad un sommario esame, lo hanno indotto a formulare una ragionevole previsione sull'esito favorevole del ricorso (cfr. ordinanza, pagg. 7 s.):

- i. *«l'illogicità della scelta di introdurre contestualmente le due ZTL1 e 2, laddove nel Piano generale del traffico era prevista l'implementazione progressiva di tali zone (in particolare, quanto alla ZTL2, se ne subordinava l'attivazione al “consolidamento dell'assetto del sistema di trasporto pubblico urbano”» (violazione del principio di gradualità);*
- ii. *«l'insussistenza - nonostante affermazioni meramente programmatiche di segno contrario, genericamente riportate e non adeguatamente comprovate - di concrete misure di potenziamento del trasporto pubblico, tali da compensare il prevedibile aumento del fabbisogno di ricorso a mezzi alternativi di spostamento» (violazione del principio di compensazione della mobilità privata con forme di mobilità alternativa);*
- iii. *«la mancata dimostrazione della effettiva necessità di introdurre un sistema di tariffazione per il raggiungimento degli*

obiettivi del Piano del traffico (come richiesto dalle direttive ministeriali che regolano la materia), potendosi curare le esigenze di controllo della circolazione e di tutela ambientale, in tesi, con misure limitative della circolazione prive di carattere oneroso» (violazione del principio di necessità della ZTL a pagamento);

iv. il rilievo per il quale *«le concrete modalità di atteggiarsi dell'imposizione tariffaria e l'ampio perimetro di delimitazione dell'area individuata costituiscono un serio indizio della natura di sostanziale imposizione fiscale della tariffa»*, laddove, secondo la costante giurisprudenza, *«la tariffa per l'accesso a una ZTL può costituire non già una mera tassa di scopo per l'uso del mezzo di trasporto privato, ma solo uno strumento (ulteriormente) disincentivante del traffico veicolare (evidentemente in presenza di plausibili alternative praticabili dall'utenza)»* ed invece i provvedimenti impugnati si presentano contraddittori e illogici in quanto *«pur giustificando l'esercizio del potere con finalità di tutela ambientale, privilegia[no] tuttavia il disincentivo di natura economica ... e la corrispondente entrata per l'ente, rispetto a forme di limitazione più efficaci sotto il profilo di contenimento delle emissioni, e prive di onere economico per i cittadini»* (natura tributaria anziché di mero disincentivo della ZTL istituita).

Le difese spiegate in appello dal Comune e dell'AMAT si appuntano, essenzialmente, sui rilievi sui quali ci si soffermerà di seguito.

*

i. Sulla violazione del principio di gradualità nell'istituzione delle ZTL, ravvisata dal TAR, l'AMAT e il Comune affermano (cfr.

appello AMAT, pag. 13 s. e appello Comune, pag. 11 s.):

- che il P.G.T.U. non prevederebbe alcuna gradualità nell'istituzione delle due ZTL, essendo la contestuale istituzione delle due ZTL una mera alternativa rispetto all'istituzione della sola ZTL1, il che emergerebbe dalla formula utilizzata a pag. 40 del Piano e dalla relazione tecnica allo stesso allegata;

- che, a tutto concedere, il P.G.T.U. subordinerebbe l'istituzione della ZTL2 soltanto al «*consolidamento dell'assetto del trasporto pubblico urbano*», consolidamento che sarebbe stato realizzato in concreto dal Comune, come l'Azienda di trasporto tenta di documentare con evidente inammissibile tentativo di motivazione postuma degli atti emessi dall'Ente locale.

Entrambi i rilievi sono palesemente infondati, in quanto basati sull'opportunistico travisamento del significato letterale delle formule riportate negli scritti avversari.

È vero che a pag. 40 del piano, come riportato nell'appello dell'AMAT (pag. 13) si afferma che «*le analisi condotte con i modelli di simulazione ... hanno evidenziato gli effetti stimati per ciascuno dei due scenari alternativi, ossia: 1) attivazione ZTL1 + fluidificazione dei percorsi + trasferimento modale; 2) attivazione ZTL1 e ZTL2 + fluidificazione dei percorsi + trasferimento modale*».

Ed è altresì vero che di “scenari alternativi” si parla anche, correlativamente, nella relazione tecnica, menzionata a pag. 12 dell'appello del Comune.

Deve però considerarsi che nei passi richiamati la parola «*alternativi*» è usata non già nel senso di prevedere come

“alternative” le ipotesi di immediata istituzione della sola ZTL1 o delle due ZTL, sibbene nel senso che “alternativi” (cioè “diversi” e non contestualmente realizzabili) sono i due scenari oggetto di studio nell'ambito del Piano.

Per quanto concerne, però, il tempo e le modalità istitutive delle due ipotesi (sola ZTL1 o ZTL1+ZTL2), occorre fare riferimento a quanto affermato nel punto 5.3.3. del P.G.T.U., ove il Consiglio comunale ha deciso che la *«ZTL 2 può avere caratteristiche similari a quella prima illustrata (ZTL1) e può essere attuata in una seconda fase, in relazione anche al consolidamento dell'assetto del sistema di trasporto pubblico urbano.*

Tale ulteriore area soggetta a limitazione del traffico determina però un aumento della domanda sul sistema di trasporto pubblico (stimata in 6.000 passeggeri/h) che, allo stato, non può essere supportata con le attuali risorse finanziarie, organizzative e tecniche del servizio, né con interventi di razionalizzazione ed ottimizzazione.

Le valutazioni ed approfondimenti nel merito, da effettuare nelle sedi competenti, potranno suggerire se e come reperire tali risorse, che condizionano l'ampliamento della ZTL in questione».

Risulta dunque in modo esplicito dal testo richiamato:

- che la ZTL2 può essere istituita solo in una seconda fase rispetto all'istituzione della ZTL1, secondo una ragionevole esigenza di gradualità della limitazione del traffico in una città dove non sono mai state adottate siffatte misure;
- che in ogni caso l'avviso di questa seconda fase potrà avvenire dopo che il Comune avrà realizzato il consolidamento dell'assetto

del trasporto pubblico urbano.

A questo deve aggiungersi che, secondo quanto riportato al penultimo trattino della delibera consiliare approvativa del P.G.T.U., già richiamato al punto 1, che il Comune invoca inspiegabilmente a proprio favore, *«l'eventuale introduzione di ZTL saranno istituite sulla scorta di studi specifici aggiornati, che consentono di individuare le aree di maggiore inquinamento atmosferico ed al fine contenimento dello stesso»*.

Ebbene, non essendo stato adottato alcuno studio specifico aggiornato, dopo la delibera consiliare del 2013 (che sarebbe stato necessario anche sul piano sostanziale, tenuto conto della continua evoluzione delle tecnologie antinquinamento introdotte sulle auto e del fatto che, come osservato in precedenza, il Piano è basato su studi risalenti al 2009-2010), deve riconoscersi che l'istituzione della ZTL e a maggior ragione della ZTL2, è avvenuta in difetto dei presupposti fissati dal Consiglio comunale.

Deve pertanto confermarsi la fondatezza della sommaria – ma accurata – valutazione effettuata da T.A.R. sul punto.

*

ii. Sulla violazione del principio di compensazione della mobilità privata con forme di mobilità alternativa, fissato dal P.G.T.U., come condizione per l'istituzione di ZTL.

Su questo aspetto le difese dell'AMAT sono tanto articolate (cfr. appello AMAT, pag. 14 ss.) quanto infondate, mentre all'argomento il Comune dedica pochi generici cenni (cfr. appello Comune, pag. 19).

In poche parole, secondo l'AMAT successivamente alla data di

approvazione del P.G.T.U. si sarebbe realizzato «*una forte potenziamento del trasporto pubblico urbano*», consistente (cfr. appello, pag. 14-16):

- A) nella messa in esercizio di alcune linee del tram;
- B) nell'inaugurazione di due nuove stazioni del passante ferroviario;
- C) nel rinnovo del parco mezzi dell'AMAT, attraverso l'acquisto di 18 nuovi autobus **che sono stati sostituiti con altrettanti vecchi mezzi**, nella commissione di 21 nuovi autobus destinati a sostituirne altrettanti; nell'acquisto di alcuni scuolabus e nella previsione di acquisto di altri autobus;
- D) nell'aumento della frequenza delle linee di trasporto pubblico locale all'interno del perimetro della ZTL, la cui capacità sarebbe passata da 5.964 passeggeri/ora a 7.204 passeggeri/ora (cfr. all. n. 25 dell'AMAT, che comunque si contesta);
- E) nell'acquisto di 88 automobili «*destinate al servizio di Car Sharing*» (non è chiaro se le stesse siano state messe in esercizio oppure no);
- F) nell'avvio del servizio di bike sharing (anche in questo caso, dalle formule usate nelle difese dell'AMAT, non è chiaro se i numeri dichiarati, cioè 420 biciclette articolate su 37 stazioni, siano relativi alla previsioni o all'attuale stato del servizio);
- G) nell'istituzione di due linee di navette gratuite che collegano due soli punti ciascuna, delle quali non è dato conoscere frequenza e portata di passeggeri.

Ancora una volta controparte vorrebbe giustificare con formule ambigue e mere indicazioni programmatiche dei provvedimenti

limitativi del traffico che porterebbero, invece, una certa e pesante riduzione del diritto alla mobilità dei cittadini.

Ed infatti:

-) le linee del tram e le due nuove stazioni del passante ferroviario si trovano all'esterno del perimetro delle due ZTL e pertanto non costituiscono mezzi compensativi della riduzione del traffico veicolare, che sono invece obbligatori secondo le direttive ministeriali che regolano la materia, come anche rilevato dal TAR; l'impatto del tram, peraltro, non è contemplato nel P.G.T.U. che **non lo prevede neppure** e che, per questo profilo, è palesemente obsoleto, essendo il tram un intervento certamente strutturale (ne consegue la fondatezza, peraltro, della censura avente per oggetto l'avvenuta scadenza del P.G.T.U., per decorso del termine biennale e la sua obsolescenza per rilevante mutamento della situazione di fatto in esso considerata, formulata in ricorso);
-) l'acquisto dei mezzi AMAT è stato necessario per sostituire autobus largamente obsoleti, come ha ammesso la stessa difesa avversaria laddove ha affermato che i vecchi mezzi saranno rottamati; peraltro la sostituzione è avvenuta in rapporto di uno a uno e pertanto la flotta non è affatto aumentata. Il P.G.T.U. prevedeva, invece, quale condizione per l'istituzione della ZTL2 un potenziamento del servizio pubblico programmato e **«precisa che tale potenziamento richiederebbe, come si evince dalla tabella 6, un incremento di servizio pari a circa 23 bus»** (cfr. P.G.T.U., punto 6.2.1., pag. 52);
-) i numeri del *car sharing* e del *bike sharing* sono anch'essi incerti e comunque si tratta di misure, allo stato, di impatto

minimo sul traffico veicolare (88 automobili e 420 biciclette, a fronte di circa trecentomila veicoli soggetti alla limitazione del traffico, come risulta dalle stime di vendita dell'ecopass, dai quali si pensa infatti di ricavare euro 30 milioni al prezzo ordinario di 100 euro).

Qualche parola in più va spesa in relazione all'asserito aumento della frequenza delle linee di trasporto pubblico, che, come ammesso *ex adverso*, passerebbe da una capacità di 5.964 passeggeri/ora a 7.204 passeggeri/ora, secondo una tabella elaborata dalla stessa AMAT, all. n. 25 all'appello, che non ha perciò carattere di prova ed il cui contenuto, in ogni caso, si contesta).

Ad ogni modo, se anche per assurdo tali dati fossero corretti, si tratterebbe di numeri che dimostrano in modo definitivo la violazione del P.G.T.U.

Infatti, al punto 5.3.2.1 del P.G.T.U. si legge che «*La limitazione del traffico (ZTL 1) ai veicoli meno inquinanti (in atto EURO 3 e superiori) determinerà un maggiore ricorso al trasporto pubblico collettivo, stimato in circa 3.600 passeggeri/ora*».

Inoltre, come rilevato in precedenza, al punto 5.3.3. del Piano si stima che l'istituzione della ZTL2 determina «*un aumento della domanda sul sistema di trasporto pubblico (stimata in 6.000 passeggeri/h)*», che si aggiunge all'aumento dovuto alla ZTL1.

Ebbene, il Comune ha dichiarato di avere realizzato un aumento del sistema di trasporto pubblico di soli 1.240 passeggeri/ora (7204-5964).

Ne consegue, per stessa ammissione avversaria, l'assoluta

insufficienza dei sistemi di mobilità alternativi introdotti, tale da non consentire neppure l'istituzione della sola ZTL1.

Non è pertanto corretta (ed è indice dell'ostinazione avversaria nel volere imporre gli ingiusti provvedimenti impugnati) l'affermazione per la quale «*a tutto concedere il TAR avrebbe potuto semmai ... sospendere la ZTL2*» e che «*invece ha sospeso tutto in quanto era evidentemente animato dalla volontà di bocciare l'intera ZTL*», esprimendo «*un giudizio di merito ben oltre i limiti del giudizio di legittimità*» (cfr. appello Comune, pag. 18 e la successiva inconducente disamina giurisprudenziale).

I vizi dei provvedimenti in questione emergono infatti sul piano meramente giuridico-formale, essendo certamente consentito al Giudice di censurare, sotto i profili della manifesta illogicità, del difetto di istruttoria e della palese contraddittorietà con la pianificazione precedentemente adottata, decisioni come quelle adottate *ex adverso*, specie quando le stesse hanno per oggetto una materia che richiede il contemperamento di interessi delicati e costituzionalmente protetti, come la mobilità, l'ambiente e la salute.

Si vuole aggiungere che l'insufficienza dei sistemi alternativi, avvertita dal T.A.R., è comprovato da quanto altresì ammesso dall'AMAT in alcuni documenti ufficiali.

Che il trasporto pubblico su gomma non sia stato incrementato e che, anzi, l'Amministrazione abbia ridotto le corse risulta dalla deliberazione di GM n. 255 del 29 dicembre 2015 (doc. n. 5); in particolare ed illogicamente prima delle ZTL i percorsi urbani erano 88; con la citata deliberazione del 29 dicembre 2015 è

stata prevista una sensibile riduzione dei percorsi che sono diventati 54, con decurtazione di altrettante linee.

In sostanza si vieta o si condiziona al pagamento di una tariffa il transito, e contestualmente si riducono, illogicamente, i percorsi.

Inoltre, analizzando sia il Budget dell'AMAT, sia il Piano industriale della stessa azienda (approvato dalla G.M. in data 10 settembre 2015, doc. n. 6), emerge che negli ultimi anni la percorrenza chilometri degli autobus è passata da km/anno 19.071.069 a 14.000.000, quindi con una sostanziale riduzione dei tragitti effettuati e riduzione del servizio alla collettività (pag 10 del budget) per cui non risponde al vero che la previsione del divieto di transito nella ZTL sia stata preceduta dalla previsione di forme di mobilità pubblica alternativa.

Analizzando la relazione dell'ultimo trimestre 2015 dell'AMAT emerge che si registra un calo nella vendita dei titoli di viaggio per circa € 2.500.000 (nota del dirigente dott. Pollicita) e la situazione non migliora nelle previsioni del 2016 che tengono conto delle ZTL.

In particolare pur in costanza di ZTL l'AMAT accerta e stima nella vendita di biglietti e di abbonamenti una riduzione pari al 20%, stime oggettivamente incompatibili con l'asserita una crescita del trasporto pubblico (pag. 56 budget 2016 dell'AMAT).

Inoltre si prevedono minori entrate dalla vendita di biglietti nel 2016 rispetto al 2015, previsione che contrasta con l'asserito incremento del trasporto pubblico e con l'asserita migliore offerta del servizio, in alternativa ai divieti di uso dell'automobile privato. L'oggettiva difficoltà di utilizzare proficuamente il trasporto

pubblico è ammessa dalla stessa azienda che rileva, sempre nel budget 2016 e quindi in previsione dell'avvenuta istituzione della ZTL una velocità chilometrica dei mezzi par a 10-11 KM orari, una delle più basse in Italia (pag. 6 del budget 2016), lentezza che non incentiva sicuramente all'uso del mezzo pubblico. In altri termini anche in presenza delle ZTL la velocità stimata sarà di 10-11 km orari.

Per quanto concerne, l'acquisto di nuovi autobus lo stesso non rappresenta un incremento del parco mezzi dell'AMAT, ma – come già rilevato – una semplice sostituzione di mezzi vetusti, assolutamente inadeguata rispetto al fabbisogno cittadino.

In particolare, come si legge nel Piano industriale dell'AMAT approvato dalla GM in data 10 settembre 2015, l'attuale parco mezzi è tra i più vetusti d'Italia

Lo stesso consta di 483 autobus, dei quali circa 200 con età compresa tra i 15 ed i 25 anni (n. 100 con circa 20 anni), quasi tutti a benzina e sostanzialmente molto inquinanti.

Inoltre, sempre come si legge nel Piano industriale (pag. 78 e ss) solo il 47,8% dei mezzi che ha un'età inferiore ai 10 anni, di fatto percorre il 70% dei km previsti dal servizio.

In altri termini l'acquisto, peraltro *in itinere*, di pochi autobus, con la contestuale dismissione di quelli vecchi è espressione di ordinaria amministrazione e non rappresenta certamente un incremento ed un potenziamento del servizio, ma la sostituzione, peraltro parziale e inadeguata di autobus obsoleti ed inquinanti, senza alcun incremento effettivo del trasporto pubblico

A ciò si aggiunga che, come emerge dalla produzione dell'AMAT

e come immaginato, gli stessi procedimenti per l'acquisto di nuovi autobus sono *in itinere* e non si sono del tutto conclusi, per cui si limita e si vieta la circolazione e la mobilità, senza avere in alcun modo approntato valide le misure alternative

Uguualmente non rappresenta misura alternativa idonea a sostituire la mobilità privata il car ed bike sharig.

Introdotte nel 2014 e nel 2015 (e quindi già esistenti) — sia perché si tratta di una flotta esigua rispetto alle esigenze della città sia perché in mancanza di un adeguamento strutturale del territorio l'uso della bicicletta in città è assolutamente rischioso — le entrate accertate nel 2014 sono state di € 64.000.

In particolare alla data del 2015 di entrata in vigore delle ZTL la valenza alternativa di bike e car sharing era davvero inesistente.

Inoltre nel 2016 si prevedono per entrambi i servizi € 265.000 (pag. 64 budget 2016).

Considerando che parte di queste entrate sono derivate dalla convenzione con il Comune di Palermo che utilizza il car sharing per le proprie attività, appare evidente come la stessa amministrazione confidi ben poco nell'effettiva possibilità inutilizzo di questi mezzi da parte di soggetti privati

Tra l'altro analizzando il piano degli investimenti per il 2016 la flotta prevede il futuro acquisto – si tratta quindi di acquisti non ancora effettuati – di sole 50 vetture, del tutto insufficienti per sostituire un traffico veicolare di automobili stimata in circa centinaia di migliaia di vetture.

Tant'è che il servizio già esiste e non ha prodotto nessun effetto di rilievo.

*

iii. In ordine alla **principio di necessità della ZTL a pagamento**, il T.A.R. ha ritenuto che il Comune non abbia assolto l'onere di dimostrare l'effettiva necessità di introdurre il sistema di tariffazione al fine di raggiungere gli obiettivi del P.G.T.U., come previsto dalla direttiva Min. LL.PP. n. 3816 del 1997 (in atti), emessa ai sensi della norma di legge che regola la materia (art. 9, c. 7, codice della strada).

Sul punto l'AMAT non ha formulato nessuna doglianza ed ha anzi omesso di riportare nei propri scritti la relativa statuizione, contenuta nella decisione impugnata.

Il Comune invece afferma (cfr. appello, pag. 15) che la necessità della tariffazione sarebbe stata sancita dal P.G.T.U., al paragrafo 5.3.7.

L'assunto è infondato.

Al paragrafo 5.3.7., cit. si legge che *«Il PGTU prevede quindi un intervento sulla domanda di mobilità non limitando la stessa, ma orientandola verso modalità alternative di trasporto, a carattere o spaziale o temporale o modale; **pertanto** la tariffazione degli accessi non è stata considerata una misura a se stante, ma rientra nell'ambito delle strategie generali d'intervento del Piano Urbano del Traffico.*

La tariffazione in argomento può configurarsi quindi come misura necessaria per il raggiungimento degli obiettivi del Piano Urbano del Traffico, così come emerge dalla presente relazione tecnica redatta sull'argomento - parte di questo Piano - e più precisamente può costituire essenziale strumento per:

- a) la riduzione dei livelli di inquinamento atmosferico ed acustico;*
- b) il miglioramento dei flussi di traffico all'interno delle ZTL;*
- c) la tutela ambientale del patrimonio architettonico del Centro Storico di Palermo;*
- d) la salvaguardia della circolazione delle "utenze deboli";*
- e) il risparmio energetico.*

In ossequio alle prescrizioni delle predette Direttive Ministeriali n. 3816/1997, detto sistema tariffario sarà, con successivi provvedimenti, specificato e potrà entrare in esecuzione dopo l'adozione del PGTU e l'istituzione di ciascuna Zona a Traffico Limitato».

Il P.G.T.U, quindi, si limita ad affermare che la tariffazione di una ZTL possa configurarsi (in astratto) come misura **necessaria** per il raggiungimento degli obiettivi dallo stesso fissati.

Quel che è certo è che il Piano, sul punto, rinvia a una successiva specificazione del sistema tariffario delle singole ZTL che il Comune vorrà istituire, fissando soltanto dei limiti di carattere logico e temporale, secondo i quali la tariffazione potrà avvenire successivamente all'adozione del Piano medesimo e **dopo l'istituzione delle singole ZTL** (si ricorda che il Piano non contempla solo la ZTL centrale, ma anche quelle dei mercati storici e le «altre ZTL»).

È pertanto certo che la tariffazione non può avvenire, come nel caso di specie, contestualmente all'istituzione delle ZTL ed in ogni caso è necessaria la dimostrazione che la tariffa ideata per la singola ZTL si configuri **in concreto** come misura necessaria per il conseguimento degli obiettivi del P.G.T.U.

Anche per questo riguardo, l'ordinanza impugnata va confermata.

*

iv. Infine il T.A.R. ha ravvisato l'esistenza di seri indizi della **natura tributaria della ZTL** istituita dal Comune, circostanza che ne determina l'illegittimità in quanto la tariffazione dovrebbe avere non già lo scopo di imporre ai cittadini il pagamento coattivo di una somma a fronte dell'uso del mezzo proprio, sibbene di disincentivare il traffico privato a favore di quello pubblico.

Viene per questo aspetto condivisa la prospettazione dei ricorrenti in ordine alla natura contraddittoria della tariffazione istituita dall'Amministrazione, la quale se da un lato dichiara di volere perseguire finalità di tutela ambientale, dall'altro, adottando un disincentivo di natura economica, privilegia la soluzione tariffaria che determina l'entrata per l'ente, rispetto agli altri strumenti a disposizione dei Comuni per il contenimento delle emissioni (come ad esempio le targhe alterne, oggi applicate).

In altri termini è stata condivisa l'idea che il principale fine perseguito dal Comune con l'istituzione dell'ecopass è quello di incassarne il prezzo per realizzare l'obiettivo di assegnare all'AMAT i 30 milioni previsti dal contratto di servizio, anziché quello di limitare, per ragioni ambientali, l'accesso alle aree oggetto del provvedimento istitutivo della ZTL.

Il provvedimento, quindi, non limita realmente l'accesso nell'area, ma lo consente a titolo oneroso a tutti i cittadini che lo richiedano, sovvertendo l'ecologico principio comunitario «*chi inquina paghi*» (art. 191, T.F.U.E.), cui le ZTL dovrebbero essere ispirate, con il ben più remunerativo, ma illegittimo, «*chi paga inquinati*».

La tesi dell'AMAT, secondo la quale «*la ZTL concepita dal Comune di Palermo costituisce sicuramente uno strumento disincentivante del traffico veicolare*» (cfr. appello, pag. 21) si scontra con la realtà dei numeri.

Ed infatti se si considera che il Comune e l'AMAT hanno previsto, nel contratto di servizio, di incassare ben 30 milioni di euro dalla vendita dei pass, al prezzo ordinario di 100 euro ciascuno, emerge che gli stessi si aspettano di vendere ben 300 mila pass, previsione peraltro palesemente irragionevole, che causerebbe nuovi “buchi” nelle casse dell'AMAT.

D'altra parte, le tariffe delle ZTL derivano da un preciso calcolo matematico, riportato nel piano industriale dell'AMAT (già citato) che descrive nel dettaglio la somma che serve all'AMAT e come realizzarla.

In particolare l'AMAT omette ogni rinvio ad eventuali problematiche connesse con la tutela dell'ambiente, con la qualità dell'aria e con la salute dei cittadini e procede descrivendo il piano per realizzare i 30 milioni.

Il calcolo viene fatto tenendo conto del numero di automobili euro 3 o superiori (n. 367.000), del numero dei veicoli circolanti nelle ZTL (n. 250.000), del costo annuo dei punti vendita AMAT (euro 17.500), del costo annuo dei punti vendita esterni (euro 35.000) del costo di manutenzione (euro 400.000) e così determina il prezzo di vendita del pass in € 120,00 (poi ridotto a 100, a fronte della previsione di alcuni aumenti). In questo modo pensa di garantirsi un incasso annuo di € 30.000.000.

Nessun riferimento quindi alla necessità di salvaguardare la

salute; nessun riferimento all'inquinamento; nessuna considerazione delle tariffe come forma di disincentivo del traffico. In relazione a quanto rilevato, contrariamente a quanto affermato *ex adverso*, non vi è stato, da parte del T.A.R., alcun travalicamento dei confini della giurisdizione amministrativa, ma l'apprezzamento di una intrinseca (e piuttosto evidente) contraddittorietà nell'agire amministrativo.

Quanto agli strumenti alternativi di limitazione del traffico, che il T.A.R. ha evidenziato non essere motivatamente stati esclusi dal Comune prima dell'introduzione della ZTL a pagamento, l'AMAT e il Comune si dolgono della loro omessa indicazione da parte dei ricorrenti e dello stesso T.A.R.

E tuttavia, appare evidente che tali strumenti sono ben noti agli odierni appellanti.

Ed infatti il Comune, dopo la sospensiva concessa dal T.A.R. è tornato ad applicare le targhe alterne, provvedimento che aveva adottato molti anni prima e mai ritirato, ma che aveva lasciato divenire «lettera morta», non avendone mai sollecitato il rispetto da parte dei cittadini che spesso non lo conoscevano neppure.

Inoltre è proprio l'AMAT a richiamare il focus dell'Agenzia regionale protezione ambiente (ARPA), trasmesso con nota del 3 maggio 2016 (all n. 59 all'appello, pag. 22, punto 6 dell'allegato), il quale, al fine di migliorare la qualità dell'aria nel Comune di Palermo (rilevata, invero, dalle centraline RAP che si trovano al di fuori del perimetro della ZTL ed influenzata dall'alto inquinamento prodotto proprio dai vetusti autobus pubblici che il Comune infatti sta provvedendo gradualmente a sostituire), ipotizza varie

tipologie di interventi, tra i quali:

«a breve termine: il divieto assoluto in una zona medio-vasta della città (ZTL) dei veicoli pesanti >3,5 ton ... e degli autoveicoli a diesel più vetusti (ipotesi: inferiori e uguali ad euro 3) ad eccezione di quelli dei residenti»;

«a lungo termine: l'elettrificazione delle banchine del porto, ampliamento delle ZTL e potenziamento del sistema di trasporti urbani "green"».

Come si nota, anche l'Agenzia regionale suggerisce misure ben diverse da quelle adottate dal Comune, che consistono nella limitazione, dapprima ai soli veicoli pesanti e ai diesel più vecchi e solo nel lungo termine all'istituzione di un'ampia ZTL.

Appare pertanto ancor più fondato il rilievo del T.A.R., secondo il quale, sul piano più strettamente formale, il Comune prima di istituire una ZTL a pagamento, avrebbe dovuto provare l'insufficienza di soluzioni alternative di tutela della salute, che non fossero onerose per i cittadini.

Ma questo il Comune non ha fatto perché il vero scopo, come intuito dal T.A.R. era quella di istituire una tassa sul traffico nella parte centrale della città, che è quella dove si concentrano gli uffici e che pertanto in molti sono costretti a raggiungere per lavoro e a sopportare l'onere di pagare il pass.

E tuttavia se la tutela della salute può determinare limiti al diritto costituzionale alla mobilità e alla circolazione (purché tali limiti siano ragionevoli e motivati), la necessità di far quadrare i conti aziendali non può prevalere rispetto a diritti costituzionalmente garantiti come quelli di cui all'art.16 della Cost.

Ne discende, ancora una volta, la fondatezza della decisione del T.A.R.

*

5. Sul *periculum in mora*

Il T.A.R., nell'accogliere l'istanza cautelare, ha osservato «*quanto al periculum in mora, che nel bilanciamento dei contrapposti interessi debba darsi prevalenza a quello dell'utenza a non subire una ingiustificata – in quanto posta da un provvedimento illegittimo – compressione del proprio diritto alla mobilità*».

Come rilevato al punto 1, non corrisponde al vero l'assunto avversario, secondo il quale «*il TAR dà luogo al bilanciamento di un asserito interesse dei ricorrenti che gli stessi non hanno rappresentato nell'istanza cautelare*» (cfr. appello AMAT, pag. 9), poiché i ricorrenti hanno fatto riferimento al diritto alla mobilità sia nell'istanza cautelare *inaudita altera parte* che nella memoria del 2 aprile 2016.

Non è neppure veritiera l'affermazione per la quale i ricorrenti non subirebbero alcun pregiudizio grave e irreparabile in quanto «*chiamati al pagamento di soli € 90 se residenti all'interno del perimetro della ZTL e di € 100 se residenti all'esterno*».

Va infatti osservato che, in primo luogo, non si tratta di 90 o 100 euro a persona, ma ad auto.

Una famiglia media palermitana possiede sovente due auto e pertanto l'importo è pari al doppio di quanto indicato dall'appellante.

D'altra parte, l'osservazione secondo la quale tutti possono entrare pagando costituisce proprio la dimostrazione dello

sviamento della causa tipica dell'istituto della ZTL, perpetrato dal Comune.

Tuttavia, la limitazione del diritto alla mobilità sussiste in particolare nei confronti di chi non possiede un veicolo euro 3 o superiore (cfr. carte di circolazione, in atti), persone ai quali l'accesso viene inibito senza che siano garantiti, come visto, mezzi alternativi adeguati, secondo le previsioni del P.G.T.U.

Particolarmente rilevante è, poi la lesione delle categorie rappresentate dagli intervenienti, Confcommercio e Confartigianato, nei confronti dei quali i provvedimenti impugnati produrrebbero una lesione non solo del diritto alla mobilità, ma anche della libera iniziativa imprenditoriale, in quanto la mancata implementazione di adeguati mezzi di mobilità alternativa porrebbe i titolari di esercizi all'interno della ZTL in una situazione di svantaggio concorrenziale rispetto ai concorrenti che svolgono la loro attività al di fuori della zona (ivi inclusi i grandi centri commerciali che addirittura sono serviti dal tram), i cui negozi sarebbero raggiungibili senza pagare alcun pass.

Molti commercianti e gli artigiani sarebbero costretti ad assumere iniziative promozionali volte a rimborsare il costo del pass (ad esempio quello giornaliero) ai loro clienti, riducendo così il loro margine di guadagno.

Senza considerare il fatto che gli imprenditori si troverebbero probabilmente costretti a rimborsare il pass ai loro dipendenti, con notevole aggravio di costi.

La riforma dell'istanza cautelare richiesta *ex adverso* appare peraltro incompatibile con i tempi del giudizio di primo grado e

con quelli che sarebbero necessari all'Amministrazione per mettere in esecuzione i provvedimenti impugnati.

Il T.A.R. ha infatti fissato l'udienza di merito il 9 novembre 2016, cioè tra circa cinque mesi.

Ove, per assurdo, l'appello cautelare venisse accolto il Comune non potrebbe avviare subito la ZTL, non avendo ancora venduto i pass in numero sufficiente, ed avendo anzi avviato le procedure per il rimborso dei (circa 24.000, secondo quanto riportato dalla stampa) pass venduti prima della pronuncia del TAR (cfr. appello AMAT, pag. 9).

Interrompere le procedure di rimborso e avviare nuovamente il sistema di vendita dei pass richiederebbe di certo un congruo lasso di tempo, al quale bisognerebbe aggiungere l'ulteriore tempo da concedere ai cittadini per acquistare i circa 300.000 pass stimati (e auspicati dal Comune).

Appare evidente che in questo modo il Comune si troverebbe ad aver venduto i pass e avviato la ZTL proprio a ridosso dell'udienza di merito innanzi al TAR, con il rischio di dover rimborsare ancora una volta i cittadini, nel caso di accoglimento del ricorso da parte del Giudice di primo grado.

Non v'è chi non veda che si determinerebbe una situazione gravemente sconveniente, che indurrebbe non poca confusione nei cittadini, con evidente lesione (anche) del principio di buon andamento della P.a.

D'altra parte, il Comune non ha fornito alcuna prova della natura urgente del provvedimento che intende applicare, rispetto agli obiettivi dichiarati di riduzione dell'inquinamento e in particolare

non ha dimostrato che lo stesso si renderebbe necessario per i fini ambientali, tenuto conto che l'Amministrazione, dopo l'ordinanza del T.A.R., è tornata ad applicare la misura antinquinamento delle targhe alterne (cfr. articolo di stampa, doc. n. 7, e copia dell'ordinanza n. n. 305 del 2 marzo 2010, doc. n. 8). L'unica urgenza del Comune e dell'AMAT è, in verità, quella di incassare al più presto i ricavi della vendita dei pass, che è l'unico effettivo interesse che il Comune può dimostrare pretendendo che lo stesso venga bilanciato con quello alla mobilità, vantato dai cittadini ricorrenti e dagli intervenienti, che rappresentano migliaia di imprese.

Anche la decisione sul *periculum in mora*, adottata dal T.A.R. va pertanto mantenuta.

*

Per quanto in questa sede non considerato si rinvia al ricorso introduttivo del giudizio, all'istanza cautelare *inaudita altera parte* e alla memoria del 2 aprile 2016, atti che devono intendersi in questa sede ripetuti e trascritti.

*

Tutto quanto sopra premesso si chiede che

VOGLIA L'ECC.MO C.G.A.

rigettare gli appelli proposti dal Comune di Palermo e dall'AMAT e conseguentemente confermare l'ordinanza n. 439/16, REG. PROV. CAU., pronunciata il 6 aprile 2016 nell'ambito del ricorso n. 773/2016, REG. RIC.

Con vittoria di spese, competenze e onorari, dei quali si chiede la distrazione quale procuratore antistatario.

Si producono:

- 1) atto di intervento Confcommercio, del 19 maggio 2016;
- 2) atto di intervento Confartigianato, del 19 maggio 2016;
- 3) articolo di stampa (proteste Cons. Filoramo contro la dichiarazione del Sindaco sui giudici del T.A.R.);
- 4) articolo apparso sul blog Rosalio.it (dichiarata natura di tassa occulta della ZTL);
- 5) deliberazione di GM n. 255 del 29 dicembre 2015;
- 6) budget e piano industriale AMAT;
- 7) articolo di stampa (applicazione targhe alterne);
- 8) ordinanza sindacale n. 305 del 2 marzo 2010 (istituzione targhe alterne).

Salvi ogni altro diritto, azione e ragione.

Palermo, 23 maggio 2016