



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

sul ricorso numero di registro generale 773 del 2016, proposto da:

Massimo Merighi, Marcello Robotti, Angelo Ticli, Ester Cucinotti, Domenico Perrotta, Salvatore Zangla, Giuseppe Sunseri, Emilio Di Cristina, Daniele Zanca, Danilo Lindiner, Paolo Mattina, Massimiliano Giudice, Nunzia Barreca, Carmelo Nocito, Danilo Frisco, Liliana Pizzurro, Ida Rampolla Del Tindaro, Giovanni Correro, Alessandro Sperandeo, Stefania Gattuso, Samanta Imperiale, Giacomo Aquilone, Virginia Fatta, Nicolò Pezzino, Teresa Cento, Francesca Turano Campello, Aurora Fatta, Claudia Perricone, Ada Alessia Gaeta, Giovanni Marchese, Donata Pirrone, Ciro Grillo, Luigi Salvatore Cocuzza, Stefano Sales, Sarullo Fiammetta, Tommaso Benvenuti, Filippo Modica, Maria Gabrielle Virgadamo, Antonio Gianguzza, Maria Gabriella Di Palma, Gaetano Pellitteri, Agostino Cirrito, Maria Carmela Rizzuti, Maria Poma, Maurizio Piazza, Antonino Piazza, Anna Verduci, Fabio Alfano, Rosalia Ferrara, Maria Badami, Sergio Emmola, Pietro Bonanno, Stella Bastone, Grazia Andronico, Leoluca Torretta, Francesco Paolo Caracausi, Vincenzo Sergio Consoli, Aurelio Cagnina, Ezio Gonzales, Calogero Sparacino, Enrico Turro, Marilena Marino, Stefano Piazza, Antonino Lo Presti, Carlo Croce, Antonia Pia Alagna, Viviana La Barbera, Giovanni Cappello, Patrizio Cardovino, Laura Alio, Sebastiano Canzoneri, Elena Conigliaro, Giuseppa Molinari,

Maria Petricciuolo, Vincenzo Giacalone, Antonio Sciortino, Luigi Vara, Michele Vitti, Daniela Corsale, Alessandra Ferrari, Gaspare Tedesco, Giuseppe Battiloro, Gaetano Sposito, Maria Concetta Di Trapani, Gaetana Arena, Sandro La Duca, Alessandro Guarragi, Aurelia Moscato, ditta Lucia Angela, Domenico Aronica, Luigi Santoro, Pietra Merendino, Francesco Cavataio, Pierangela Tantillo, Vita Guccione, Agostino Di Prima, Antonella Candiloro, Luigi Mura, Karen Tona, Anna Messina, Giampiero Alia, Vincenzo Andronaco, Loredana Cricchio, Vincenzo Longo, Benedetto Catasino, Pitro Antonio Iovino, Antonina Motillaro, Mauro Azzaretto, Giuseppe Gambino, Valerio Salvatore Galizzi, Sergio Zoppi, Renata Maria Antonietta Gristina, Girolamo Aldo Carano, Ermanno Romano, Antonina Sacco, Marco Zancla, Silvana Miceli, Massimiliano Marletta, Luigi Farina, Patrizia Billeci, Francesco Paolo Busalacchi, Rosa Prestigiacomio, Manlio Mansueto, Antonino Siino, Luigi Colajanni, Claudio Marciano, Sebastiano Caracappa, Fabio Maria Vicari Galanti, Valentina Incrontrera, Maurizio Salustri, Gabriella Costa, Lorella Cinzia Aiosa, Licia Maria Tani, Giulia Restivo, Elena Pintus, Santo Cinoffo, Antonino Alessi, Rosario Alberti, Attanasio Zagoner, Nunzio Alberti, Alessandro Sirchia, Giuseppe Sirchia, Angelo Sirchia, Giuseppe Silvestri, quale legale rappresentante della Cantavespri s.a.s., Fabio Schillaci, Cillari Tommaso, Centinaro Giuseppe, Azzaretto Massimo, Giuseppe D'Alessandra, Giorgio Sgroi, Salvatore Albanese, Valerio Alessandro Militello, Marraccini Maria Giuseppa, Cacciatore Gaspare, Antonina D'Angela, Giampaolo D'Angelo, Cacicia Antonino, Pietro Militello, Torregrossa Salvatore, Spotorno Antonino, Mascali Angelo, Alfonso Dilio, Canino Francesca, Sposito Lucia, Sartorio Vera, Michele Gallo, Virga Michelangelo, Torregrossa Antonino, Vetri Giuseppe, Daniele Cannata, Giuseppina Vincenza Valore, Francesca Taormina, Antonino Crivello, Vincenzo Di Michele, Franca Evangelista, Maurizio La Manna, rappresentati e difesi dagli avv. Alessandro Dagnino e Giovanni Scimone, elettivamente domiciliati presso lo studio del secondo in Palermo, via Nicolò Garzilli, n. 4;

*contro*

Comune di Palermo, rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Criscuoli, con domicilio eletto presso l'Ufficio Legale del Comune sito in Palermo, piazza Marina N.39;

Amat S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Salvatore Raimondi, con domicilio eletto presso il suo studio sito in Palermo, Via Gaetano Abela N. 10;

*Per l'annullamento*

Previa sospensione dell'efficacia

- della deliberazione n. 787 del 24 dicembre 2015 del Consiglio Comunale di Palermo, pubblicata all'albo pretorio per quindici giorni consecutivi a far data dal 28 dicembre 2015, avente ad oggetto «aggiornamento e rimodulazione del contratto di servizio AMAT Palermo 9 s.p.a.» nella parte in cui si approvano «le tariffe dei permessi di accesso alle Zone a Traffico Limitato a ZTL, le tariffe delle aree soggette a sosta tariffata (Zone Blu), le tariffe del servizio di rimozione coatta dei veicoli in vigore a far data dall' 1/1/2016» e si disciplinano gli importi delle tariffe medesime, nonché le condizioni e le modalità operative per l'accesso alle due ZTL previste (denominate «ZTL 1» e «ZTL 2»), nonché nella parte in cui si approva la rimodulazione del contratto di servizio con l'AMAT s.p.a.;
- dello schema di contratto di servizio tra AMAT s.p.a. e Comune di Palermo, allegato alla predetta deliberazione n. 787 del 2015, come per effetto della stessa rimodulato, limitatamente all'art. 13, comma 1, lett. d), all'art. 13, ultimo comma e all'art. 14;
- dell'ordinanza n. 79 del 22 gennaio 2016 del dirigente dell'area della partecipazione, del decentramento, servizi al cittadino e mobilità del Comune di Palermo, con la quale vengono introdotte le nuove tariffe per le aree di sosta a pagamento;
- della delibera n. 28 del 16 febbraio 2016 della Giunta comunale di Palermo, con la quale è stato approvato il «Disciplinare tecnico della ZTL Centrale» (anch'esso

impugnato), «quale ridefinizione organica dello schema delle modalità operative allegato alla Deliberazione di G.C. n. 166/2015» e si è deciso di «prendere atto delle tariffe annuali, mensili e giornaliera» in essa riportate, modificative rispetto a quelle approvate con la sopra citata delibera n. 787 del Consiglio comunale, dando «mandato agli uffici competenti di procedere all'emanazione degli atti amministrativi consequenziali per l'istituzione della ZTL Centrale, ivi compresa la definizione analitica dei confini»;

- della conseguente ordinanza n. 161 del 18 febbraio 2016, del dirigente dell'area della partecipazione, del decentramento, servizi al cittadino e mobilità del Comune di Palermo, avente per oggetto «Zona a Traffico Limitato Centrale Misure di limitazione della circolazione veicolare per il contenimento dell'inquinamento atmosferico Regolamentazione accesso, transito e sosta» e del «disciplinare tecnico della ZTL» ad essa allegato;

- della delibera n. 32 del 27 febbraio 2016 della Giunta comunale di Palermo, con la quale si è deciso di «approvare una ulteriore misura di agevolazione/differenziazione per la categoria dei residenti, dei domiciliati e degli accasermati nella ZTL Centrale, prevedendo una riduzione percentuale del 10% sull'importo di euro 100 previsto per la categoria dei residenti, dei domiciliati e degli accasermati», ponendo la relativa minore entrata a carico dell'AMAT, imponendo alla stessa di rimodulare il budget 2016 in modo da «tener conto della agevolazione prevista dal presente provvedimento senza che la stessa comporti alcun onere a carico del bilancio Comunale»;

- di tutti gli atti esecutivi, pregressi e presupposti, connessi e dipendenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Palermo e di Amat S.p.A.;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Visto il decreto cautelare n. 438/2016;

Visto l'art. 55 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 6 aprile 2016 la dott.ssa Lucia Maria Brancatelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

CONSIDERATO che le eccezioni di inammissibilità proposte dal Comune di Palermo e dall'AMAT non appaiono fondate, poiché sussiste la legittimazione ad agire in capo ai ricorrenti in ragione della natura degli atti impugnati e, quanto alla mancata impugnazione del Piano generale del traffico urbano e della delibera di Giunta comunale n. 166/2015, gli stessi non assumono contenuto lesivo, atteso che solo con i provvedimenti impugnati si è provveduto ad istituire l'attuale zona a traffico limitato, comprensiva delle cd. "ZTL 1" (o "ZTL Centrale") e "ZTL 2", determinandosi gli effetti lesivi lamentati in ricorso;

RITENUTO che la censura circa l'incompetenza della Giunta comunale ad introdurre le tariffe per l'accesso alla zona traffico limitato non appare fondata, in ragione della astratta natura non tributaria di una simile entrata (altra e diversa questione essendo quella, di cui si dirà *infra*, della natura sostanzialmente ed illegittimamente fiscale della misura in concreto adottata);

CONSIDERATO, d'altro canto, che, pur nella consapevolezza del carattere non assoluto del diritto alla mobilità veicolare con mezzo privato (se posto in legittima e coerente comparazione con interessi e valori antagonisti), appaiono assistiti da sufficiente fondatezza i seguenti profili di censura dedotti in ricorso:

- l'illogicità della scelta di introdurre contestualmente le due ZTL 1 e 2, laddove nel Piano generale del traffico era prevista l'implementazione progressiva di tali zone (in particolare, quanto alla ZTL2, se ne subordinava la sua attivazione al "*consolidamento dell'assetto del sistema di trasporto pubblico urbano*");
- 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;

- 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;

ATTESO che 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 di tale tariffa;

VISTA la costante giurisprudenza per la quale la tariffa per l'accesso a una ZTL può costituire non già una mera una 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);

VISTA altresì la giurisprudenza comunitaria sulla gerarchia degli interessi - e sui connessi limiti del potere discrezionale - implicati dalla disciplina del traffico veicolare (Corte di Giustizia, Seconda Sezione, sentenza 25 luglio 2008, in causa C-237/07, Janecek), i cui principi, in tema di priorità della tutela della qualità dell'aria, non appaiono garantiti dal provvedimento impugnato, che in argomento appare contraddittorio ed illogico, nella parte in cui, pur giustificando l'esercizio del potere con finalità di tutela ambientale, privilegia tuttavia il disincentivo di natura economica (dal quale peraltro esclude tutti i motoveicoli), e la corrispondente entrata per l'ente, rispetto a forme di limitazione più efficaci sotto il profilo del contenimento delle emissioni, e prive di onere economico per i cittadini;

CONSIDERATO, pertanto, che ad una sommaria cognizione la domanda cautelare presentata dalla parte ricorrente appare accompagnata da sufficiente *fumus boni iuris* e, 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;  
CONSIDERATO che la natura – radicale - dei vizi riscontrati impedisce al Collegio di connotare la misura di cautela con un contenuto conformativo propulsivo riferito al seguito dell'attività amministrativa, ed impedisce, altresì, l'adozione di tipologie decisorie tese a modulare gli effetti della pronunzia; e ciò alla luce del fatto che gli stessi ricorrenti, pur domandando la sospensione del provvedimento impugnato, sembrano lamentarne l'inefficacia in termini di contenimento delle emissioni dannose, il che giustificerebbe, in tesi, e in assenza del richiamato carattere dei vizi rilevati, il provvisorio mantenimento della forma - minimale ed inadeguata - di tutela dissuasiva comunque realizzata dal provvedimento impugnato ( come prefigurato da Consiglio di Stato, sez. VI, Sent., 10/05/2011 n. 2755);  
RITENUTO, pertanto, di accogliere la domanda cautelare e, per l'effetto, sospendere l'efficacia dei provvedimenti impugnati, compensando in ragione della complessità della vicenda le spese della presente fase di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Terza)

Accoglie la domanda cautelare ai sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

Fissa per la trattazione di merito del ricorso l'udienza pubblica del 9 novembre 2016.

Spese compensate.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 6 aprile 2016 con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Tulumello, Presidente FF

Aurora Lento, Consigliere

Lucia Maria Brancatelli, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/04/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)