

**TICKET, FLUSSI VEICOLARI E LIBERTÀ DI
CIRCOLAZIONE: BREVI NOTE A MARGINE DELLA
SENTENZA DEL T.A.R. CAMPANIA-NAPOLI,
N. 1323/05, IN MATERIA DI TARIFFAZIONE
PER L'ACCESSO DELLE AUTO AL CENTRO
ABITATO ED ALL'AREA PORTUALE**

di Rocco Marino, avvocato in Napoli

Con la sentenza che si annota, i giudici amministrativi napoletani affrontano il problema della legittimità della imposizione del cd “ticket” – da parte di un comune – per l’accesso al centro urbano ed all’area portuale.

In verità, la questione delibata dal T.A.R. presentava aspetti peculiari, in quanto la imposizione introdotta dall’amministrazione si estendeva inevitabilmente anche ai veicoli diretti all’*imbarco marittimo* per le isole, costretti, in assenza di percorsi alternativi, ad attraversare il territorio comunale, incidendo, in tal modo, non su interessi semplici o posizioni fievoli *ab origine*, bensì su diritti costituzionalmente garantiti, quali “la libertà di circolazione”, involgendo finanche la possibilità per l’ente locale di dotarsi di una nuova fonte (di gettito) fiscale.

L’interessante sentenza n. 1323/05 del T.A.R. Campania-Napoli, nell’affrontare tali tematiche, offre lo spunto per alcune riflessioni.

Il profilo di maggior attrazione è sicuramente rappresentato dalla soluzione che il T.A.R. ha accolto in ordine alla lamentata carenza, nelle determinazioni della P.A., dell’equo temperamento dell’interesse pubblico alla regolamentazione della circolazione sull’ambito territoriale con le esigenze dei cittadini che, per ragioni di insularità, sono, comunque, costretti ad attraversare quel territorio per dirigersi al porto per l’imbarco alle isole.

In effetti, i giudici amministrativi hanno, anzitutto, rilevato che <<la risoluzione della questione di un equo temperamento degli interessi e della proporzionalità della misura concretamente adottata deve necessariamente partire da una lettura costituzionalmente orientata della norma di cui all’art. 7, comma 9, del D.Lgs. 30.4.1992, n. 285, in vista della ricerca di un punto di equilibrio nel rapporto con altri diritti di libertà che pure la Costituzione sancisce e tutela>>, sottolineando, altresì, <<non vi è dubbio che la norma in argomento introduce, attraverso la tariffazione, una prestazione patrimoniale che, pur tuttavia, non riveste natura corrispettiva,

atteso che all'utente non è riconosciuto da parte dell'Amministrazione nessun servizio o, comunque, nessuna utilità eccedente la semplice fruizione della strada comunale che costituisce espressione del generale diritto costituzionale di cui all'art. 16 Cost.>> e che alla introdotta misura impositiva non <<può essere riconosciuta natura tributaria, atteso che la funzione della tariffa non è assolutamente quella di contribuzione alla spesa pubblica dell'ente locale, ma di un mero disincentivo all'accesso in specifiche Zone a Traffico Limitato>>.

Hanno, quindi, concluso <<nel senso che si tratta di una prestazione patrimoniale imposta, genericamente intesa ai sensi dell'art. 23 della Costituzione, di natura non tributaria, ma che, in quanto tale, deve comunque essere prevista da una fonte legislativa di rango primario>>, da individuare, nel caso specifico, nella <<previsione di cui all'art. 7, comma 9, del D.Lgs 30.4.1992, n. 285>>.

E' opportuno segnalare, su tale specifico profilo, che la Corte Costituzionale, già con la sentenza n. 264 del 1996, aveva testualmente affermato: <<Il precetto di cui all'art. 16 Cost. non preclude al legislatore la possibilità di adottare, per ragioni di pubblico interesse, misure che influiscano sul movimento della popolazione. In particolare l'uso delle strade, specie con mezzi di trasporto, può essere regolato sulla base di esigenze che, sebbene trascendano il campo della sicurezza e della sanità, attengono al buon regime della cosa pubblica, alla sua conservazione, alla disciplina che gli utenti debbono osservare ed alle eventuali prestazioni che essi sono tenuti a compiere. La tipologia dei limiti (divieti, diversità temporali o di utilizzazioni, subordinazione a certe condizioni) viene articolata dalla pubblica autorità tenendo conto dei vari elementi in gioco: diversità dei mezzi impiegati, impatto ambientale, situazione topografica o dei servizi pubblici, conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'uso indiscriminato del mezzo privato. Si tratta pur sempre, però, di una disciplina funzionale alla pluralità degli interessi pubblici meritevoli di tutela ed alle diverse esigenze, e sempre che queste rispondano a criteri di ragionevolezza>>.

Ebbene, nel verificare <<i limiti che s'impongono all'ente impositore in relazione alla concreta introduzione di un sistema di tariffazione che possa ritenersi compatibile con i diritti di libertà previsti dalla Carta, nel caso di specie, con il diritto di circolazione di cui all'art. 16, conformabile solo per esigenze di sicurezza e sanità, sancite per legge e quindi da ritenersi come un diritto "forte", assicurato ai cittadini>>, i giudici hanno ritenuto, nel caso in esame, che <<il temperamento degli interessi tra le opposte esigenze – di disincentivare l'afflusso veicolare a determinate zone

del territorio di un Comune e la costituzionalmente garantita libertà di circolazione – trovi il suo punto di equilibrio nella rigorosa applicazione del principio di competenza; principio che comporta non solo la – ovvia – impossibilità che tale disciplina possa avere ad oggetto aree estranee al territorio comunale, ma anche l’illegittimità di qualsiasi disciplina del proprio territorio che incida negativamente sul diritto di spostarsi liberamente ed in particolare di accedere ai territori di altri Comuni ...; limiti (ai quali non si è attenuto il Comune ... che con gli atti impugnati ha ecceduto la propria competenza, avendo introdotto misure di regolamentazione della circolazione veicolare che hanno finito per assumere una diretta ed inammissibile dimensione sovracomunale, finalizzata a perseguire il dirottamento di parte del flusso veicolare verso gli scali portuali vicini ...>>, conclusivamente affermando che l’ente locale, <<nell’imporre tale prestazione pecuniaria per l’attraversamento ed il raggiungimento del luogo di imbarco, avrebbe dovuto, per converso, o individuare un’alternativa di percorso gratuita, oppure un ragionevole sistema di orari di accesso, tali da consentire un’armonica regolamentazione del traffico nelle vie cittadine, senza che gli utenti fossero necessariamente costretti ad affrontare un onere economico per esercitare liberamente (e, quindi, gratuitamente) un loro diritto costituzionalmente garantito>>.

Tale decisione appare, sul punto, ineccepibile, poiché riafferma, in primo luogo, il principio trasfuso nell’art. 23 Cost., ossia del necessario rispetto del “*principio di legalità*” nel caso di imposizione di prestazioni patrimoniali, tenuto conto che, diversamente, una eventuale misura contrasterebbe con la finalità di garantire e di assicurare l’omogeneità dell’ordinamento tributario, che rappresenta il requisito necessario per l’uniformità e l’equilibrio della politica fiscale e, in generale, per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e di stabilizzazione economica a livello nazionale. Anche sul piano sopranazionale, d’altronde, s’impone tale esigenza, al fine di perseguire l’obiettivo della armonizzazione fiscale e garantire, di conseguenza, l’equilibrio finanziario che deve sostenere la crescita economica di ciascun sistema nazionale e dell’Unione Europea nel suo complesso.

Nel contempo, la pronuncia del T.A.R. Campania ribadisce con forza che l’incisione di interessi pubblici meritevoli di tutela costituzionale, ad opera di deliberazioni assunte in ambito locale, deve sempre essere rapportata alle esigenze concretamente perseguite con la misura che l’ente intende introdurre, in guisa che il risultato finale di ciò che, in effetti, può paragonarsi ad una vera e propria equazione matematica, corrisponda al rispetto del criterio di ragionevolezza.

In questo senso, appare opportuno richiamare il recente giudizio espresso dalla Commissione Europea lo scorso 22 dicembre 2004, riguardo alla nota questione del “*Transmed*”, il metanodotto che parte dal deserto algerino, taglia la Tunisia e attraversa il Canale di Sicilia fino a Mazara del Vallo. La Commissione ha definito illegittima quella che i *media* avevano ribattezzato come <<*tassa sul tubo*>> (giudizio ribadito anche dalla Commissione Tributaria Provinciale di Palermo), sia sotto il profilo della libera circolazione delle merci, sia perché la importazione del prodotto dal paese africano, fatto “scorrere” attraverso l’isola, non si arrestava in Sicilia, interessando anche altre regioni.

Con la decisione in commento il T.A.R. ha anche affrontato il problema della competenza, stabilendo che, anche allo stato attuale della legislazione, spetta al sindaco e non al dirigente adottare provvedimenti del tipo di quello impugnato.

I giudici hanno, in proposito, osservato <<*che l’art. 7, comma 9, del D.Lgs. 30.4.1992 n. 285 attribuisce espressamente alla Giunta il compito di procedere all’istituzione ed all’individuazione della ZPRU, nonché delle Zone a Traffico Limitato, riservando al Sindaco tale competenza laddove sussistano ragioni di urgenza, Sindaco che ben può provvedere autonomamente, anche modificando o integrando le precedenti deliberazioni della Giunta*>>, specificando, <<*quanto all’introduzione del sistema di tariffazione all’interno delle ZTL*>>, che, <<*riferendosi la norma genericamente ai “Comuni”, deve ritenersi che la competenza generale appartenga all’organo consiliare ai sensi dell’art. 42, comma 2, lettera f) del D.Lgs. 18.8.2000 n. 267, che espressamente riserva all’assemblea “la disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi”*>>; hanno, quindi, chiarito, <<*quanto alla sopravvenuta competenza dirigenziale in materia, ... che la previsione dell’art. 7, comma 9 del D.Lgs. 30.4.1992, sebbene di epoca anteriore rispetto alla disposizione normativa di cui all’art. 107 del D.Lgs. 18.8.2000 n. 267 in materia di competenze della dirigenza degli enti locali, resta comunque successiva rispetto all’introduzione nell’ordinamento del principio di separazione tra compiti degli organi di governo e compiti dei dirigenti, a suo tempo introdotta già con la legge 8.6.1990 n. 142*>> e che <<*rispetto al predetto principio, la disposizione de qua assume natura di lex posterior e, come tale, ben poteva proporsi come fattispecie derogatoria rispetto al preesistente principio di attribuzione di siffatte competenze alla dirigenza*>>, rilevando che <<*in favore della competenza degli organi politici in luogo della dirigenza, milita anche l’ulteriore considerazione per cui i provvedimenti oggetto di impugnazione costituiscono non già meri atti di*

esecuzione di pregressi provvedimenti di programmazione, ma essi stessi si pongono come momenti di pianificazione e regolamentazione dell'uso del territorio, come tali in linea di principio necessariamente rientranti nelle attribuzioni degli organi di direzione politica dell'ente locale, tra cui figura nella fattispecie anche il Sindaco, proprio in virtù del potere espressamente conferitogli dall'art. 7, comma 9, D.Lgs 285/92, di integrare o modificare le eventuali misure già adottate dalla Giunta>>.

Senonché, sul punto, deve registrarsi, nella stessa giurisprudenza amministrativa, un indirizzo prevalente di segno diametralmente opposto, costantemente orientato ad attribuire in via esclusiva al funzionario e, dunque, all'organo di gestione la competenza a provvedere in materia.

Fra le tante appare opportuno citare la recente sentenza del 3 marzo 2004, n. 456, con la quale il T.A.R. Veneto, nel riconoscere <<la competenza dirigenziale (per) i provvedimenti ... emanati nell'esercizio del potere di cui all'art. 7, comma 1, lett. b) del D.Lgs. n. 285/92>>, ha affermato che tale <<competenza ad adottare i predetti provvedimenti è stata modificata dall'art. 107 del d. lgs. n. 267/00, il cui secondo comma dispone che spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, di cui rispettivamente agli articoli 97 e 108>>, precisando che <<a nulla rileva che l'art. 7 del D.Lgs. n. 285/92 attribuisca specificamente la competenza al sindaco, in quanto il comma 5 del menzionato art. 107 d. lgs. 267/00 dispone che: a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente testo unico, le disposizioni che conferiscono agli organi di cui al Capo I Titolo III l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti, salvo quanto previsto dall'articolo 50, comma 3, e dall'articolo 54>> e che <<il provvedimento tipico e nominato di cui all'art. 7 cit., emesso in attuazione di specifica normazione comunitaria e interna, non ha natura di provvedimento contingibile e urgente ... né di provvedimento emesso nella qualità di ufficiale del Governo, non rientrando tra le ipotesi di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 267/00>>.

In precedenza, peraltro, tale posizione giurisprudenziale era stata già espressa sempre dal T.A.R. Veneto, con le sentenze 11 marzo 2003, n. 1798, 21 settembre 2002, n. 5698 e 31 maggio 2002, n. 2462, ed anche dal T.A.R. Lombardia – Brescia, con la sentenza 29 aprile 2003, n. 464, dal T.A.R.

Lazio, con la sentenza 10 maggio 2004, n. 4101, nonché dallo stesso T.A.R. Campania - Napoli con la sentenza 23 giugno 2004, n. 10085.

D'altra parte, a sostegno della tesi che la competenza ad adottare i provvedimenti concernenti le cd "zone a traffico limitato" non spetti al sindaco, depone il chiaro tenore letterale delle disposizioni di cui al comma 9 del citato art. 7 del D.Lgs 285/92 che, non a caso, a differenza di quelle contenute nei commi precedenti dello stesso articolo, omettono ogni riferimento alla figura del "sindaco". Stabiliscono, infatti, tali disposizioni in maniera più generica che sono <<***i comuni***>> che, <<*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*>>, e che ***solo*** <<*in caso di urgenza il provvedimento potrà essere adottato con ordinanza del sindaco, ancorché di modifica o integrazione della deliberazione della giunta*>>, specificando, inoltre, che sono sempre e ***solo*** <<***i comuni*** (che) *possono subordinare l'ingresso o la circolazione dei veicoli a motore, all'interno delle zone a traffico limitato, anche al pagamento di una somma*>>.

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

SENT. N. 1323/05

R.G. N. 9572/04

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania 1^a Sezione - ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 9572/04 R.G. proposto da Lombardi Giovanni in proprio e nella qualità di legale rappresentante della Lombardi Trasporti s.a.s., rappresentato e difeso dagli Avvocati Lorenzo Bruno Molinaro e Antonio Iacono ed elettivamente domiciliato in Napoli, presso la Segreteria del T.A.R. Campania;

CONTRO

Comune di Pozzuoli in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocato Aldo Starace ed elettivamente domiciliato in Napoli, via Riviera di Chiaja n. 207, presso lo studio dell'Avvocato Aldo Starace;

con l'intervento ad adjuvandum di

- Ruggiero Raffaele in proprio e nella qualità di legale rappresentante della s.n.c. Corrieri Pellegrino & C. di R. Pellegrino rappresentato e difeso dall'Avvocato Antonio Iacono e domiciliato in Napoli, presso la Segreteria del T.A.R. Campania;
- Casa Aldo in proprio e nella qualità di legale rappresentante della s.n.c. Casa Domenico & C. di Aldo Casa rappresentato e difeso dall'Avvocato Antonio Iacono e domiciliato in Napoli, presso la Segreteria del T.A.R. Campania;
- Comune di Forio d'Ischia in persona del Sindaco p.t. rappresentato e difeso dall'Avvocato Antonio Iacono e domiciliato in Napoli, presso la Segreteria del T.A.R. Campania;
- Lombardi Federico in proprio e nella qualità di legale rappresentante della ditta individuale Federico Lombardi Autotrasporti rappresentato e difeso dagli Avvocati Lorenzo Bruno Molinaro e Antonio Iacono e domiciliato in Napoli, presso la Segreteria del T.A.R. Campania;
- Lombardi Augusto in proprio e nella qualità di legale rappresentante della Supeglobus s.r.l. rappresentato e difeso dagli Avvocati Lorenzo Bruno Molinaro e Antonio Iacono e domiciliato in Napoli, presso la Segreteria del T.A.R. Campania;

- Lombardi Augusto in proprio e nella qualità di legale rappresentante della Lombardi s.r.l. rappresentato e difeso dagli Avvocati Lorenzo Bruno Molinaro e Antonio Iacono e domiciliato in Napoli, presso la Segreteria del T.A.R. Campania;
- Buono Vincenzo in proprio e nella qualità di legale rappresentante della Ediltorre s.r.l. rappresentato e difeso dagli Avvocati Lorenzo Bruno Molinaro e Antonio Iacono e domiciliato in Napoli, presso la Segreteria del T.A.R. Campania;
- Formisano Salvatore in proprio e nella qualità di legale rappresentante della ditta individuale Eden Frutta rappresentato e difeso dagli Avvocati Lorenzo Bruno Molinaro e Antonio Iacono e domiciliato in Napoli, presso la Segreteria del T.A.R. Campania;
- Montella Giovanni in proprio e nella qualità di legale rappresentante della A.C.C.S.E.A. – Associazione Campana Corrieri Spedizionieri ed Autotrasportatori rappresentato e difeso dagli Avvocati Lorenzo Bruno Molinaro e Antonio Iacono e domiciliato in Napoli, presso la Segreteria del T.A.R. Campania;
- Forchetta Luigi in proprio e nella qualità di legale rappresentante della Ischia Latticini s.r.l. rappresentato e difeso dagli Avvocati Lorenzo Bruno Molinaro e Antonio Iacono e domiciliato in Napoli, presso la Segreteria del T.A.R. Campania;
- Buono Lucia in proprio e nella qualità di legale rappresentante della Pa.Co. s.r.l. rappresentato e difeso dagli Avvocati Lorenzo Bruno Molinaro e Antonio Iacono e domiciliato in Napoli, presso la Segreteria del T.A.R. Campania;
- Balestriere Luigi in proprio e nella qualità di legale rappresentante della F.Ili Balestriere di Luigi e A. Maria s.n.c. e Nicola D'Angelo in proprio e quale legale rappresentante della D'Angelo & C. di D'Angelo Nicola rappresentati e difesi dagli Avvocati Lorenzo Bruno Molinaro e Antonio Iacono e domiciliati in Napoli, presso la Segreteria del T.A.R. Campania;
- Cerciello Eduardo in proprio e nella qualità di legale rappresentante della Epomeo Frutta di Cerciello & C s.n.c., Ragosta Francesco in proprio e quale legale rappresentante della Ragosta Francesco s.r.l., Buono Maria Cristina, in proprio e quale legale rappresentante della Edil Casamicciola s.r.l. rappresentati e difesi dagli Avvocati Lorenzo Bruno Molinaro e Antonio Iacono e domiciliati in Napoli, presso la Segreteria del T.A.R. Campania;
- D'Auria Michelangelo in proprio e nella qualità di legale rappresentante della Da.Co – piccola società cooperativa a r.l. rappresentato e difeso dagli

- Avvocati Lorenzo Bruno Molinaro e Antonio Iacono e domiciliato in Napoli, presso la Segreteria del T.A.R. Campania;
- Marcellino Pasquale in proprio e nella qualità di legale rappresentante della ditta individuale Marcellino Pasquale Trasporto e Deposito Conto Terzi e Galano Gerardo in proprio e quale legale rappresentante della A.T.I. Autotrasporti Ischia s.r.l. rappresentati e difesi dagli Avvocati Lorenzo Bruno Molinaro e Antonio Iacono e domiciliati in Napoli, presso la Segreteria del T.A.R. Campania;
 - Comune di Ischia in persona del Sindaco p.t. rappresentato e difeso dagli Avvocati Vincenzo Molino e Felice Laudadio ed elettivamente domiciliato in Napoli, via F. Caracciolo n.15;
 - Comune di Lacco Ameno in persona del Sindaco p.t. rappresentato e difeso dall'Avvocato Salvatore Conte e domiciliato in Napoli, presso la Segreteria del T.A.R. Campania;

per l'annullamento, previa sospensiva

- a) dell'ordinanza sindacale del 21.4.2004 n. 16214, affissa all'Albo Pretorio comunale dal 22.4.2004 al 22.5.2004, con la quale sono state adottate *“in via sperimentale, con decorrenza dal 18.5.2004 e fino a nuova disposizione, misure di disciplina e regolamentazione relative all'accesso, circolazione e sosta dei veicoli adibiti al trasporto privato”*, prevedendosi, altresì, l'obbligo del pagamento di un ticket per tutti i veicoli diretti all'*imbarco marittimo* per le isole del Golfo;
- b) di tutti gli altri atti preordinati, connessi e consequenziali, ivi compresi quelli richiamati nel provvedimento sub a), comunque lesivi della posizione giuridica del ricorrente, ivi compresi – se e per quanto occorra – l'ordinanza sindacale del 4.3.2002 n. 999/SDS, la delibera di G.M. n. 163 del 4.4.2002, la delibera di G.M. n. 438 del 1°.8.2003, la delibera di G.M. n. 439 del 1°.8.2003, la delibera di G.M. n. 440 del 1°.8.2003, la delibera di G.M. n. 534 del 31.10.2003, la delibera di C.C. n. 220 del 2.12.2003, la delibera di G.M. n. 551 del 31.10.2003, nonché i pareri resi dal Comandante della Polizia Municipale e dal Dirigente del Servizio Mobilità, mai notificati o altrimenti comunicati.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Pozzuoli, nonché gli atti interventi ad adjuvandum;

Visti tutti gli atti di causa;

Relatore il Dott. Paolo Corciulo;

Uditi all'udienza del 22.12.2004 gli Avvocati di cui verbale di udienza;

FATTO

Con i provvedimenti indicati in epigrafe il Comune di Pozzuoli ha disciplinato la circolazione e la sosta veicolare sul proprio territorio attraverso l'istituzione di Zone a Traffico Limitato, nonché assumendo specifiche modalità di accesso alle stesse, tra cui anche un sistema di tariffazione per i mezzi diretti al porto con destinazione all'imbarco per le Isole Flegree di Ischia e Procida.

Con l'ordinanza sindacale n. 999/SDS del 4.3.2002 si provvedeva inizialmente a disciplinare la circolazione all'interno del centro abitato per i veicoli forniti del bollino blu, mentre con la deliberazione di Giunta n. 163 del 4.4.2002, il Comune, oltre ad adottare misure volte a favorire la fluidificazione del traffico e la regolamentazione della sosta, individuava la ZPRU (Zona di Particolare Rilevanza Urbanistica), l'area perdonale del Rione Terra e le due Zone a Traffico Limitato, ossia quella afferente il centro Storico (ZTL1) e quella di via Pertini (ZTL2).

Successivamente, in data 1.8.2003, la Giunta procedeva all'adozione delle deliberazioni n. 438, n. 439 e n. 440: con la prima si aggiornavano le limitazioni alla ZTL2, nonché si introducevano misure di regolamentazione della circolazione e sosta dei veicoli leggeri; con la seconda si adottavano misure volte a regolamentare la circolazione e la sosta dei veicoli pesanti, mentre con la terza si approvavano le misure necessarie al contenimento del traffico veicolare privato a motore ai sensi del Nuovo Codice della Strada e della Direttiva del Ministero dei LL.PP. n. 3816/97, introducendo un sistema di tariffazione per l'accesso alla Zona di Traffico Limitato Generale – Settore Basso (ZTB) in cui rientravano le due Zone a traffico limitato ZTL1 e ZTL 2.

Con successiva deliberazione n. 534 del 31.10.2003, la Giunta proponeva al Consiglio Comunale gli indirizzi di politica tariffaria per le zone regolamentate, tariffe che venivano approvate dall'organo assemblea con delibera n. 220 del 2.12.2003.

Con deliberazione n. 551, sempre del 31.10.2003, la Giunta approvava altresì le tariffe per il rilascio dei permessi di circolazione e sosta nelle ZTL, ZPRU e nella ZTLG, oltre a quelle relative all'accesso nel Settore Basso della Zona a Traffico Generale (ZTB), da applicarsi ai veicoli privati a motore, leggeri e pesanti, per il trasporto di persone e merci, interessati alle operazioni di imbarco e sbarco per le Isole.

Infine, con ordinanza del 21.4.2004 n. 16214 in Sindaco del Comune di Pozzuoli adottava, con decorrenza dal 18.5.2004 le misure finalizzate alla disciplina ed alla regolamentazione dell'accesso alle aree sopra indicate, introducendo così concretamente il sistema tariffario precedentemente approvato.

Avverso detta ordinanza, nonché contro tutti i precedenti provvedimenti adottati dall'Amministrazione Comunale di Pozzuoli e finora richiamati, proponeva ricorso a questo Tribunale Amministrativo Regionale il signor Lombardi Giovanni, in proprio e nella qualità di legale rappresentante della Lombardi Trasporti s.a.s. - società che esercita l'attività di trasporto merci da e per l'Isola d'Ischia – chiedendone l'annullamento, previa concessione di idonee misure cautelari.

Venivano proposti nove motivi di ricorso, tra cui censure per incompetenza, carenza dei necessari presupposti per l'adozione delle misure di regolamentazione dell'accesso alle zone in questione mediante la previsione di tariffe, difetto di istruttoria ed illogicità.

Si costituiva in giudizio il Comune di Pozzuoli che, oltre a spiegare difese nel merito della controversia, sollevava eccezione di irricevibilità del ricorso per tardività, oltre che di inammissibilità dello stesso per carenza di interesse.

Spiegavano intervento ad adjuvandum nel presente giudizio, oltre ad un'associazione rappresentativa degli autotrasportatori, i Comuni di Ischia, Lacco Ameno e Forio, oltre ai suindicati cittadini residenti sull'Isola di Ischia, in proprio e nella qualità di legali rappresentanti di società o ditte individuali esercenti l'attività di trasporto di persone e di merci da e per l'Isola d'Ischia.

Alla camera di consiglio del 4.8.2004, il Tribunale, con ordinanza n. 4242/04, accoglieva la domanda cautelare, provvedimento che veniva tuttavia riformata dalla Quinta Sezione del Consiglio di Stato in sede di appello con ordinanza n. 4397 del 24.9.2004.

All'udienza di discussione del 22.12.2004, in vista della quale venivano depositati ulteriori documenti e memorie, il Tribunale tratteneva la causa per la decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Il signor Lombardi Giovanni, in proprio, quale residente nel Comune di Barano d'Ischia, nonché quale legale rappresentante della società di trasporti Lombardi Trasporti s.a.s. ha impugnato l'ordinanza del Sindaco del Comune di Pozzuoli del 21.4.2004 n. 16214, affissa all'Albo Pretorio comunale dal 22.4.2004 al 22.5.2004, con cui sono state adottate *“in via sperimentale, con decorrenza dal 18.5.2004 e fino a nuova disposizione, misure di disciplina e regolamentazione relative all'accesso, circolazione e sosta dei veicoli adibiti al trasporto privato”*, prevedendosi, altresì, l'obbligo del pagamento di un ticket per tutti i veicoli diretti all'*imbarco maritti-*

mo per le isole del Golfo; oggetto di gravame sono state altresì l'ordinanza sindacale del 4.3.2002 n. 999/SDS, la delibera di G.M. n. 163 del 4.4.2002, la delibera di G.M. n. 438 del 1° .8.2003, la delibera di G.M. n. 439 del 1° .8.2003, la delibera di G.M. n. 440 del 1° .8.2003, la delibera di G.M. n. 534 del 31.10.2003, la delibera di C.C. n. 220 del 2.12.2003, la delibera di G.M. n. 551 del 31.10.2003: con l'adozione di tali richiamati provvedimenti, l'Amministrazione Comunale di Pozzuoli aveva proceduto nel tempo alla delimitazione della Zona di Particolare Rilevanza Urbanistica (ZPRU), alla delimitazione della Zona a Traffico Limitato Generale, in cui erano stati previsti un Settore Alto (ZTA) ed uno Basso (ZTA), all'interno del secondo dei quali erano state individuate le Zone a Traffico Limitato del Centro Storico (ZTL1) e di via Pertini (ZTL2); inoltre, sempre con tali atti, erano state previste specifiche misure di regolamentazione e disciplina della circolazione e la sosta dei veicoli leggeri e pesanti, oltre alla previsione di un sistema di tariffazione per l'accesso alle zone regolamentate, provvedimenti la cui concreta esecuzione ed operatività aveva avuto luogo attraverso l'adozione dell'ordinanza n. 16214 del 21.4.2004.

Prima di procedere all'esame del merito del ricorso, occorre esaminare le eccezioni sollevate dalla difesa del Comune di Pozzuoli.

Con la prima eccezione è stata dedotta la tardività dell'impugnazione delle deliberazioni di Giunta e di Consiglio, risalenti agli anni 2002 e 2003, con cui erano state individuate le delimitazioni territoriali della ZRPU, della ZTLG e delle Zone a Traffico Limitato site all'interno di quest'ultima, oltre alla regolamentazione della sosta e della circolazione e la previsione di un sistema di tariffazione per l'accesso nella ZTLG- Settore Basso (ZTB) e quindi alle richiamate ZTL.

L'eccezione è priva di pregio.

Osserva il Collegio che tutte le deliberazioni in questione avevano rimesso all'adozione di specifiche ordinanze sindacali la concreta attuazione delle misure di regolamentazione del traffico veicolare fino ad allora solo approvate in linea generale – ivi compresa la tariffazione per l'accesso alla ZTLG - attuazione che ha avuto luogo tramite l'impugnata ordinanza n. 16214 del 21.4.2004 con cui il Sindaco ha potuto discrezionalmente applicare le richiamate misure la cui effettiva lesività è quindi apprezzabile in termini di attualità unicamente con riferimento all'adozione di tale ultimo provvedimento: inoltre, a parte tale rilievo incidente sui requisiti dell'interesse a ricorrere, va anche rilevato, come emerge dagli stessi provvedimenti *de quibus*, che l'ordinanza sindacale n. 16214 del 21.4.2004 si pone non già come mera esecuzione delle misure di regolamentazione del traffico cittadino e

quindi come atto meramente consequenziale rispetto alle impugnate deliberazioni della Giunta e del Consiglio, quanto come provvedimento finale di un procedimento con cui è stato disciplinato e regolamentato l'intero sistema di delimitazione delle Zone a Traffico Limitato con le connesse misure di inibizione e disincentivo al relativo accesso; di conseguenza, si deve inferire che il *dies a quo* per l'impugnazione decorre dalla scadenza del periodo di pubblicazione di tale provvedimento, ossia dal 22.5.2004, per cui il ricorso, notificato in data 6.7.2004, deve ritenersi tempestivamente proposto.

Dalle considerazioni che precedono consegue anche l'infondatezza della seconda eccezione con cui è stata dedotta la tardività del ricorso (ad eccezione dell'ottavo motivo), essendosi ciò ritenuto in base al fatto che le disposizioni dell'ordinanza sindacale impugnata che hanno costituito oggetto di contestazione sarebbero state già contenute nelle precedenti deliberazioni di Giunta e Consiglio, provvedimenti che tuttavia non erano state tempestivamente impugnati.

E' sufficiente sul punto richiamare le considerazioni espresse in occasione dell'esame della prima eccezione, ribadendo che l'attualità del pregiudizio lamentato dal ricorrente è da ascrivere al momento dell'adozione dell'ordinanza sindacale n. 16214 del 21.4.2004, provvedimento rispetto al quale le precedenti deliberazioni degli altri organi di governo costituiscono unicamente atti generali a contenuto programmatico, come tali non immediatamente lesivi dell'interesse fatto valere dal ricorrente nel presente giudizio.

Con la terza eccezione il Comune resistente ha dedotto la carenza di interesse del signor Lombardi Giovanni a proporre il ricorso in proprio e quale residente nel Comune di Barano d'Ischia, atteso che, ai sensi del punto n. 9 dell'ordinanza sindacale impugnata, per i residenti nei Comuni isolani nessun ticket è dovuto.

L'eccezione deve essere respinta, sia perché il ricorrente ha proposto censure che, ove accolte, travolgerebbero in ogni caso l'intero provvedimento sindacale, sia anche perché il richiamato punto n. 9 dell'ordinanza sindacale non stabilisce affatto un'esenzione dal pagamento di carattere personale, quanto una limitazione in tal senso riferibile al mero intestatario del veicolo, che ben potrebbe essere legittimamente un soggetto diverso da quello che debba concretamente recarsi all'imbarco per le Isole del Golfo: va, inoltre, specificato che la predetta disposizione derogatoria fa salve unicamente determinate categorie di mezzi di trasporto, quali motoveicoli, autoveicoli ed assimilati per il trasporto di persone, di talché ben permane l'interesse a ricorrere in riferimento all'imposizione della contestata prestazione pecuniaria relativamente ad altre tipologie di mezzi di trasporto.

Con la quarta eccezione è stata dedotta la carenza di interesse del ricorrente a rilevare l'illegittimità dell'impugnata ordinanza sindacale nella parte in cui aveva stabilito il divieto di accesso nella Zona a ZTL dei motocicli e ciclomotori, e ciò in quanto questi in qualità di residente nel Comune di Barano d'Ischia, era comunque esentato dal pagamento del ticket ed anche perché la sua attività di autotrasportatore non aveva alcuna attinenza con la circolazione di siffatta tipologia di veicoli.

L'eccezione è priva di pregio, in quanto, anche per i ciclomotori, l'esenzione per i residenti nei Comuni isolani ha riferimento al solo intestatario del mezzo e non anche al conducente o, comunque a colui che se ne serva per i collegamenti con Ischia e quindi per l'imbarco, con conseguenziale necessità di attraversamento del territorio del Comune di Pozzuoli interessato dal sistema di tariffazione.

Con la quinta eccezione è stato dedotta l'inammissibilità degli interventi dei Comuni isolani di Ischia, Lacco Ameno e Forio, in quanto tardivi e comunque non convertibili in ricorso autonomo.

Ritiene il Collegio che debba essere d'ufficio preliminarmente esaminata l'ammissibilità di tutti gli interventi ad *adjuvandum* spiegati nel presente giudizio, ivi compresi, quindi, quelli afferenti la posizione dei soggetti residenti nei Comuni isolani, anche nella loro qualità di legali rappresentanti di imprese commerciali e di trasporto.

Osserva il Collegio che tutti costoro – ad eccezione dei tre Comuni intervenuti – analogamente a quanto avviene per la posizione del ricorrente Lombardi Giovanni in proprio e quale legale rappresentante della Lombardi Trasporti s.a.s., sono titolari di un interesse legittimo ad impugnare in via autonoma i provvedimenti oggetto del presente giudizio, non facendo capo ad essi, invece, quella posizione giuridica soggettiva sostanziale di rango "*minore*" che serve a qualificare la legittimazione all'intervento: infatti, sia questi in qualità di residenti, sia le imprese di trasporto che rappresentano subiscono effetti negativi immediati e diretti dall'imposizione tariffaria contestata, effetti individuabili nell'imposizione di una prestazione patrimoniale destinata ad incidere sul patrimonio individuale, sull'economia della collettività locale isolana cui appartengono, nonché sull'andamento dell'impresa commerciale di riferimento.

Ne discende che tutti costoro per contestare i provvedimenti oggetto del presente gravame avrebbero dovuto proporre un'autonoma impugnazione – e non già, quindi, un atto di intervento – entro i termini legge.

Pertanto, deve concludersi per l'inammissibilità dei richiamati atti di intervento.

A questo punto deve verificarsi se sia possibile, per effetto del principio di conservazione del negozio giuridico, da ritenersi applicabile anche agli istituti di diritto processuale, considerare gli atti di intervento alla stregua di veri e propri autonomi ricorsi, dei quali devono tuttavia contenere i prescritti requisiti di forma e sostanza.

A tale quesito deve rendersi una risposta negativa, atteso che dall'esame dei singoli atti di intervento emerge l'assoluta mancanza di allegazione di specifici motivi di ricorso, nonché una inequivoca volontà di limitarsi a sostenere le ragioni addotte dal ricorrente Lombardi Giovanni, con conseguente impossibilità per tali soggetti di partecipare al presente giudizio dal quale dovranno, pertanto, essere senz'altro estromessi.

Per quanto concerne la posizione dei tre Comuni isolani di Ischia, Lacco Ameno e Forio, ritiene il Collegio che anche questi, in quanto enti esponenziali delle comunità isolane, senza dubbio pregiudicate dall'adozione dei provvedimenti impugnati, sia per i maggiori oneri economici individuali che colpiscono la popolazione nei collegamenti da e per la terraferma, sia per le inevitabili ricadute sul costo dei generi alimentari a cagione dell'incremento delle spese di trasporto, erano legittimati ad impugnare i provvedimenti *de quibus* in via autonoma e principale, per cui anche in tal caso, non essendo titolari di una posizione "*minore*" che li abilitasse all'intervento adesivo dipendente, si deve pervenire ad una relativa pronuncia di inammissibilità dello stesso.

Quanto alla possibilità di una conversione in ricorso autonomo, va osservato come, a differenza degli interventori persone fisiche, detti enti locali hanno presentato nella loro iniziativa processuale specifiche ragioni di censura che, unitamente alla titolarità a ricorrere in via principale, rendono l'atto di intervento pienamente convertibile in autonomo ricorso, sotto il profilo della sussistenza dei requisiti sostanziali.

Quanto al profilo della tempestività, si osserva che, sebbene vi sia stata una comunicazione individuale ai rispettivi Sindaci tra le date del 26 e 27 aprile 2004, non è tale il *dies a quo* per la decorrenza del termine di impugnazione, dovendo piuttosto riferirsi al momento della legale conoscenza dell'atto nella sua acquisita capacità lesiva, (risalente al 18.5.2004, data di sua efficacia) e, pertanto, al procedimento di pubblicazione, la cui scadenza risaliva al 22.5.2004, con decorrenza del termine per impugnare a partire dal 24.5.2004 (cadendo il successivo giorno 23 di domenica), termine rispetto al quale i tre atti di intervento risultano tempestivamente notificati.

Va ancora specificato che, pur essendo i richiamati atti di intervento dei tre Comuni isolani convertibili in ricorso autonomo, non potranno comporta-

re ampliamento del *thema decidendum* la memoria del Comune di Ischia depositata in data 11.12.2004, i motivi aggiunti, sempre del Comune di Ischia, depositati in data 10.12.2004, nonché la memoria del Comune di Forio del 10.12.2004, trattandosi di atti non notificati al Comune resistente e in ordine ai cui contenuti non si è quindi formato il necessario contraddittorio.

Passando al merito della controversia, occorre preliminarmente individuare il potere esercitato dal Comune di Pozzuoli per l'adozione sia delle deliberazioni di Giunta e Consiglio impugnate, sia dell'ordinanza sindacale n. 16214 del 21.4.2004.

Infatti, alcune specifiche censure sono state proposte partendo dal presupposto per cui l'Amministrazione comunale resistente avrebbe fatto applicazione del disposto di cui all'art. 7, comma 1, lettera b) del D.Lgs. 30.4.1992, mentre il Comune ha replicato di essersi avvalso del potere previsto dal comma nono del medesimo articolo.

Tali norme tendono a disciplinare due distinte competenze, ma soprattutto due diversi strumenti di intervento e disciplina della regolamentazione del traffico: il primo, di competenza del solo sindaco, assume quale oggetto tipico l'adozione di sole specifiche misure di limitazione della circolazione veicolare in ragione di determinate esigenze di prevenzione dell'inquinamento e di tutela di beni specifici quali il patrimonio ambientale, naturale ed artistico; ne consegue che trattasi di provvedimenti ad esclusivo contenuto limitativo o inibitorio del traffico, adottabili principalmente in presenza di ragioni contingenti, e come tali non necessariamente ancorabili a generali previsioni programmatiche di disciplina della sosta e della circolazione veicolare.

Il secondo tipo di intervento assume invece una portata diversa e, come tale, è affidato agli organi deliberanti dell'ente, trattandosi di un sostanziale potere generale di disciplina e di assetto del territorio, volto all'individuazione di specifiche aree nell'intento di migliorare principalmente la qualità della circolazione veicolare; tale risulta, quindi, nell'ottica del legislatore la funzione primaria del potere di cui al nono comma dell'art. 7, ossia assolvere ad una funzione programmatica generale del traffico veicolare, attraverso la delimitazione di zone pedonali, a traffico limitato, analogamente a quanto avviene per il Piano Urbano del Traffico, con cui, del resto, tali misure devono necessariamente armonizzarsi.

La previsione di un sistema di tariffazione per l'accesso (o anche per il solo attraversamento, così come avviene nel caso di specie), come emerge dallo stesso dato letterale della norma (possono consentire "*anche*"...), si colloca accanto ed in via accessoria rispetto al generale potere di individuazione di Zone a Traffico Limitato di cui costituisce una misura deterrente

aggiuntiva e non già l'obiettivo finale rispetto al cui raggiungimento la predetta delimitazione in zone rappresenta una mera fase di passaggio prodromico; ciò in quanto è attraverso la suddivisione in zone e quindi tramite la razionalizzazione dell'uso del territorio in chiave programmatoria che la norma intende principalmente disciplinare il traffico veicolare in specifiche fasce territoriali "*difficili*" sotto tale punto di vista, così come indubbiamente si presentano quelle individuate dal Comune di Pozzuoli.

Né si può ritenere che la possibilità di inibire la circolazione o la sosta sia riconducibile unicamente alla previsione di cui al primo comma, lettera b) dell'art. 7, atteso che un simile potere deve essere necessariamente riconosciuto ai Comuni anche nell'ambito dell'individuazione di zone a traffico limitato, le quali sono, per loro stessa natura, destinate proprio a comportare limitazioni della circolazione veicolare. Pertanto, ben può l'Amministrazione, nell'avvalersi del potere di disciplina generale di cui all'art. 7, comma 9 del D.Lgs. 30.4.1992, imporre specifici divieti, assoluti e non, di circolazione e sosta, i quali andranno armonizzati in una visione d'insieme del "*problema traffico*" relativamente a determinate zone, essendo il rimedio del precedente primo comma, lettera b) piuttosto destinato a fronteggiare problematiche di disciplina del traffico di carattere maggiormente estemporaneo e per esclusive esigenze di prevenzione dall'inquinamento e di tutela del patrimonio storico, naturale ed ambientale.

Orbene, dall'esame degli atti oggetto di gravame, benché si faccia riferimento contestualmente a problematiche di inquinamento e di congestione del traffico per le difficoltà di accesso all'area portuale, emerge che il Comune di Pozzuoli effettivamente si è avvalso del solo potere di cui all'art. 7, 9 comma del D.Lgs. 30.4.1992 e non di quello di cui al primo comma, lettera b) della medesima disposizione normativa: ciò si desume agevolmente dal contenuto dei medesimi provvedimenti che hanno preventivamente disciplinato la suddivisione del territorio comunale in Zone e quindi introdotto anche il sistema della tariffazione oggetto di specifica contestazione in questa sede.

A tali considerazioni consegue il rigetto per infondatezza dei motivi di censura primo, terzo, sesto e settimo, in quanto fondati sul presupposto che l'Amministrazione avrebbe esercitato il potere di cui al primo comma, lettera b) della disposizione citata e comunque al fine di prevenzione dell'inquinamento atmosferico.

Con l'ottavo motivo di ricorso è stata dedotta l'incompetenza della Giunta e del Sindaco ad adottare i provvedimenti impugnati.

E' stato in tal senso sostenuto che si tratterebbe di una attribuzione che l'art. 107 del D.lgs. 18.8.2000 n. 267 riserverebbe ormai alla dirigenza e non

più agli organi politici dell'Amministrazione locale, essendo le previsioni di cui all'art. 7 del D.Lgs. 30.4.1992 n. 285 state modificate, quanto alla competenza, dalle nuove disposizioni generali in materia di riparto di competenze interne degli enti locali.

Né, del resto, si sarebbe potuto trattare di un'ordinanza sindacale di carattere contigibile ed urgente ai sensi dell'art. 54 del T.U.E.L., difettandone tutti i presupposti in fatto ed in diritto.

La censura è infondata.

Osserva il Collegio che l'art. 7, comma 9 del D.Lgs. 30.4.1992 n. 285 attribuisce espressamente alla Giunta il compito di procedere all'istituzione ed all'individuazione della ZPRU, nonché delle Zone a Traffico Limitato, riservando al Sindaco tale competenza laddove sussistano ragioni di urgenza, Sindaco che ben può provvedere autonomamente, anche modificando o integrando le precedenti deliberazioni della Giunta; quanto all'introduzione del sistema di tariffazione all'interno delle ZTL, riferendosi la norma genericamente ai "Comuni", deve ritenersi che la competenza generale appartenga all'organo consiliare ai sensi dell'art. 42, comma 2, lettera f) del D.Lgs. 18.8.2000 n. 267 che espressamente riserva all'assemblea "la disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi".

Tale assetto di competenze è stato rispettato dall'Amministrazione comunale che ha riservato l'approvazione delle tariffe al Consiglio Comunale, l'individuazione e delimitazione delle aree a traffico limitato, nonché l'introduzione del sistema di tariffazione – come concreta misura deterrente all'accesso nelle predette Zone – alla Giunta, mentre il Sindaco ha dato concreta attuazione a siffatte previsioni attraverso l'impugnata ordinanza n. 16214 del 21.4.2004 che, costituendo espressione del potere tipico di cui all'art. 7 comma 9 del D.Lgs. 30.4.1992 n. 285, non può in alcun modo essere qualificata in termini di ordinanza contigibile ed urgente, né ai sensi dell'art. 50, né dell'art. 54 del D.Lgs. 18.8.2000 n. 267.

Quanto alla sopravvenuta competenza dirigenziale in materia, si osserva che la previsione dell'art. 7, comma 9 del D.Lgs. 30.4.1992, sebbene di epoca anteriore rispetto alla disposizione normativa di cui all'art. 107 del D.Lgs. 18.8.2000 n. 267 in materia di competenze della dirigenza degli enti locali, resta comunque successiva rispetto all'introduzione nell'ordinamento del principio di separazione tra compiti degli organi di governo e compiti dei dirigenti, a suo tempo introdotta già con la legge 8.6.1990 n. 142; deve pertanto ritenersi che, rispetto al predetto principio, la disposizione *de qua* assume natura di *lex posterior* e, come tale, ben poteva proporsi come fattispecie derogatoria rispetto al preesistente principio di attribuzione di siffatte competenze alla dirigenza.

Inoltre, in favore della competenza degli organi politici in luogo della dirigenza, milita anche l'ulteriore considerazione per cui i provvedimenti oggetto di impugnazione costituiscono non già meri atti di esecuzione di progressivi provvedimenti di programmazione, ma essi stessi si pongono come momenti di pianificazione e regolamentazione dell'uso del territorio, come tali in linea di principio necessariamente rientranti nelle attribuzioni degli organi di direzione politica dell'ente locale, tra cui figura nella fattispecie anche il Sindaco, proprio in virtù del potere espressamente conferitogli dall'art. 7 comma 9 di integrare o modificare le eventuali misure già adottate dalla Giunta.

Passando alle censure sostanziali, con il secondo motivo di ricorso è stato lamentato che il Comune di Pozzuoli non avrebbe garantito l'equo contemperamento dell'interesse pubblico alla regolamentazione della circolazione sul proprio territorio con le esigenze dei cittadini che sono costretti per ragioni di insularità ad attraversare il suo territorio diretti al porto.

Del resto, l'assenza di ponderazione di tali esigenze, che pur si riconnettono a valori di rango costituzionale, troverebbe la sua conferma nella mancanza di un Piano Urbano del Traffico, strumento la cui adozione – ai sensi della circolare ministeriale n. 3816 del 21.7.1997, di attuazione dell'art. 7, comma 9 del D.lgs. 30.4.1992 n. 285 – costituisce, unitamente alla previa istituzione di una ZTL e alla adozione del sistema di tariffazione previsto a livello sempre di PUT, un presupposto indispensabile per introdurre la contestata misura di disincentivo al traffico veicolare. In tal senso, si evidenzia che tale misura deve necessariamente armonizzarsi con una generale politica di disciplina e regolamentazione del traffico e della sosta veicolare cittadini, evitando così di restare alla stregua di una misura autonoma e slegata – del resto finanche priva di un'efficacia temporalmente limitata – rispetto alle richiamate esigenze di pianificazione.

La censura è fondata nei termini che si vanno ad esporre.

Preliminarmente, osserva il Collegio che, come già anticipato in precedenza, non sono condivisibili le censure di legittimità ancorate alla mancanza nel Comune di Pozzuoli di un Piano Urbano del Traffico e ciò sia in quanto la direttiva ministeriale n. 3186/97 prevede espressamente la possibilità di introdurre tali misure anche in assenza del P.U.T., sia perché, in tale eventualità, le ricadute sulla disciplina del traffico veicolare devono pur sempre essere collegate a specifici obiettivi, oltre che ad una concreta verifica circa il loro raggiungimento.

La risoluzione della questione di un equo contemperamento degli interessi e della proporzionalità della misura concretamente adottata deve neces-

sariamente partire da una lettura costituzionalmente orientata della norma di cui all'art. 7, comma 9 del D.Lgs. 30.4.1992 n. 285, in vista della ricerca di un punto di equilibrio nel rapporto con altri diritti di libertà che pure la Costituzione sancisce e tutela.

Non vi è dubbio che la norma in argomento introduce attraverso la tariffazione una prestazione patrimoniale che purtuttavia non riveste natura corrispettiva, atteso che all'utente non è riconosciuto da parte dell'Amministrazione nessun servizio o comunque nessuna utilità eccedente la semplice fruizione della strada comunale che costituisce espressione del generale diritto costituzionale di cui all'art. 16 Cost.

Né può esserle riconosciuta natura tributaria, atteso che la funzione della tariffa non è assolutamente quella di contribuzione alla spesa pubblica dell'ente locale, ma di un mero disincentivo all'accesso in specifiche Zone a Traffico Limitato.

Deve, quindi, concludersi nel senso che si tratta di una prestazione patrimoniale imposta genericamente intesa ai sensi dell'art. 23 della Costituzione, di natura non tributaria, ma che, in quanto tale, deve comunque essere prevista da una fonte legislativa di rango primario.

Posto che tale requisito sembra essere soddisfatto dalla previsione di cui all'art. 7, comma 9 del D.Lgs. 30.4.1992 n. 285, resta da verificare quali siano i limiti che s'impongono all'ente impositore in relazione alla concreta introduzione di un sistema di tariffazione che possa ritenersi compatibile con i diritti di libertà previsti dalla Carta, nel caso di specie con il diritto di circolazione di cui all'art. 16, conformabile solo per esigenze di sicurezza e sanità, sancite per legge e quindi da ritenersi come un diritto "*forte*" assicurato ai cittadini.

Ritiene il Collegio che il contemperamento degli interessi tra le opposte esigenze di disincentivare l'afflusso veicolare a determinate zone del territorio di un Comune e la costituzionalmente garantita libertà di circolazione trovi il suo punto di equilibrio nella rigorosa applicazione del principio di competenza; principio che comporta non solo la – ovvia – impossibilità che tale disciplina possa avere ad oggetto aree estranee al territorio comunale, ma anche l'illegittimità di qualsiasi disciplina del proprio territorio che incida negativamente sul diritto di spostarsi liberamente ed in particolare di accedere ai territori di altri Comuni.

A tali limiti non si è attenuto il Comune di Pozzuoli che con gli atti impugnati ha ecceduto la propria competenza, avendo introdotto misure di regolamentazione della circolazione veicolare che hanno finito per assumere una diretta ed inammissibile dimensione sovracomunale, finalizzata a per-

seguire il dirottamento di parte del flusso veicolare verso gli scali portuali vicini, quale, ad esempio, quello di Napoli.

In altri termini ben poteva l'ente resistente, anche in via sperimentale e per un periodo non superiore ad un anno, imporre un sistema di tariffazione per il raggiungimento del porto locale; tuttavia, nell'imporre tale prestazione pecuniaria per l'attraversamento ed il raggiungimento del luogo di imbarco, avrebbe dovuto per converso o individuare un'alternativa di percorso gratuita, oppure un ragionevole sistema di orari di accesso tali da consentire un'armonica regolamentazione del traffico nelle vie cittadine, senza che gli utenti fossero necessariamente essere costretti ad affrontare un onere economico per esercitare liberamente (e, quindi, gratuitamente) un loro diritto costituzionalmente garantito.

In questi termini il ricorso deve essere accolto.

Restano assorbiti i restanti motivi di censura.

Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese processuali.

P.Q.M.

- Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania – Prima Sezione
- *dichiara l'inammissibilità di tutti gli interventi con consequenziale estromissione dal giudizio dei soggetti interventori, ad eccezione dei Comuni di Ischia, Iacco Ameno e Forio, da valere come autonomi ricorrenti;*
 - *accoglie il ricorso e per l'effetto annulla gli atti impugnati nei sensi di cui in motivazione;*
 - *spese compensate;*

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

Così deciso in Napoli nella Camera di Consiglio del 19.1.2005 dai Magistrati

<i>Giancarlo Coraggio</i>	<i>Presidente</i>
<i>Arcangelo Monaciliumi</i>	<i>Consigliere</i>
<i>Paolo Corciulo</i>	<i>Primo Referendario, estensore</i>
<i>Il Presidente</i>	<i>L'Estensore</i>

a