



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale della Valle D'Aosta**

**(Sezione Unica)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da Daniele Fazzari, Radmilla Petkovic, Marina Pezzotti, Anna Ida Agostino, Roberto Della Spoletina, Piero Ricci, Luciano Maneo, Hanna Zacharczyk, "Tosteria G&G" di Gaglianone Giusy, "Il Cappero" di Macrè Antonino, Clara Maria Pedroli, Donato Nole, Luciano Sartor, Daniele Fazzari, Radmilla Petkovic, Marina Pezzotti, Anna Ida Agostino, Roberto Della Spoletina, Piero Ricci, Luciano Maneo, Hanna Zacharczyk, Donato Nole, Luciano Sartor, Clara Maria Pedroli, rappresentati e difesi dall'avvocato Fabio Alicata, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Aosta, Regione Borgnalle n. 10/E;

**contro**

Comune di Aosta, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Gianni Maria Saracco, Lorenzo Sommo, Fabrizio Colasurdo, con domicilio eletto presso lo studio elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo, in Aosta, via Challand, n. 30;

**e con l'intervento di**

ad adiuvandum:

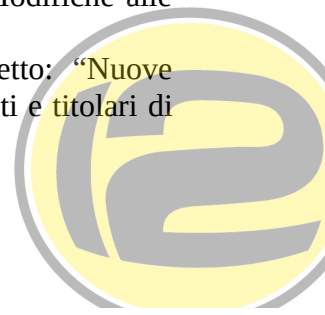
"Associazione Federconsumatori Valle d'Aosta", rappresentata e difesa dall'avvocato Lucia Vitale, con domicilio eletto presso il suo studio in Aosta, corso Ivrea n. 33;

"Erbavoglio - Luna sas" di Lunardi Stefano, Zoppo Domenico di "Zoppo Silvano & C Snc", "Chicchi di Grano" di Frascogna Maria Stella, Caterina Farace, Roberto Pezzotti, rappresentati e difesi dall'avvocato Fabio Alicata, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Aosta, Regione Borgnalle n. 10/E;

**Per l'annullamento, previa sospensione,**

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della delibera n. 125 del 16/11/2017 della Giunta comunale, avente ad oggetto: "Modifiche alle norme di gestione delle ZTL";
- della delibera n. 126 del 16/11/2017 della Giunta comunale, avente ad oggetto: "Nuove disposizioni inerenti alle agevolazioni della sosta a pagamento per residenti autorizzati e titolari di contrassegni ztl";



- delle correlate “Norme di gestione ZTL”;
  - di ogni altro atto agli stessi preordinati, presupposti, connessi e conseguenti
- Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da parte ricorrente in data 6\3\2018 :

- delibera n. 126 del 16/11/2017 della Giunta comunale, avente ad oggetto: “Nuove disposizioni inerenti alle agevolazioni della sosta a pagamento per residenti autorizzati e titolari di contrassegni ZTL”
- delibera n. 23 del 23/02/2018 della Giunta comunale, avente ad oggetto: “Modifiche alle norme di gestione delle zone a traffico limitato”;
- correlate “Norme di gestione ZTL”;
- ogni altro atto allo stesso preordinato, presupposto, connesso e conseguente.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Aosta;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 giugno 2018 il dott. Paolo Nasini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con delibera n. 125 del 16/11/2017, la Giunta Municipale del Comune di Aosta ha approvato un complesso insieme di “Modifiche alle Norme di Gestione delle Zone a Traffico Limitato” (d'ora in poi ZTL), in particolare prevedendo, per quanto di interesse in questa sede:

- l'abolizione della fascia oraria di libero carico e scarico dalle ore 7.00 alle 8.00, “in modo da prevedere che i veicoli circolanti all'interno delle ZTL debbano essere comunque identificati e muniti di un contrassegno”;
- per i permessi di tipo “C”, relativi ai residenti anagraficamente rilevabili nelle ZTL, la limitazione dell'accesso esclusivamente dalle ore 08,30 alle ore 10,30 e dalle ore 19,30 alle ore 22,30;
- per i permessi di tipo “T” e “TR”, riservati ai titolari di attività commerciali ed artigianali che non possano avvalersi del servizio di “City Porto” o degli appositi stalli di carico e scarico all'uopo predisposti all'esterno delle ZTL, la tariffa di € 5,00 al giorno, con precise limitazioni orarie.

Con delibera n. 126 anch'essa del 16/11/2017, inoltre, la Giunta Comunale ha introdotto “Nuove disposizioni inerenti alle agevolazioni della sosta a pagamento per residenti autorizzati e titolari di contrassegni ZTL”.

In particolare, il Comune ha:

- abolito l'agevolazione alla sosta su strada attivabile mediante “tasto giallo” a parcometro, sostituita
- per gli attuali titolari del relativo contrassegno - con l'acquisto di un'agevolazione annuale o semestrale;
- introdotto agevolazioni alla sosta con contrassegno annuale al costo di € 350,00 e semestrale al costo di € 250/h, valide in tutte le zone di sosta a pagamento cittadine tranne che in quelle a tariffa 2€/h;
- istituito un abbonamento annuale 24h/giorno presso il parcheggio Parini, senza garanzia del posto, al costo di € 250/annui, per i residenti in zone blu e i titolari di contrassegno ,“C” e “D”.

Avverso le predette statuizioni hanno proposto ricorso, datato 26.1.2018, Fazzari Daniele, Petkovic Radmilla, Pezzotti Marina, Agostino Anna Ida, Della Spoletina Roberto, Ricci Piero, Maneo Luciano, Zacharczyk Hanna, Hostaria del Calvino di Nole Donato, Panificio Sartor Luciano, Tosteria G&G di Gaglianone Giusy, Il Capperò di Macrì Antonino, Pedrolì Clara Maria, chiedendo l'annullamento delle stesse, delle correlate norme di gestione e di ogni altro atto preordinato, presupposto, connesso e conseguente.



A fondamento dell'impugnazione i ricorrenti hanno dedotto i seguenti motivi:

- 1) Limitazione e/o violazione del principio di libertà di circolazione e di movimento, come sancito dall'art 16, 1° comma, della Costituzione e profili pratici delle problematiche connesse. Limitazione e/o violazione del principio di libertà di iniziativa economica, come sancito dall'art 41 della Costituzione e profili pratici delle problematiche connesse. Violazione del principio del bilanciamento degli interessi. Irragionevolezza e non proporzionalità dei provvedimenti impugnati;
- 2) Violazione e falsa applicazione del Decreto 25 settembre 1995, n. 49, regolamento di attuazione delle direttive 92/1/CEE, relativa al controllo delle temperature degli alimenti surgelati, e 92/2/CEE, relativa alle modalità di campionamento e al metodo di analisi per il controllo delle temperature.

Nelle more, con delibera n. 23 datata 23.2.2018, la medesima Giunta Comunale ha ritenuto opportuno procedere all'effettuazione di alcune modifiche delle Norme di gestione delle ZTL così come innovate dalla predetta delibera n. 125/17 e, pur ribadendo la necessità di una restrizione della disciplina della limitazione del traffico e del controllo dei veicoli autorizzati, nonché la limitazione degli accessi ad una durata non superiore ai 30 minuti per tutti, commercianti e residenti, ha:

- esteso, per i contrassegni di tipo "C", l'orario di ingresso mattutino per le operazioni di carico/scarico, dalle ore 4,00 alle 10,30 e dalle ore 19,30 alle 22,30, invece che dalle ore 8,30 alle 10,30 e dalle ore 19,30 alle 22,30;
- abolito i contrassegni di tipo "B" e "TRA" riuniti in contrassegno "TR" riservato ai titolari di attività commerciali e artigianali che non possono avvalersi del servizio "City Porto" o degli appositi stalli di carico e scarico predisposti all'esterno delle ZTL, mantenendo per essi l'obbligo di pagare 5/euro al giorno con tetto massimo per operatore di Euro 500,00 (pari a 100 accessi);
- esteso per i contrassegni di tipo "D", commercianti e artigiani con sede nelle ZTL, l'orario di transito e sosta (per max 30 minuti) per le operazioni di carico/scarico dalle ore 4,00 alle ore 10,30;
- previsto che il contrassegno "Tr" venga rilasciato a seguito di richiesta motivata ai titolari di attività commerciali ed artigianali che non possano avvalersi del servizio di "City Porto" o degli appositi stalli nella via in cui ha sede l'attività del richiedente (per i quali vale il contrassegno "D"; in particolare, è stata prevista la possibilità di accesso dalle ore 04.00 alle ore 10,30 (sempre dietro il pagamento della somma giornaliera di € 5,00, fino ad un massimo di € 500,00 all'anno) tra le altre, per la "effettuazione di consegne, dal grossista al dettagliante, di beni aventi caratteristiche tali da non poter essere trasportati, in maniera da assicurarne l'integrità, dai veicoli preposti al servizio di "City Porto" (pasticceria, latte fresco, carni macellate, frutta e verdura, alimenti freschi e surgelati, bibite e bevande varie, piante ornamentali e fiori recisi e similari)", sempre per lo svolgimento delle operazioni di carico e scarico per la durata massima di 30', con obbligo di segnalare in modo chiaramente visibile dall'esterno del veicolo l'ora in cui la sosta ha avuto inizio.

A seguito dell'adozione del predetto provvedimento, quindi, i ricorrenti, con atto datato 5.3.2018, hanno proposto motivi aggiunti lamentando:

- l'irragionevolezza dei limiti ai contrassegni di tipo "C" tenuto conto anche delle situazioni e gestioni delle ZTL in altre città italiane e del fatto che il costo del contrassegno, pur a fronte delle limitazioni, è rimasto invariato;
- che il nuovo regime, per i commercianti che usufruiscono del contrassegno TR, è peggiorativo sotto il profilo economico e amministrativo, dovendo gli stessi procurarsi più permessi;

E' intervenuta in giudizio ad adiuvandum l'Associazione Federconsumatori Valle d'Aosta (d'ora in poi Federconsumatori), con atto datato 5.3.2018, chiedendo l'annullamento delle due delibere di cui al ricorso introduttivo, nonché della delibera n. 23 del 23.2.2018.

A sostegno della propria domanda, Federconsumatori ha lamentato che i provvedimenti adottati dal Comune di Aosta sono gravemente lesivi dei diritti ed interessi non solo dei ricorrenti, ma anche dei consumatori per i seguenti motivi:

- I) ingiustizia manifesta ed inopportunità;
- II) eccesso di potere.



Sono intervenuti, poi, ad adiuvandum, con atto datato 6.3.2018, e chiedendo l'accoglimento del ricorso, Ervavoglio – Luna sas di Lunardi Stefano, Zoppo Domenico di Zoppo Silvano & C. snc, la ditta Chicchi di Grano di Frascogna Maria Stella, Farace Caterina, e, infine, Pezzotti Roberto.

Si è costituito in giudizio il Comune di Aosta contestando le domande dei ricorrenti e delle parti intervenute e chiedendo la declaratoria di inammissibilità e, comunque, il rigetto del ricorso e degli interventi sopra citati.

All'udienza del 7.3.2018 parte ricorrente ha dichiarato di rinunciare alla sospensiva ai fini di una sollecita trattazione del merito della causa.

Parte ricorrente, gli intervenienti (ad eccezione di Federconsumatori) e il Comune hanno, quindi, depositato memorie difensive.

All'udienza del 12.6.2018 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. In via preliminare, occorre esaminare le eccezioni in rito sollevate dal Comune resistente e quelle rilevabili d'ufficio.

1.1. Il Comune di Aosta, in primo luogo, ha eccepito il difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti non avendo gli stessi provato né la residenza, né il possesso dei permessi di accesso alla ZTL, e, quindi, uno “stabile collegamento” tra essi e la ZTL o le zone di sosta oggetto dei provvedimenti contestati.

Benchè per alcuni dei ricorrenti non risulti effettivamente provata l'effettiva residenza o comunque il collegamento, cioè la residenza o la titolarità di esercizi commerciali, nei luoghi interessati dai provvedimenti relativi alle modifiche operate alla gestione delle ZTL e dei parcheggi a pagamento, per molti di essi comunque sono stati forniti elementi di prova che ne dimostrano la legittimazione processuale e, quindi, l'ammissibilità del relativo ricorso.

Al riguardo, dalle visure camerali e dalle autocertificazioni prodotte in giudizio risulta che.

- FAZZARI Daniele è residente in Via Festaz n. 74 ed è titolare di due attività, aventi ad oggetto il commercio al minuto di frutta e verdura, una in via Challand ed una in via Croce di Città, all'interno delle zone a traffico limitato;

- AGOSTINO Anna Ida, è residente in Bramafan ed è titolare di una attività in via Croce di Città che ha ad oggetto il commercio al minuto di carni;

- PETKOVIC Radmilla, è titolare di un bar in Via Croce di Città;

- RICCI Piero, quale socio amministratore di società Magizzini2000 di Ricci & C. Snc è gestore di un negozio di abbigliamento e calzature in Via Croce di Città;

- PEDROLI Clara Maria, PEZZOTTI Marina, MANEO Luciano e ZACHARCZYK Hanna, sono tutti residenti in Via Croce di Città 69 in zona ZTL.

1.2. Il Comune, poi, ha contestato l'inammissibilità del ricorso per la genericità delle censure dedotte da parte ricorrente.

L'eccezione non può essere accolta perché, fatto salvo quanto si dirà più avanti in ordine alla fondatezza delle censure medesime, i ricorrenti hanno dedotto in modo sufficientemente argomentato i profili di ritenuta illegittimità dei provvedimenti in esame.

1.3. Per quanto concerne, poi, l'intervento delle imprese Ervavoglio – Luna sas di Lunardi Stefano, Zoppo Domenico di Zoppo Silvano & C. snc. , Chicchi di Grano di Frascogna Maria Stella, Farace Caterina, e di Pezzotti Roberto, occorre sottolineare che questi ultimi, costituendosi in giudizio, hanno dedotto di essere stati lesi dai provvedimenti impugnati nel ricorso introduttivo del giudizio e lamentano gli stessi aumenti di oneri e disagi denunciati in ricorso.

Al riguardo, va rammentato che è inammissibile l'intervento ad adiuvandum spiegato nel processo amministrativo da chi sia ex se legittimato a proporre direttamente il ricorso giurisdizionale in via



principale, considerato che in tale ipotesi l'interveniente non fa valere un mero interesse di fatto, bensì un interesse personale all'impugnazione di provvedimenti immediatamente lesivi, che deve essere azionato mediante proposizione di ricorso principale nei prescritti termini decadenziali. (Cons. Stato, sez. IV, 12/04/2018, n. 2200).

Nel caso che ci occupa, i predetti intervenienti non hanno fatto valere un interesse di mero fatto dipendente da quello dei ricorrenti, ma un interesse proprio sostanzialmente identico a quello tutelato da questi ultimi, sicchè avrebbero dovuto impugnare nei termini i provvedimenti in contestazione, già decorsi al momento della proposizione del relativo intervento in giudizio.

Ne consegue l'inammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* esperito dagli stessi .

1.4. Con riferimento, poi, all'ammissibilità dell'intervento spiegato da parte di Federconsumatori, deve ritenersi che la legittimazione ad intervenire *ad adiuvandum* delle associazioni in possesso di regolare iscrizione nell'apposito elenco ministeriale, per quanto ampia, sussiste solo laddove l'atto pubblico sia idoneo ad incidere, ancorchè in via mediata, su interessi facenti specificamente capo alla categoria dei consumatori nel loro complesso e purchè gli effetti dell'eventuale accoglimento del ricorso, cui l'interveniente accede, non finiscano per o comunque non siano idonei ad incidere negativamente su una parte di quel fascio di interessi di cui è portatrice l'associazione.

Al riguardo, si rammenta l'insegnamento dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 02/11/2015, n. 9, secondo il quale «nel processo amministrativo un'associazione può intervenire in giudizio solo se gli effetti del provvedimento abbiano leso in modo diretto il suo scopo istituzionale e se l'interesse tutelato sia comune a tutti gli associati».

Nel caso di specie, la categoria dei “consumatori” non coincide con quella dei residenti, da un lato, e dei commercianti del centro di Aosta dall'altro, perché nella nozione di consumatori, vi rientrano anche i non residenti e i fruitori, persone fisiche e giuridiche del centro di Aosta, che non gestiscono esercizi commerciali e che , occorre aggiungere, non hanno di che dolersi delle determinazioni assunte al riguardo dall'Amministrazione comunale.

In tal senso, l'eterogenea categoria dei “consumatori” comprende soggetti che possono vantare interessi antitetici rispetto a quelli dei ricorrenti: infatti, una regolamentazione in termini restrittivi dei parcheggi a pagamento, così come della ZTL, può essere favorevole, ad esempio, per i turisti così come per gli stessi residenti e commercianti che non hanno necessità di accedere per mezzo di veicoli nelle zone interessate, i quali possono vantare un interesse ad una maggiore sicurezza sia più, semplicemente, quella ad una maggiore tranquillità nel godimento del centro di Aosta.

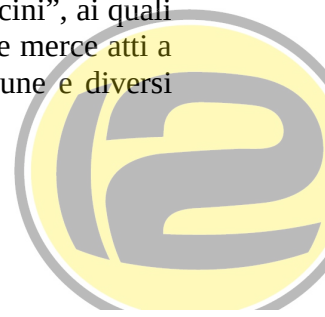
Sotto altro aspetto, se Federconsumatori ha inteso, invece, far valere la diretta lesività dei provvedimenti impugnati con riguardo agli interessi collettivi di categoria, in considerazione dell'efficacia plurisoggettiva passiva degli atti in contestazione, ne consegue che l'intervenuta avrebbe dovuto, similmente a quanto detto più sopra per gli altri intervenuti, impugnare in via principale e nei termini decadenziali il provvedimento in esame, diversamente risultando inammissibile il mero intervento in giudizio.

Conseguentemente, deve dichiararsi l'inammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* da parte di Federconsumatori.

2. Si può passare ora alla disamina dei motivi di impugnazione dedotti dai ricorrenti.

2.1. Iniziamo dal motivo n. 2) più sopra citato recante “Violazione e falsa applicazione del DECRETO 25 settembre 1995, n. 493. Regolamento di attuazione delle direttive 92/1/CEE, relativa al controllo delle temperature degli alimenti surgelati, e 92/2/CEE, relativa alle modalità di campionamento e al metodo di analisi per il controllo delle temperature”.

Al riguardo, nel ricorso introduttivo i ricorrenti hanno lamentato che la delibera n. 125/17 sarebbe illegittima in quanto non avrebbe escluso dalle limitazioni i veicoli commerciali adibiti a trasporto delle merci deperibili (es. frutta, ortaggi freschi ecc..) posto che non tutti i cd. “Padroncini”, ai quali risultava inibito l'accesso alla ZTL possono fruire di mezzi idonei per il trasporto delle merci atti a coprire la distanza intercorrente tra gli stalli di sosta messi a disposizione dal Comune e diversi esercizi commerciali da rifornire.



Con l'adozione della delibera n. 23 del 23.2.2018, il Comune di Aosta ha apportato una modifica al regime di accesso alle zone di ZTL da parte di trasportatori di merci deperibili, a fronte della quale parte ricorrente ha limitato la propria censura all'asserita eccessiva onerosità, pari ad Euro 5,00 giornalieri, rispetto alle facoltà riconosciute al titolare di contrassegno "T1" in comparazione alla precedente titolarità del contrassegno "B" (oggi abolito).

Poiché, quindi, la delibera n. 23/18 risulta aver soddisfatto l'interesse dei ricorrenti ad un adeguato accesso alle ZTL per i trasportatori di mezzi deperibili, sicchè, sotto questo specifico profilo e con riguardo al solo motivo di impugnazione citato, risulta essersi inverata una sopravvenuta carenza di interesse a coltivare l'impugnativa con conseguente improcedibilità in parte qua.

In ordine, invece, al residuo profilo di contestazione sopra citato (relativo all'onerosità del pagamento di 5,00 Euro giornalieri) si rinvia a quanto verrà detto in prosieguo.

2.2 I ricorrenti, nell'atto introduttivo, hanno lamentato che le restrizioni e gli oneri introdotti oltre a creare disagi e malcontenti, sono gravosi per i residenti e i commercianti che subiscono direttamente o indirettamente il loro peso, incidendo tanto sulla libertà di movimento, ai sensi dell'art 16 Cost, quanto sulla libertà di iniziativa economica ex art 41 Cost. Inoltre, i provvedimenti contestati sarebbero censurabili per mancanza di ragionevolezza, proporzionalità e bilanciamento degli interessi in gioco.

Infine, i ricorrenti lamentano che il Comune, attraverso le previsioni in esame, avrebbero introdotto illegittimamente o in modo comunque ingiustificato, sotto forma di abbonamenti e o corrispettivi, delle prestazioni patrimoniali di natura tributaria o paratributaria.

Nello specifico, con riferimento ai commercianti, il problema originariamente sottolineato dai ricorrenti riguardava l'abolizione della fascia oraria di libero carico – scarico delle merci dalle 7,00 alle 8,00 e l'obbligo di corrispondere al Comune una somma per ogni accesso.

Per i residenti, invece, sono state censurate, in quanto vessatorie e ingiustificate:

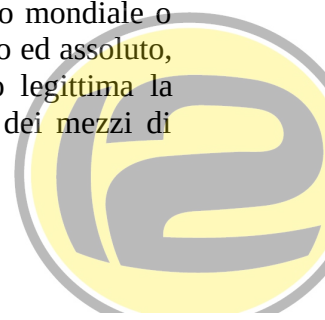
- l'abolizione della sosta mediante fasto giallo, sistema collegato alla reale fruizione delle aree a pagamento;
- il pagamento anticipato di un abbonamento (per il parcheggio dell'Ospedale Parini) per il quale non è stata offerta la garanzia del posto;
- l'esclusione dell'abbonamento per le zone di sosta a pagamento cittadine a tariffa di Euro 2/ora in quanto il più vicino spazio di sosta per molti cittadini del centro storico.

Secondo i ricorrenti, tali misure, non tenendo in debito conto le esigenze dei residenti di grado sociale medio o non abbiente, risulterebbero non proporzionate e contrastanti con il principio di ragionevolezza, in quanto non conformi ai fini che la P.A. intende perseguire, finendo per imporre ai cittadini delle forme surrettizie di "tassazione".

Anche a seguito dell'adozione della delibera n. 23/18 citata, i ricorrenti, per quanto riguarda i residenti, hanno ribadito l'irragionevolezza dei limiti ai contrassegni di tipo "C" tenuto conto anche delle situazioni e gestioni delle ZTL in altre città Italiane e del fatto che il costo del contrassegno pur a fronte delle limitazioni è rimasto invariato; con riferimento alle attività commerciali, hanno lamentato il maggior aggravio in termini di costi e adempimenti amministrativi.

2.3. Preliminarmente, occorre rammentare gli insegnamenti della Giurisprudenza utili ai fini della decisione del caso di specie.

In primo luogo, è stato affermato che «l'art. 16 Cost. non preclude alla legge di adottare, per ragioni di pubblico interesse, misure che influiscano sul movimento della popolazione; la parziale limitazione della libertà di locomozione e di iniziativa economica è infatti giustificata quando derivi dall'esigenza di tutela rafforzata di patrimoni culturali ed ambientali, specie di rilievo mondiale o nazionale; la gravosità delle limitazioni si giustifica anche alla luce del valore primario ed assoluto, che la Costituzione riconosce all'ambiente, al paesaggio, alla salute; in ogni caso legittima la diversità del regime circolatorio in base al tipo, alla funzione ed alla provenienza dei mezzi di



trasporto, specie quando una nuova disciplina sia introdotta gradualmente e senza soluzioni di continuità; 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» (Cons. Stato, sez. V, 04/05/2017, n. 2031).

Quindi, la giurisprudenza ha sottolineato che non si ha violazione degli artt. 16 e 41 Cost ogni qual volta vi sia un collegamento tra le misure restrittive della circolazione stradale e un interesse di rilievo costituzionale o comunque fondamentale per le persone quali non solo e sicuramente la sicurezza e la sanità, ma anche l'ambiente e il paesaggio.

A seconda, poi, del fine che si intende perseguire, si giustifica una diversa modulazione ed incidenza, ai fini del bilanciamento degli interessi, delle misure restrittive da adottare, sicché evidentemente, sono ammissibili soluzioni più incisive laddove l'interesse che si vuole tutelare sia quello della sicurezza o della sanità e sempre fermo restando che la P.A. non può, d'altro canto, incidere sulle libertà costituzionali di cui sopra in modo da comprimerle, anche solo per specifiche categorie di soggetti, completamente o in modo tale da renderle sostanzialmente insussistenti.

Più precisamente, in ordine alla disciplina limitata della circolazione veicolare, della sosta tariffata e del telecontrollo all'interno dei centri abitati sono stati affermati i seguenti principi:

a) l'art. 16 Cost. non preclude alla legge di adottare, per ragioni di pubblico interesse, misure che influiscano sul movimento della popolazione; è pertanto costituzionalmente legittima una previsione come quella dell'art. 7 del Codice della strada, in quanto l'art. 16 Cost. consente limitazioni giustificate in funzione di altri interessi pubblici egualmente meritevoli di tutela; conseguentemente non sono utilmente proponibili, contro atti amministrativi attuativi dell'art. 7, doglianze di violazione degli artt. 16 e 41 Cost. quando non sia vietato tout court l'accesso e la circolazione all'intero territorio, ma solo a delimitate, seppur vaste, zone dell'abitato urbano particolarmente esposte alle conseguenze dannose del traffico;

b) è legittima la diversità del regime circolatorio in base al tipo, alla funzione ed alla provenienza dei mezzi di trasporto, specie quando una nuova disciplina sia introdotta gradualmente e senza soluzioni di continuità;

c) i provvedimenti limitativi della circolazione veicolare all'interno dei centri abitati sono espressione di scelte largamente discrezionali, che coprono un arco esteso di soluzioni possibili, incidenti su valori costituzionali spesso contrapposti, che vanno temperati secondo criteri di ragionevolezza la cui scelta è rimessa all'autorità competente;

d) 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;

e) la tipologia dei limiti (divieti, diversità temporali o di utilizzazioni, subordinazione a certe condizioni) viene articolata dalla pubblica autorità tenendo conto dei vari elementi rilevanti: diversità dei mezzi impiegati, impatto ambientale, situazione topografica o dei servizi pubblici, conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'uso indiscriminato del mezzo privato; è una disciplina funzionale alla pluralità degli interessi pubblici meritevoli di tutela ed alle diverse esigenze, e sempre che queste rispondano a criteri di ragionevolezza il cui sindacato va compiuto dal giudice amministrativo in ossequio al principio di separazione dei poteri ed alla tassatività dei casi di giurisdizione di merito, ab externo nei limiti della abnormità.

(si vedano, Cons. Stato sez. V, 04/05/2017, n. 2032, sez. V, 6 maggio 2015, n. 2255; sez. IV, 4 dicembre 2013, n. 5768; sez. V, 13 febbraio 2009, n. 859; sez. V, 13 febbraio 2009, n. 825; Ad. plen. 6 febbraio 1993, n. 3; parere II, 26 gennaio 2011, n. 191/2006).



La Corte Costituzionale, dal canto suo, in tal senso, ha sottolineato che non sussiste la violazione dell'art. 16 cost., da parte dell'art. 2 comma 1 lett. d) l. 13 giugno 1991 n. 190 - che prevede la facoltà dell'ente proprietario della strada di subordinare il parcheggio e la sosta dei veicoli al pagamento di una somma - e dell'art. 7 comma 1 lett. f) d.lg. 30 aprile 1992 n. 285, dal momento che tale precetto costituzionale non preclude al legislatore la possibilità di adottare, per ragioni di pubblico interesse, misure che influiscano sul movimento della popolazione, sicché le censurate limitazioni sono giustificate in funzione di altri interessi pubblici egualmente meritevoli di tutela, quali quelli attinenti al buon regime della cosa pubblica; nè infine sussiste la violazione della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte, giacché il pagamento per la sosta del veicolo è configurabile piuttosto come corrispettivo, commisurato ai tempi e ai luoghi della sosta, di una utilizzazione particolare della strada, rimessa ad una scelta dell'utente non priva di alternative, che non come un tributo o una prestazione patrimoniale imposta. (cfr decisione 29/01/2005, n. 66).

In questo "recinto" interpretativo e normativo, viene poi in soccorso l'insegnamento secondo il quale <<in via generale, i provvedimenti limitativi della circolazione stradale nei centri abitati e istitutivi di zone a traffico limitato sono sindacabili in sede giurisdizionale solo "ab externo" sotto il profilo della ragionevolezza, essendo espressione di scelte ampiamente discrezionali della p.a. Sono da considerarsi legittimi i provvedimenti istitutivi di zone a traffico limitato che differenziano il regime circolatorio in base al tipo, alla funzione ed alla provenienza dei mezzi di trasporto, specie quando la nuova disciplina sia introdotta gradualmente e senza soluzioni di continuità. (Cons. Stato, sez. V, 13/02/2009, n. 825).

2.3.1. Per quanto concerne, poi, i provvedimenti che incidono sulla regolamentazione e sulle forme di pagamento delle zone individuate dal Comune per la sosta dei veicoli, è stato condivisibilmente affermato che il passaggio da un regime a titolo gratuito ad uno oneroso della sosta cittadina in parcheggi, è frutto di una valutazione ampiamente discrezionale che il Codice della strada attribuisce al Comune e che risulta immune da vizi; la possibilità che la riserva di parcheggi ai residenti sia soggetta al pagamento di un corrispettivo è espressamente prevista dalla legge. (T.A.R. Pescara, (Abruzzo), sez. I, 01/04/2016, n. 109).

Da ciò ne consegue che ampiamente discrezionale è altresì il passaggio da un regime di sosta oneroso ad un altro, con conseguente legittimità dei relativi provvedimenti salva la mancanza di motivazione o l'assoluta irragionevolezza della stessa ovvero l'abnormità delle misure adottate dall'Ente pubblico.

2.3.2. Peraltro, in ordine alla questione sollevata da parte ricorrente relativa alla natura delle prestazioni economiche previste dalle disposizioni in contestazione, è orientamento giurisprudenziale condiviso quello secondo il quale il pagamento per la sosta del veicolo o per l'accesso alle zone a traffico limitato non si può accomunare ad un tributo o ad una prestazione patrimoniale imposta, quanto, piuttosto, ad una sorta di corrispettivo, commisurato ai tempi e ai luoghi della sosta, di una utilizzazione particolare della strada, rimessa ad una scelta dell'utente non priva di alternative, con la conseguenza che tale corrispettivo risulta privo di uno dei fondamentali requisiti che sono ritenuti indispensabili affinché possa individuarsi una prestazione patrimoniale imposta, e ciò esclude che si applichino i principi garantistici desumibili dagli artt. 23 e 53 Cost. (Cons. Stato, sez. V, 06/05/2015, n. 2255).

In tal senso, il fatto che si possa affermare la legittimità di un provvedimento che collega le tariffe per la sosta dei residenti nei parcheggi con strisce blu al loro rispettivo indice Isee (Indicatore della situazione economica equivalente) (in questo senso si veda T.A.R. Torino, (Piemonte), sez. II, 17/01/2018, n. 90), non significa, per converso, che sia illegittimo un provvedimento che, come nel caso di specie, non lo prevede o che non prevede, in ogni caso, una differenziazione della tariffa in considerazione della diversità dei redditi.





Ne consegue l'infondatezza della relativa censura sollevata da parte ricorrente, così come devono ritenersi infondate tutte le doglianze meramente fondate sui maggiori costi imposti dall'Ente pubblico, questione che potrà essere eventualmente oggetto di una valutazione di natura "politica" sull'operato dell'amministrazione comunale, ma che è sottratta all'esame di legittimità da parte dell'epigrafato Tribunale.

2.4. Esaminiamo, dunque, le disposizioni contestate alla luce dei principi più sopra espressi.

La delibera 125/17 ha apportato una serie di variazioni alle norme di gestione delle ZTL sostitutive di quelle già adottate con la delibera n. 148/2013 poi modificate con le delibere nn. 182/2013, 158/2014, 11/2015 e 138/2015.

Ne consegue che, nel caso di specie, non dobbiamo esaminare la legittimità o meno dell'introduzione della ZTL e della sosta a pagamento, ma della mera modifica di disposizioni già in essere.

A fondamento della delibera citata il Comune di Aosta ha posto essenzialmente la necessità di garantire un maggior grado di sicurezza alla popolazione alla luce degli atti di matrice terroristica che hanno riguardato il mondo intero e alle conseguenze indirette dei medesimi relativamente a episodi di panico durante manifestazioni tenute in aree e spazi pubblici.

A questo preciso fine, quindi, l'Ente ha ritenuto opportuno adottare provvedimenti tali da garantire una più corretta e ordinata fruizione delle vie e piazze del centro Storico, limitando il più possibile il transito di veicoli nelle medesime vie, monitorando con maggior rigore gli accessi all'area, e, tenuto conto dell'esperienza acquisita dagli operatori di sportello APS preposti al rilascio dei contrassegni, regolamentando in maniera più restrittiva il rilascio dei contrassegni medesimi, razionalizzando l'accesso alla ZTL e assicurando l'uniformità di trattamento per tutte le categorie di utenti.

Ha inteso, quindi, ridurre numericamente i veicoli autorizzati a circolare nelle ZTL limitandone la circolazione in fasce orarie più ridotte, impedendone la sosta all'interno delle medesime.

La delibera 126/17, invece, come accennato, ha introdotto "Nuove disposizioni inerenti alle agevolazioni della sosta a pagamento per residenti autorizzati e titolari di contrassegni ZTL",

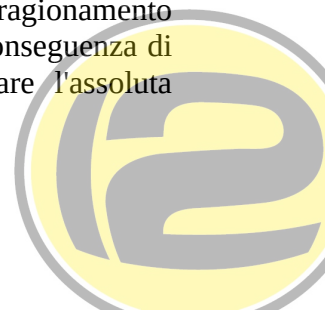
A fondamento del provvedimento il Comune ha motivato nel senso della necessità delle misure predette:

- a seguito dell'abolizione degli stalli di sosta situati in ZTL disposta dalla predetta delibera n. 125 e del conseguente "incremento di domanda di sosta nelle zone a pagamento centrali" determinanti la "necessità di rivedere le politiche di regolazione e distribuzione di tale domanda, attraverso una revisione delle tariffe agevolate ed un ampliamento dell'offerta di sosta dedicata";
- al fine di introdurre una semplificazione nelle modalità di pagamento e controllo della sosta abolendo la modalità tramite tasto giallo e riconducendo l'agevolazione alla sola esposizione di apposito contrassegno di durata annuale ovvero semestrale;
- al fine di razionalizzare la fruizione delle aree di sosta centrali a Euro 2/ora (piazza San Francesco, Rue des Etats e de Sales), dedicandole ad una sosta il più possibile a rotazione;
- al fine di ottimizzare la fruizione del Parcheggio Ospedale Parini e risolvere le problematiche inerenti alla sosta espresse dai cittadini residenti in quell'area.

2.4.1 Ebbene, da quanto sin qui detto, certamente non può dirsi che i provvedimenti in esame non siano puntualmente motivati in ordine alle ragioni che stanno alla base delle apportate modifiche da parte del Comune.

Inoltre, la censura di irrazionalità, eccessività e mancato bilanciamento degli interessi, non è condivisibile.

Da un lato, infatti, in questa sede è preclusa, come si è detto, qualsiasi considerazione di merito delle decisioni della P.A., sicchè è possibile solo una mera valutazione estrinseca del ragionamento amministrativo che, si ripete, ha natura altamente discrezionale; dall'altro lato, e in conseguenza di quanto sopra, per ritenere sussistente l'illegittimità delle delibere occorre valutare l'assoluta irragionevolezza delle misure rispetto ai motivi posti dalla P.A. alla base delle stesse.



Ebbene, con riguardo alla delibera 125/17 è indubbio che la stessa abbia ristretto rendendo più complesse e al contempo limitate ed onerose le modalità di accesso al centro da parte sia dei residenti, sia dei commercianti (o dei fornitori degli stessi), ma occorre sottolineare come, in particolare dopo le modifiche operate con la successiva delibera n. 23/18, le prescrizioni adottate, per un verso, non eliminano né incidono in modo da sostanzialmente escludere la libertà di movimento con riguardo tanto ai residenti, quanto ai commercianti, e, per altro verso, sono comunque funzionali alla tutela del fine di maggiore sicurezza che il Comune ha inteso perseguire, rendendo sostanzialmente più articolato l'accesso al centro storico e alla ZTL ove tendenzialmente viene a concentrarsi l'utenza non solo cittadina, ma anche e soprattutto turistica, tanto in inverno, quanto in estate.

Quanto sopra, quindi, sempre ferma restando la valutazione, rimessa a ciascun cittadino, in ordine al giudizio di natura prettamente politica da attribuire alle predette soluzioni organizzative, non è possibile in questa sede muovere alcuna censura di legittimità alle disposizioni in esame così come successivamente modificate dalla delibera 23/18.

Parimenti, le statuizioni della delibera 126/17 sono ampiamente motivate e sono congrue e pertinenti rispetto alla motivazione indicata dal Comune: infatti, con esse l'Ente ha provveduto ad una razionalizzazione e semplificazione dell'utilizzo delle soste a pagamento, in un'ottica di miglior gestione della cosa pubblica, interesse avente anche tutela costituzionale.

Pertanto, anche in questo caso, una valutazione sulla correttezza e congruità delle previsioni finisce per "scivolare" su considerazioni di natura extragiudiziaria che sono rimesse certamente al singolo cittadino di Aosta, ma che non sono di pertinenza di questo Tribunale.

### 3. Conclusioni e spese di lite.

Alla luce di tutto quanto sopra detto, quindi, con riguardo al ricorso principale, in parte deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, e per il resto deve essere respinto.

Per quanto riguarda entrambi gli interventi, ne deve, invece, essere dichiarata l'inammissibilità.

Pur a fronte della soccombenza dei ricorrenti e degli intervenienti, tenuto conto del fatto che la modifica operata dalla delibera n. 23/18 ha fatto venir meno l'unico tra i motivi di ricorso effettivamente fondato, posto che la mancata deroga per le merci deperibili era illegittima in quanto contraria alle disposizioni normative vigenti e considerata, altresì, la particolare natura della controversia appare opportuno disporre la compensazione integrale delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Valle D'Aosta (Sezione Unica) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così dispone:

- 1) dichiara in parte improcedibile il ricorso principale, in ordine al motivo n. 2 del gravame introduttivo;
- 2) respinge per il resto il ricorso RGN 6/18 e i motivi aggiunti formulati dai ricorrenti;
- 3) dichiara inammissibili gli interventi proposti rispettivamente da Associazione Federconsumatori Valle d'Aosta, e da Erbavoglio –Luna sas di Lunardi Stefano, Zoppo Domenico di Zoppo Silvano & C. snc, Chicchi di Grano di Frascogna Maria Stella, Farace Caterina, Pezzotti Roberto;
- 4) compensa integralmente le spese del presente giudizio tra tutte le parti in causa.

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



Così deciso in Aosta nella camera di consiglio del giorno 12 giugno 2018 con l'intervento dei magistrati:

Andrea Migliozi, Presidente

Paolo Nasini, Referendario, Estensore

Laura Patelli, Referendario

L'ESTENSORE  
Paolo Nasini

IL PRESIDENTE  
Andrea Migliozi

IL SEGRETARIO

pubblicato da [12vda.it](http://12vda.it)

