

Pubblicato il 10/07/2020

N. 01381/2020 REG.PROV.COLL.

N. 00773/2016 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 773 del 2016, integrato da motivi aggiunti, proposto da OMISSIS e C.ti, rappresentati e difesi dagli avvocati Alessandro Dagnino, Giovanni Vallesi Cardillo Scimone, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Palermo, via Nicolò Garzilli n. 4;

contro

Comune di Palermo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Vincenzo Criscuoli, con domicilio eletto presso l'Ufficio Legale del Comune di Palermo in Palermo, piazza Marina n. 39;

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

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Confcommercio Imprese per l'Italia Palermo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessandro Dagnino, con domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, via Quintino Sella n.77;

Confartigianato Imprese Palermo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Alessandro Dagnino e Giovanni Vallesi Cardillo Scimone, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Palermo, via Quintino Sella n.77;

Associazione Industriali Provincia di Palermo, Confederazione italiana degli esercenti e commercianti-CIDEC, Associazione Confimprese Palermo e Confartigiani Imprese Palermo, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Giovanni Vallesi Cardillo Scimone, con domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, via Nicolò

Garzilli n.4;

ad opponendum:

Legambiente Sicilia Onlus, Italia Nostra Onlus e Fondo Ambiente Italiano, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Massimiliano Mangano, con domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, via Morello n. 40;

per l'annullamento

QUANTO AL RICORSO PRINCIPALE:

- della deliberazione n. 787 del 24 dicembre 2015 del Consiglio Comunale di Palermo, pubblicata all'albo pretorio per quindici giorni consecutivi a far data dal 28 dicembre 2015, avente ad oggetto l'aggiornamento e rimodulazione del contratto di servizio AMAT Palermo 9 s.p.a. nella parte in cui si approvano 'le tariffe dei permessi di accesso alle Zone a Traffico Limitato a ZTL, le tariffe delle aree soggette a sosta tariffata (Zone Blu), le tariffe del servizio di rimozione coatta dei veicoli in vigore a far data dall' 1/1/2016' e si disciplinano gli importi delle tariffe medesime, nonché le condizioni e le modalità operative per l'accesso alle due ZTL previste (denominate 'ZTL 1' e 'ZTL 2'), nonché nella parte in cui si approva la rimodulazione del contratto di servizio con l'AMAT s.p.a.;
- dello schema di contratto di servizio tra AMAT s.p.a. e Comune di Palermo, allegato alla predetta deliberazione n. 787 del 2015, come per effetto della stessa rimodulato, limitatamente all'art. 13, comma 1, lett. d), all'art. 13, ultimo comma e all'art. 14;
- dell'ordinanza n. 79 del 22 gennaio 2016 del dirigente dell'area della partecipazione, del decentramento, servizi al cittadino e mobilità del Comune di Palermo, con la quale vengono introdotte le nuove tariffe per le aree di sosta a pagamento;
- della delibera n. 28 del 16 febbraio 2016 della Giunta comunale di Palermo, con la quale è stato approvato il 'Disciplinare tecnico della ZTL Centrale' (anch'esso impugnato), «quale ridefinizione organica dello schema delle modalità operative allegato alla Deliberazione di G.C. n. 166/2015' e si è deciso di 'prendere atto delle tariffe annuali, mensili e giornalieri' in essa riportate, modificative rispetto a quelle approvate con la sopra citata delibera n. 787 del Consiglio comunale, dando 'mandato agli uffici competenti di procedere all'emanazione degli atti amministrativi consequenziali per l'istituzione della ZTL Centrale, ivi compresa la definizione analitica dei confini';
- della conseguente ordinanza n. 161 del 18 febbraio 2016, del dirigente dell'area della partecipazione, del decentramento, servizi al cittadino e mobilità del Comune di Palermo, avente per oggetto 'Zona a Traffico Limitato Centrale Misure di limitazione della circolazione veicolare per il contenimento dell'inquinamento atmosferico Regolamentazione accesso, transito e sosta» e del «disciplinare tecnico della ZTL' ad essa allegato;
- della delibera n. 32 del 27 febbraio 2016 della Giunta comunale di Palermo, con la quale si è deciso di «approvare una ulteriore misura di agevolazione/differenziazione per la categoria dei residenti, dei domiciliati e degli accasermati nella ZTL Centrale, prevedendo una riduzione percentuale del 10 sull'importo di euro 100 previsto per la categoria dei residenti, dei domiciliati e degli accasermati», ponendo la relativa minore entrata a carico dell'AMAT, imponendo alla stessa di rimodulare il budget 2016 in modo da «tener conto della agevolazione prevista dal presente provvedimento senza che la stessa comporti alcun onere a carico del bilancio Comunale';
- di tutti gli atti esecutivi, pregressi e presupposti, connessi e dipendenti.

QUANTO AL RICORSO PER MOTIVI AGGIUNTI :

- della deliberazione di Giunta Comunale n.176 del 8 settembre 2016, avente per oggetto 'Revoca deliberazioni di G.C n. 28 del 161212016 e n. 32 del 27102/2016 e approvazione nuove modalità attuative della ZTL Centrale' avvio ZTL1', nella parte relativa all'approvazione delle nuove modalità attuative della ZTL Centrale e all'avvio della ZTL1;
- degli allegati alla predetta delibera di G.C. e, in particolare,
- dell'allegato 2: deliberazione di G.C. n. 133 del 20/7/2016, avete per oggetto: 'Piano d'Azione Comunale per il contenimento dell'inquinamento atmosferico e acustico nella città di Palermo - Approvazione";
- dell'allegato 6: atto di indirizzo della Giunta comunale n. 1327696 del 6 settembre 2016;
- dell'allegato 7: disciplinare tecnico della "ZTL Centrale";
- dell'allegato 7 bis: planimetria "ZTL Centrale; - Fase di prima attuazione;
- dell'allegato 8: Nota di Amat Palermo S.p.A. n. 169/Pres del 07/09/2016;
- delle ordinanze attuative della ZTL Centrale (ZTL1 e ZTL 2) n. 1200 del 6 ottobre 2016, n. 1109 del 16 settembre 2016, n. 1183 del 5 ottobre 2016, n. 1077 del 12 settembre 2015;
- di tutti gli atti esecutivi, pregressi e presupposti, connessi e dipendenti;

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

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Bartolo Salone nell'udienza pubblica del giorno 9 giugno 2020 tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso depositato il 22.03.2016, i ricorrenti indicati in epigrafe hanno chiesto l'annullamento - previa sospensione - dei seguenti provvedimenti:

- della deliberazione n. 787 del 24 dicembre 2015 del Consiglio Comunale di Palermo avente ad oggetto «aggiornamento e rimodulazione del contratto di servizio AMAT Palermo 9 s.p.a.», nella parte in cui si approvano «le tariffe dei permessi di accesso alle Zone a Traffico Limitato ZTL, le tariffe delle aree soggette a sosta tariffata (Zone Blu), le tariffe del servizio di rimozione coatta dei veicoli in vigore a far data dall'1/1/2016» e si disciplinano gli importi delle tariffe medesime,

nonché le condizioni e le modalità operative per l'accesso alle due ZTL previste (denominate «ZTL 1» e «ZTL 2»), nonché nella parte in cui si approva la rimodulazione del contratto di servizio con l'AMAT s.p.a.;

- dello schema di contratto di servizio tra AMAT s.p.a. e Comune di Palermo, allegato alla predetta deliberazione n. 787 del 2015, come per effetto della stessa rimodulato, limitatamente all'art. 13, comma 1, lett. d), all'art. 13, ultimo comma e all'art. 14;

- dell'ordinanza n. 79 del 22 gennaio 2016 del dirigente dell'Area della partecipazione, del decentramento, servizi al cittadino e mobilità del Comune di Palermo, con la quale vengono introdotte le nuove tariffe per le aree di sosta a pagamento;

- della delibera n. 28 del 16 febbraio 2016 della Giunta comunale di Palermo, con la quale è stato approvato il «Disciplinare tecnico della ZTL Centrale», «quale ridefinizione organica dello schema delle modalità operative allegato alla Deliberazione di G.C. n. 166/2015» e si è deciso di «prendere atto delle tariffe annuali, mensili e giornaliera» in essa riportate, modificative rispetto a quelle approvate con la sopra citata delibera n. 787 del Consiglio comunale, dando «mandato agli uffici competenti di procedere all'emanazione degli atti amministrativi consequenziali per l'istituzione della ZTL Centrale, ivi compresa la definizione analitica dei confini»;

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

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

Per resistere al ricorso si sono costituiti in giudizio, con atti depositati rispettivamente il 22 e il 25 marzo 2016, il Comune di Palermo e Amat s.p.a., affidando le proprie difese a successive memorie nelle quali hanno dedotto l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva e per la mancata impugnazione di atti presupposti, quali il Piano Generale Urbano del Traffico (PGTU) adottato con delibera del Consiglio comunale n. 365 del 29 ottobre 2013 e la delibera della Giunta n. 166 del 9 ottobre 2015 avente ad oggetto “Delimitazione di zone a Traffico limitato, ai sensi dell'art. 7 comma 9 del Codice della Strada, nelle zone centrali della città (“ZTL1” e “ZTL2) di approvazione dello schema delle modalità operative delle “ZTL1” e “ZTL 2””.

Hanno quindi spiegato intervento volontario, al solo fine di sostenere le ragioni dei ricorrenti, la Federazione provinciale del commercio, del turismo, dei servizi e delle piccole e medie imprese di Palermo (in breve “Confcommercio Palermo”) e la Associazione artigiani e piccole imprese della Provincia di Palermo (“Confartigianato Palermo”).

Con ordinanza n° 439/2016, depositata il 06/04/2016, codesto TAR ha accolto la domanda cautelare di sospensione dei provvedimenti impugnati dai sigg.ri OMISSIS e c.ti, ritenendo la sufficiente fondatezza dei profili di censura dedotti in ricorso.

La citata ordinanza cautelare n° 439/2016 è stata impugnata innanzi al C.G.A. dal Comune di Palermo, con atto notificato il 3 maggio 2016, e dall'AMAT S.p.a. con distinto atto di appello.

Con ordinanza n° 389/2016 del 27/05/2016 il C.G.A. ha accolto i superiori appelli cautelari e, in riforma della sopracitata ordinanza n° 439/2016, ha respinto l'istanza cautelare per difetto del *periculum in mora*. Con riguardo al merito del giudizio, in vista dell'udienza di discussione già fissata innanzi a codesto T.A.R., il C.G.A. ha invitato l'Amm.ne resistente ad un riesame delle misure di contenimento dell'inquinamento atmosferico già adottate, al fine di verificarne la legittimità alla luce di alcune censure del ricorso di primo grado già deliberate favorevolmente in sede cautelare con l'ordinanza n° 439/2016, con particolare riferimento al coordinamento delle misure già adottate dalla stessa Amm.ne con altre misure di contenimento delle emissioni inquinanti e alla necessità della dimostrazione di un effettivo potenziamento del trasporto pubblico, a garanzia sia della circolazione privata sia della salute collettiva.

L'Amministrazione comunale – nelle more della adozione di nuovi provvedimenti in linea con le indicazioni rese da codesto T.A.R. e dal C.G.A. con le rispettive sopracitate ordinanze – ha sospeso l'attivazione delle ZTL già istituite, provvedendo alla restituzione agli aventi diritto di quanto dagli stessi pagato ad AMAT per l'ottenimento dei pass già rilasciati in virtù dei provvedimenti oggetto di ricorso.

Indi, il Comune di Palermo, in adeguamento ai principi espressi con le citate ordinanze n° 439/16 di codesto T.A.R. e n° 389/16 del C.G.A., ha provveduto a revocare le impuginate deliberazioni di G.M. n. 28 del 16/02/2016 e n. 32 del 27/02/2016 approvando contestualmente nuove modalità attuative della “ZTL CENTRALE” mediante apposito disciplinare tecnico e dando avvio alla sola “ZTL1”, con espresso mandato agli uffici competenti di revocare l'ordinanza dirigenziale n° 161 del 18.02.2016 esecutiva della predetta deliberazione di G.M. n°28/2016, e ha elaborato il “Piano d'Azione Comunale per il contenimento dell'inquinamento atmosferico e acustico nella città di Palermo” (approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 133 del 20/7/2016), che costituisce quadro di riferimento nonché momento di sintesi tra tutte le azioni svolte in tema di contenimento dell'inquinamento e delle azioni programmate nel medio e lungo termine, nonché delle misure emergenziali eventualmente da attuare in presenza di particolari situazioni di sfioramento dei livelli di inquinamento, in riferimento ai macro settori dell'Ambiente, del Verde e della Mobilità.

Alla deliberazione di G.M. n° 176/2016 è stata data attuazione mediante l'ordinanza dirigenziale n. 1077 del 12/09/2016 dell'Area della Partecipazione, Decentramento, Servizi al Cittadino e Mobilità (rettificata dall'ordinanza n.1109 del 16/09/2016), avente ad oggetto la disciplina della Zona a Traffico Limitato Centrale/Avvio “ZTL1”, con la quale sono state revocate le ordinanze dirigenziali n. 161 del 18/02/2016 e n. 371 del 30/03/2016.

Alla luce dei nuovi provvedimenti così adottati, il Comune di Palermo ha chiesto dichiararsi l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, atteso che il rapporto sostanziale dedotto in giudizio è stato oggetto di integrale nuova regolamentazione in corso di causa.

Con ricorso per motivi aggiunti depositato in data 8/11/2016, alcuni soltanto dei ricorrenti originari e altri nuovi soggetti hanno impugnato, chiedendone l'annullamento previa sospensione dell'efficacia, la delibera G.C. n. 176 del 8/09/2016 e le ordinanze attuative della nuova ZTL (come meglio sopra identificate), articolando i seguenti motivi di censura (in larga parte, invero, ripetitivi dei motivi già proposti avverso gli atti impugnati col ricorso introduttivo):

I. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 52, D.LGS. 15 DICEMBRE 1997 N. 446, DELL'ART. 32, LEGGE N. 142 DEL 1990, DELLA L.R. N. 48 DEL 1991, DELL'ART. 49

DELLO STATUTO COMUNALE; DELLA L. 23 DICEMBRE 2000 N. 388; DELLA L. 28 DICEMBRE 2001 N. 448; DELLA L. N. 296 DEL 2006; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LVO 267/2000 E SUCC. MOD. ED INTEGR., E DEI PRINCIPI DELL'ORDINAMENTO IN MATERIA DI CONTABILITA' PUBBLICA E, IN PARTICOLARE, DELL'ART. 162 DEL D.LGS. N. 267 DEL 2000; VIOLAZIONE DEL C.D.S.; VIOLAZIONE DEL PGTU; VIOLAZIONE ART. 23, COST. 1.;

II. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS. 285/1992; DIFETTO DI COMPETENZA; VIOLAZIONE DELL'ART. 97 COST. VIOLAZIONE DELL'ITER PROCEDIMENTALE; DIFETTO DI ISTRUTTORIA; CARENZA DEI PRESUPPOSTI; ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO E VIOLAZIONE DI LEGGE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE VIOLAZIONE DELLA DIRETTIVA 3816/1997 DEL MINISTERO LLPP; VIOLAZIONE DELL'ART. 32 L. 142/1990 COME RECEPITO CON L.R.48/1991 E SUCC. MOD. ED INTEGR.; VIOLAZIONE DEL PGTU;

III. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D. LGS. N. 155/2010, VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA DIR. COM. 2008/50/CE; VIOLAZIONE DELL'ART. 97 COST.; ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE E ILLOGICITA' MANIFESTA, ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DEI PRESUPPOSTI, CARENZA DI MOTIVAZIONE, ILLOGICITA' E INCONGRUENZA; VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI ADEGUATEZZA E PROPORZIONALITA', DIFETTO DI COMPETENZA;

IV. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE CARENZA DEI PRESUPPOSTI ILLOGICITA' MANIFESTA; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 285 DEL 1992; VIOLAZIONE DELL'ART. 97 COST; VIOLAZIONE DELL'ART. 3 COST.; VIOLAZIONE DELL'ART. 42 COST.; VIOLAZIONE DEL'ART.13 COST; VIOLAZIONE DELL'ART. 16 COST.; VIOLAZIONE DEL D.LGS. N. 285 DEL 1992; VIOLAZIONE DELLA DIRETTIVA MINISTERO LL.PP. 3816/1997; VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI RAGIONEVOLEZZA E PROPORZIONALITA';

VI. VIOLAZIONE DELLA L.R. 7/1992; DELLA L.R. 26/1993; DELLA L.R.44/1991; DELLA L.R.35/1997; DELLO STATUTO COMUNALE; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LVO 162/2006; VIOLAZIONE DELLE NORME DI CONTABILITA' PUBBLICA (il motivo è erroneamente indicato come VI nel ricorso per motivi aggiunti, in realtà si tratta del quinto motivo);

VII. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 23, 53 e 119 COST.; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 7, C. 9, D.LGS. N. 285 DEL 1992 E DELLA DIRETTIVA MIN. LL.PP. N. 3816 DEL 21 LUGLIO 1997 E CONSEGUENTE ECCESSO DI POTERE, ANCHE PER SVIAMENTO DELLA CAUSA TIPICA E PER ILLOGICITA' MANIFESTA (il motivo è erroneamente indicato come VII nel ricorso per motivi aggiunti, in realtà si tratta del sesto motivo).

Con atto depositato l'8/11/2016 hanno spiegato intervento *ad opponendum* sul ricorso introduttivo e sui motivi aggiunti Legambiente Sicilia Onlus, Italia Nostra Onlus e, con atto del 23/11/2016, anche Fondo Ambiente Italiano.

Hanno spiegato intervento volontario *ad adiuvandum* sui motivi aggiunti, con atto depositato il 2/12/2016, l'Associazione degli industriali della provincia di Palermo ("Confindustria Palermo"), la Confederazione italiana degli esercenti e commercianti-CIDEC, l'Associazione Confimprese Palermo e la Confartigiani Imprese Palermo.

Il Comune di Palermo e Amat s.p.a. hanno quindi dedotto l'irricevibilità dei motivi aggiunti in quanto notificati a mezzo PEC e l'inammissibilità degli stessi, attesa la non perfetta coincidenza con le parti del ricorso introduttivo, e concluso per il rigetto, in ogni caso, della nuova impugnativa.

Con ordinanza n° 1361/2016, pubblicata il 7/12/2016, codesto T.A.R. ha respinto l'istanza cautelare proposta unitamente ai motivi aggiunti, argomentando sull'insussistenza tanto del *periculum in mora* quanto del *fumus boni iuris*.

Con atto depositato il 9/05/2020 il ricorrente Merighi Massimo ha formalizzato la propria rinuncia agli atti.

In data 6/06/2020 il procuratore delle parti ricorrenti ha depositato istanza di discussione orale mediante collegamento da remoto ai sensi dell'art. 4, comma 1, del D.L. del 28/2020, alla quale Amat s.p.a. si è opposta con atto dell' 8/06/2020.

All'udienza pubblica del 9 giugno 2020, previo deposito di documenti e di memorie, la causa è stata trattenuta per la decisione ai sensi dell'art. 84, comma 5 del d.l. n. 18/2020.

DIRITTO

Occorre premettere che il Tribunale non ha dato seguito all'istanza di discussione orale mediante collegamento da remoto presentata dal procuratore delle parti ricorrenti il 6/06/2020 (appena tre giorni prima dell'udienza di discussione), stante la sua più che evidente tardività, prontamente eccepita dalla difesa di Amat s.p.a. Infatti, l'art. 4, comma 1, del D.L. n. 28/2020 stabilisce che “*A decorrere dal 30 maggio e fino al 31 luglio 2020 può essere chiesta discussione orale con istanza depositata entro il termine per il deposito delle memorie di replica ovvero, per gli affari cautelari, fino a cinque giorni liberi prima dell'udienza in qualunque rito, mediante collegamento da remoto*”.

Fatta questa precisazione, ritiene il Collegio che il ricorso introduttivo, come integrato con i motivi aggiunti, debba essere dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione attiva in capo alle odierne parti ricorrenti.

Come è noto, affinché sussista la legittimazione a ricorrere in capo ad un soggetto, è necessario che egli sia titolare di una situazione giuridica soggettiva qualificata (di interesse legittimo o anche di diritto soggettivo nei casi in cui la giurisdizione del giudice amministrativo sia esclusiva) e differenziata rispetto a quella della generalità dei consociati. Sotto il profilo della differenziazione si è ulteriormente precisato in giurisprudenza che tra il soggetto legittimato a ricorrere e la situazione su cui verte il ricorso occorre un collegamento, un durevole rapporto di *vicinitas*, in mancanza del quale ci si troverebbe al cospetto di una azione popolare, che non è consentita al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge (cfr. C. di S., sez. IV, 11.11.2011, n. 5986).

Il rilievo della nozione si collega al fatto che la giurisdizione del giudice amministrativo è di diritto soggettivo, tutelando situazioni giuridiche individuali, e non di diritto oggettivo, non essendo volta a garantire la legalità astratta dell'azione amministrativa né potendosi tradurre in forme di controllo diffuso e generalizzato dell'*agere* pubblicistico, ove questo non incida in termini di attualità e concretezza su specifiche situazioni dal carattere, appunto, individuale e differenziato.

Ebbene, nel caso di specie, i ricorrenti hanno mostrato di agire sin dal ricorso introduttivo a tutela non di situazioni giuridiche soggettive individuali ben individuate, bensì di interessi diffusi o adespoti facenti capo ad ampie categorie di cittadini (imprenditori, artigiani, commercianti) o

all'intera cittadinanza (sia residente sia non residente), interessi peraltro solo potenzialmente pregiudicati dagli atti impugnati.

I suddetti rilievi trovano conferma nelle controdeduzioni dei ricorrenti, i quali si sono limitati ad invocare (a pag. 2 della propria memoria difensiva del 02.04.2016) il generico “*diritto di circolazione spettante ad ogni cittadino, garantito dall'art. 16 della Costituzione*”, aggiungendo di avere “*interesse all'annullamento degli atti impugnati in quanto trattasi di atti che gli stessi ritengono lesivi del loro diritto – del quale sino ad oggi hanno goduto – di percorrere le strade cittadine quotidianamente od occasionalmente, in quanto proprietari, ma anche in quanto comodatari o conduttori di auto e anche, eventualmente, in qualità di passeggeri*”.

Si appalesa in tal modo, vieppiù alla luce delle dichiarazioni delle parti, il carattere popolare dell'azione proposta, visto che i ricorrenti hanno agito chiaramente non *uti singuli* a tutela di interessi particolari agli stessi individualmente e specificamente riferibili, bensì *uti cives* a salvaguardia di interessi (afferenti variamente alla mobilità generale e allo sviluppo economico della città) esistenti allo stato diffuso in seno alla cittadinanza generale, di cui i medesimi hanno inteso farsi rappresentanti in giudizio, ponendosi in posizione di antagonismo rispetto alla p.a. alla quale la cura di tali interessi generali è istituzionalmente rimessa per il tramite dei loro organi rappresentativi.

Pertanto, il ricorso introduttivo, come integrato con i motivi aggiunti, è inammissibile per difetto di legittimazione attiva.

Il ricorso per motivi aggiunti è inoltre inammissibile sotto altro profilo, essendo stato proposto soltanto da una piccola parte dei ricorrenti principali, ai quali si sono aggiunti numerosi nuovi soggetti.

A questo proposito, merita precisarsi che, secondo condivisibile giurisprudenza amministrativa, “*il ricorso giurisdizionale collettivo deve essere considerato proposto da una sola parte, anche se soggettivamente complessa. Pertanto, in quanto proposti da uno solo dei soggetti ricorrenti in via collettiva, i motivi aggiunti devono considerarsi introdotti da una parte diversa da quella che ha introdotto il ricorso principale e, quindi, sono inammissibili*” (Tar Sardegna-Cagliari, 14.01.2011, n. 28).

È vero che rispetto alla disciplina previgente l'art. 43 c.p.a. ha eliminato il riferimento alle “*stesse parti*”, accogliendo l'interpretazione giurisprudenziale che consentiva l'impugnazione di un provvedimento nuovo con lo strumento dei motivi aggiunti anche nei casi in cui le parti della nuova impugnazione non coincidessero con quelle dell'atto introduttivo del giudizio. È infatti ben possibile che il provvedimento successivo e consequenziale a quello già impugnato in via principale sia idoneo a dare una utilità ad un terzo, e in questo caso è necessario che il terzo, che ha assunto una posizione di controinteresse sopravvenuto, sia coinvolto nel giudizio attraverso un ricorso per motivi aggiunti. Ciò, tuttavia, non significa che il ricorso per motivi aggiunti possa essere introdotto da una parte diversa dal ricorrente originario, pena la violazione dell'art. 43 c.p.a., che riconosce espressamente la legittimazione a proporre i motivi aggiunti ai soli ricorrenti, principale o incidentale, e non a nuovi diversi soggetti.

In altri termini, ciò sta a significare che la mancata identità delle parti del ricorso introduttivo e del ricorso aggiuntivo proposti nell'ambito di uno stesso processo può riguardare la sfera dei resistenti e dei controinteressati (che rispetto al provvedimento impugnato coi motivi aggiunti potrebbero anche essere nuovi e quindi non coincidere con le posizioni di controinteresse identificabili alla stregua del provvedimento impugnato in via principale), ferma restando, in ogni

caso, l'identità dei ricorrenti iniziali e di quelli proponenti il gravame aggiuntivo. Non essendo soddisfatta quest'ultima identità, come accade precisamente nel caso di specie in cui soltanto alcuni dei ricorrenti in via collettiva hanno proposto ricorso per motivi aggiunti contro i nuovi provvedimenti emanati *medio tempore* dalla medesima autorità amministrativa, il ricorso per motivi aggiunti deve ritenersi inammissibile.

L'inammissibilità del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti rende conseguentemente improcedibili, stante il loro carattere puramente adesivo (ossia, secondario e subordinato rispetto ai primi), gli atti di intervento *ad adiuvandum* spiegati da Confcommercio Palermo, Confartigianato Palermo, Confindustria Palermo, dalla CIDEDEC e da Confimprese Palermo.

In conclusione, il ricorso introduttivo e il ricorso per motivi aggiunti devono essere dichiarati inammissibili per difetto di legittimazione attiva ed improcedibili gli atti di intervento *ad adiuvandum*.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza delle parti ricorrenti (ivi compreso il rinunciante Merighi Massimo) e si liquidano come da dispositivo sulla base dei parametri previsti dal d.m. n. 55/2014, tenuto conto del valore indeterminabile della controversia e della media complessità delle questioni giuridiche affrontate, avendo riguardo ai valori medi e senza tener conto della fase istruttoria in quanto nessuna attività difensiva rilevante è stata concretamente svolta.

Le medesime spese devono essere invece compensate nei rapporti tra gli interventori *ad adiuvandum* e le altre parti, tenuto conto del fatto che né l'origine della controversia né la definizione in rito con pronuncia di improcedibilità per la parte che li riguarda sono ascrivibili alla loro diretta responsabilità.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando:

- a) dichiara inammissibili il ricorso introduttivo e il ricorso per motivi aggiunti;
- b) dichiara improcedibili gli interventi di Confcommercio Palermo, Confartigianato Palermo, Confindustria Palermo, CIDEDEC e Confimprese Palermo;
- c) condanna i ricorrenti principali e i ricorrenti aggiuntivi, in solido tra loro, a rifondere le spese di giudizio, che liquida in complessivi € 12.000,00 (dodicimila/00) così ripartiti: € 4.000,00 in favore del Comune di Palermo, € 4.000,00 in favore di Amat s.p.a. ed € 4.000,00 in favore di Legambiente Sicilia Onlus, Italia Nostra Onlus e Fondo Ambiente Italiano, il tutto oltre spese forfettarie, I.V.A. e C.P.A. come per legge;
- d) compensa le spese tra le altre parti del giudizio.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2020, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 84, comma 6, d.l. 17 marzo 2020, n. 18 e dal decreto del Presidente del T.A.R. Sicilia n. 48 del 30 maggio 2020, con l'intervento dei Magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente

Calogero Commandatore, Referendario

Bartolo Salone, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Bartolo Salone

IL PRESIDENTE

Maria Cristina Quiligotti

IL SEGRETARIO