

NEI CENTRI STORICI I CORRIERI POSSONO ENTRARE

venerdì 25 gennaio 2008

Ultimo aggiornamento sabato 26 gennaio 2008

Tar Veneto, I sez., sent. n. 146/2008.

Un Comune, per ridurre l'inquinamento e la congestione veicolare nel centro storico, non può vietare l'accesso anche ai veicoli dei corrieri aerei, permettendo invece l'accesso in ZTL, mediante la creazione di una propria piattaforma logistica, solo ai veicoli elettrici della società partecipata dal Comune. Trattandosi di questioni attinenti all'esecuzione di contratti di trasporto o spedizione, solo una legge statale - in forza delle competenze attribuite allo Stato dall'art. 117 Cost. - potrebbe imporre nell'esecuzione del contratto la sostituzione del trasportatore con un soggetto terzo, estraneo al contratto di trasporto.

Il codice della Strada attribuisce alle Amministrazioni locali il potere di dettare regole inerenti alla circolazione stradale e di porre limitazioni di traffico, istituendo zone a traffico limitato, ma dette regole devono consentire ai fornitori dei servizi postali lo svolgimento del servizio in conformità al D.Lgs. n. 261/1999, senza la previsione di ingerenze di soggetti terzi nell'adempimento degli obblighi contrattualmente assunti da costoro.

Ricorso n. 1579/2005 Sent. n. 146/08

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, prima Sezione, con l'intervento dei magistrati:

Bruno Amoroso Presidente

Italo Franco Consigliere relatore

Fulvio Rocco - Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 1579/2005, proposti da:

A.I.C.A.I.- Associazione italiana corrieri aerei internazionali, DHL Express s.r.l., TNT Global Express s.p.a., Federal Express Europe Inc., United Parcel Service Italia UPS s.r.l., S.D.A. s.p.a. in persona dei legali rappresentanti pro tempore, tutti rappresentati e difesi dagli avv. Stefano Sacchetto, Enrico Scialoja e Livia Magrone Furlotti, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Venezia- Mestre, via G. Carducci, n. 45, come da come da procure a.l. in calce al ricorso principale,

contro

il Comune di Vicenza, in persona del Sindaco pro- tempore, rappresentato e difeso dagli avv. Vittorio Domenichelli e Franco Zambelli, con domicilio presso il secondo, in Venezia- Mestre, via Cavallotti, n. 22, come da delibera di autorizzazione a resistere della G.M. n. 248 del 6 luglio 2005 e procura a.l. in calce alla copia del ricorso introduttivo notificato,

e nei confronti

della società Vicenza logistica city center s.r.l. in persona del suo rappresentante legale in carica, rappresentata e difesa dagli avv. Giovanni Trivellato e Antonio Sartori, con domicilio eletto presso il secondo, in Venezia- Mestre, calle del Sale n. 33, come da mandato alle liti in calce alla memoria di costituzione,

per l'annullamento

- quanto al ricorso principale, dell'ordinanza del Comune di Vicenza dipartimento per lo sviluppo del territorio-settore mobilità, n. 22453 del 28.04.2005, nella parte in cui, al punto 2, dispone il divieto di circolazione di tutti gli altri veicoli (al di fuori di quelli della società controinteressata) nella ZTL e nelle aree pedonali, eccetto i veicoli dei corrieri-espresso e degli uffici postali; anche con veicoli a non ridotto impatto ambientale, per i quali non possono più essere rilasciati, per nessun motivo, permessi di transito fuori dagli orari di franchigia;

- quanto alle successive quattro serie di motivi aggiunti, delle ordinanze del Comune, medesimo dipartimento (rispettivamente), n. 35219 del 30.06.2005 (in parte qua); n. 36780 del 29.06.2006 (in parte qua); n. 47471 del 30.08.2006 (in parte qua); n. 72012 del 29.12.2006 (in parte qua).

Visti il ricorso e i quattro atti di motivi aggiunti, notificati, rispettivamente: il 22.06.2005, il 15.07.2005, il 26.07.2006, il 27.09.2006 e il 17.01.2006 e depositati presso la segreteria nei termini di legge, con i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio del comune di Vicenza e della s.r.l. controinteressata, depositati entro i termini di legge;

viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

visti gli atti tutti della causa;

uditi, alla pubblica udienza del 22 novembre 2007, relatore il Consigliere Italo Franco, gli avv. Sacchetto e Magrone per la parte ricorrente, l'avv. Domenichelli per la P.A. resistente e l'avv. Trivellato per la controinteressata.

Ritenuto in fatto e considerato e in diritto quanto segue:

DIRITTO

1- Viene all'esame del Collegio una vicenda che si è andata dipanando nel tempo e che si è sviluppata in vari momenti (in corrispondenza dell'emissione delle singole ordinanze, che sono state contrastate dagli odierni ricorrenti dapprima con il ricorso principale o introduttivo e poi, di volta in volta, con quattro distinte serie di motivi aggiunti), che, peraltro, è incentrata su tematiche che possono dirsi immutate nel loro nucleo essenziale. Ed invero, le quaestiones juris fondamentali (dalla cui soluzione dipende l'esito del giudizio) sono contenute pressoché tutte nel ricorso principale, rispetto al quale quelle sollevate con alcuni dei motivi aggiunti si rivelano marginali o comunque assorbite.

Come si è visto dalla narrazione in fatto che precede, la controversia trae origine dall'operato del Comune il

quale, nell'intento (che può apparire ictu oculi lodevole) di ridurre significativamente il traffico in una zona centrale del territorio comunale (racchiudente la parte monumentale) e del suo decongestionamento, al fine anche di diminuire l'inquinamento e la tutela della salute, non si è limitato ad istituire una ZTL e un'area pedonale in quell'ambito, il che risale quanto meno all'ordinanza del 1996, modificata secondo quanto risulta dal dispositivo dell'ordinanza n. 22453 del 28.04.2005 impugnata con il ricorso principale, ma ha previsto un meccanismo affatto nuovo di raccolta e distribuzione delle merci all'interno della ZTL. la realizzazione di una piattaforma logistica gestita da una società a capitale misto (odierna controinteressata).

Tale sistema è incentrato sull'obbligo gravante su tutti i trasportatori di merci dirette nella ZTL — eccetto le categorie di cose trasportate espressamente menzionate — di consegnare le stesse, nella piattaforma logistica situata appena all'esterno della ZTL (come si è accennato più addietro) a detta società partecipata, la quale si sostituirà a detti trasportatori per la distribuzione al destinatario residente o situato nel centro storico. Parallelamente, la raccolta delle merci da spedire da parte di mittenti ubicati nella ZTL avverrà — a quanto è dato capire — a cura della medesima società, per essere consegnata ai vari vettori nella menzionata piattaforma logistica. Le rimanenti parti della spedizione avverrà, poi, a cura di essi vettori (con i quali è stato stipulato il contratto di trasporto o di invio postale), così come le fasi anteriori alla consegna al destinatario (nel caso di merci in arrivo a Vicenza) erano state curate, appunto, dai singoli vettori.

2- Se così stanno le cose, occorre convenire con quanto sostengono gli odierni ricorrenti, specialmente con il primo mezzo di impugnazione del ricorso introduttivo, vale a dire che un soggetto terzo, in quanto estraneo al contratto di trasporto o di invio postale o mediante corriere (concernente merce in partenza dalla ZTL o in arrivo in essa), si sostituisce al vettore contraente nell'esecuzione del contratto stesso soltanto per un tratto del percorso che la merce (o il plico) percorre secondo la previsione contrattuale. Così, nel caso di spedizione da parte di soggetti residenti nella ZTL i plichi vengono prelevati da Veloce s.r.l. (che si sostituisce, così, al vettore nel tratto iniziale) e consegnati ai vettori all'esterno della ZTL medesima, nella piattaforma logistica, laddove nel caso contrario (merce destinata a soggetti residenti nella ZTL) la menzionata società opera per l'ultimo segmento del contratto di trasporto o di spedizione.

Ma tanto — ad avviso del Collegio — non pare sostenibile sul piano giuridico, appunto in considerazione della evidenziata sostituzione contrattuale, sia pure per un solo tratto. Quanto meno, una simile sostituzione potrebbe, in teoria, giustificarsi soltanto in forza di una norma di legge (ad es. di ordine pubblico), e non certo ad opera di un ente pubblico territoriale, sia pure dotato di una particolare forma di autonomia garantita dalla Costituzione (specialmente nella parte, o versione, interessata dalla modifica del titolo V).

Il rilievo appena fatto vale, come si vede, sul piano generale, a prescindere dalla considerazione che la questione è stata sollevata, nella fattispecie, con riguardo alla spedizione postale. Anche se la censura non risulta particolarmente sviluppata sotto questo profilo, deve ritenersi che si versi, in ipotesi, sub specie di questioni attinenti all'esecuzione di contratti, di trasporto o di spedizione, in materia rientrante nell'ordinamento civile e quale individuata dall'art. 117 Cost. al comma 2° lettera l) come riservata alla potestà legislativa elusiva dello Stato (cosicché nemmeno con legge regionale si potrebbe incidere — per apportarvi modifiche — sulla configurazione e, conseguentemente, sull'esecuzione di un contratto).

3- Ove, poi, volesse considerarsi la questione nell'angolo visuale dei servizi postali (tuttora di preminente interesse generale), come si esprime l'art. 1, comma 1 del D. Lgs. 22 luglio 1999 n. 261) — come occorre fare, sia perché si tratta, appunto, di fattispecie rientrante nel servizio postale di cui all'art. 6 del D.Lgs. n. 261/99 citato, esercitabile in forza di un'autorizzazione generale, sia perché in tal modo sono state imposte le censure mosse all'operato dell'amministrazione comunale —, occorre avere riguardo al fatto che responsabile dell'invio postale è l'impresa che esercita il servizio postale, la quale, evidentemente, si obbliga a prestare il servizio postale nella sua integralità.

Non potrebbe tollerarsi, dunque, un'ingerenza nell'esecuzione di siffatto servizio — che, nella specie, viene reso dai corrieri-espresso —, da parte di un soggetto terzo per realizzarne soltanto un segmento o una tranche (primo o ultimo tratto, come si è detto). Ove ciò si ammettesse, oltre a quelle norme dell'ordinamento civile cui si faceva più addietro riferimento, infatti, verrebbero violate anche le disposizioni specificamente dettate in materia di servizi postali (in questo caso quelli esercitabili previa autorizzazione generale contemplata nel richiamato art. 6 — le quali disciplinano compiutamente la materia dei servizi postali, mediante previsione degli obblighi, della responsabilità del vettore postale, dei controlli e verifiche (cfr. art. 6 del regolamento recante disposizioni in materia di autorizzazioni generali nel settore postale adottato con D.M. 4 febbraio 2000 n. 75), ecc. Ed invero, il servizio postale — sia esso quello universale, sia quello riservato o quello celere o a valore aggiunto come quello in esame — deve svolgersi in

conformità alle disposizioni dettate con i menzionati testi normativi e con gli altri che specificamente disciplinano, appunto, la specifica materia, e non può ritenersi consentito che disposizioni di carattere amministrativo assunte dagli enti locali territoriali a fini diversi da quelli sottostanti alla materia dei servizi postali posano incidere sull'esecuzione del contratto di spedizione postale.

Certamente i comuni (e gli altri enti proprietari delle strade) possono dettare alla stregua del "codice della strada, segnatamente gli art. 6 e 7- regole inerenti alla circolazione stradale (nella specie, all'interno del territorio comunale o di parti di esso) e porre limitazioni di traffico, oltre che istituire zone a traffico limitato; ma queste debbono comunque consentire ai fornitori di servizi postali (nella fattispecie: corrieri-espresso) lo svolgimento del servizio in conformità alla normativa sopra richiamata, senza la previsione di ingerenza di soggetti terzi nell'adempimento degli obblighi contrattualmente assunti da costoro. A tutto dire, potrebbe concepirsi che i Comuni, nel perseguire finalità di riduzione dell'inquinamento e di tutela della salute, pretendano che detti fornitori di servizi postali si avvalgano, per l'accesso in determinate zone di territorio comunale, di veicoli a ridotto impatto ambientale, laddove una simile iniziativa venisse assunta, coerentemente, nei riguardi di tutti i soggetti pubblici presenti od operanti nel territorio comunale.

I ricorrenti hanno anche posto la questione della necessità, al fine dell'esercizio dell'attività di corriere espresso, dell'autorizzazione generale di cui all'art. 6 del D. Lgs. n. 261/99, che essi posseggono, ma che non risulta rilasciata a Veloce s.r.l. la quale, dunque, non potrebbe ingerirsi nemmeno per un segmento, iter inerente all'esecuzione del servizio proprio dei corrieri. In effetti, essi sono muniti di detta autorizzazione generale, come comprovato documentalmente, laddove, seppure la controinteressata abbia ottenuto una simile autorizzazione (che si ottiene mediante silenzio-assenso), non si comprende che senso avrebbe averla richiesta (e ottenuta), visto che essa non svolge certamente attività di corriere espresso. Del resto, il fatto che essa opera in base a vincoli, per così dire, istituzionali (o, per meglio dire, costitutivi) limitatamente a una ristretta parte del territorio di un solo comune, e per intervenire in un tratto di esecuzione di contratti di spedizione altrui, parrebbe precluderle la possibilità giuridica astratta di conseguire un simile titolo. Comunque sia, la questione perde di rilievo a seguito del riconoscimento di fondatezza delle censure di cui sopra.

Per le considerazioni su esposte, debbono considerarsi fondate le censure mosse con il primo motivo del ricorso introduttivo

4- Rimarrebbe da esaminare, poi, la questione inerente alla normativa di matrice comunitaria inerente alla sicurezza dei voli e dei trasporti aerei, ivi compresi i plichi e le merci trasportati dai corrieri aerei internazionali, i quali postulano il conseguimento da parte dei corrieri-espresso della qualifica di "agente regolamentato", fondamentalmente a fini di sicurezza, e il superamento di appositi corsi di preparazione da parte dei propri dipendenti che operano nell'ambito del trasporto aereo (compresi quelli degli appaltatori del servizio).

Ora, posto che siffatta qualifica non è in possesso della controinteressata la quale, oltre ad eccepire che non occorre per svolgere il servizio che è chiamata a svolgere, soggiunge che nemmeno è sua intenzione conseguirla, poiché non agisce in concorrenza con i corrieri né questo rientra nelle sue intenzioni- dall'esame della normativa, di matrice comunitaria (cfr. anche regolamento 2320 del 16 dicembre 2002 che "istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile" e all. 1, "definizioni", in GUCE 30.12.2002, n. L 355, entrato in vigore il 19 gennaio 2003) si evince che essa è ritenuta necessaria per i soggetti che svolgono il servizio di corriere aereo internazionale. In particolare, se, come sostengono i ricorrenti, alcune delle operazioni (di manipolazione) degli oggetti delle spedizioni avvengono già nella prima fase del ritiro dei pacchi o plichi (e l'affermazione non risulta efficacemente smentita ex adverso), si deve concludere che il mancato possesso della qualifica di agente regolamentato preclude alla società controinteressata di svolgere attività soggette ai controlli e verifiche che soltanto il personale dotato di apposita preparazione può effettuare.

Né, deve ritenersi, assume rilievo l'assunto che essa non opera in concorrenza con i corrieri né intende farlo, visto che la normativa in questione è dettata ai fini di sicurezza dei trasporti aerei, e va in ogni caso osservata.

In conclusione, se pure voglia ritenersi ammissibile la soluzione escogitata dalla P.A. resistente al fine di ridurre il traffico e l'inquinamento nel centro storico attraverso l'intervento di una società creata ad hoc per svolgere un tratto del servizio di competenza dei vettori che trasportano merci o plichi, non vi era ragione di non derogare dai divieti connessi all'accesso ad una ZTL in siffatto modo costituita per i corrieri-espresso, così come fatto per varie categorie di merci, richiamate più addietro.

Alla luce di quanto finora esposto debbono ritenersi fondati i primi due mezzi di impugnazione, assorbenti di ogni altra censura.

Conclusivamente, per le considerazioni su illustrate, il ricorso si manifesta fondato e va accolto. Per l'effetto, sono annullate le ordinanze indicate in epigrafe, limitatamente alle parti in cui le stesse sono state impugnate, vale a dire nei punti in cui non si fa eccezione al regime dell'accesso alla ZTL in questione anche per i corrieri-espresso.

In considerazione della novità e di una certa complessità delle questioni, possono compensarsi integralmente fra le parti le spese ed onorari di giudizio.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Sezione prima, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, respinta ogni contraria domanda ed eccezione, lo accoglie. Per l'effetto, sono annullati i provvedimenti impugnati, nei sensi e nei limiti specificati in motivazione.

Compensa integralmente fra le parti le spese e onorari di giudizio.

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

Così deciso in Venezia, in camera di consiglio, addì 22 novembre 2007.

Il Presidente l'Estensore

il Segretario

SENTENZA DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il………………..…n.………

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

Il Direttore della Prima Sezione