

**REPUBBLICA ITALIANA** N. 3240/09 REG.DEC.

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO** N 7743 REG.RIC.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Quinta Sezione ANNO 2006

ha pronunciato la seguente

### **DECISIONE**

sul ricorso in appello proposto dai signori: dottor Luca LOTTI, nato a Buggiano il 3 settembre 1953, Valentina LOTTI, nata a Pescia il 9 settembre 1976, Pia Maria TORNABONI, nata a Buggiano il 24 agosto 1958, Fabrizio NEGRINI, nato a Pistoia il 3 febbraio 1954, a Anna Maria PINNA, nata a Montecatini il 25 dicembre 1956, tutti residenti nella frazione Colle del comune di Buggiano, difesi dall'avvocato Maria Antonelli e domiciliati presso di lei in Roma, piazza Gondar 22;

### **contro**

il comune di BUGGIANO, costituitosi in giudizio in persona del sindaco, geometra Daniele Bettarini, difeso dall'avvocato Cesare Romano Carello e domiciliato presso di lui in Roma, via Silvio Pellico 24;

### **per la riforma**

della sentenza 5 maggio 2006 n. 1963, con la quale il tribunale amministrativo regionale per la Toscana, terza sezione, ha dichiarato in parte inammissibile in parte improcedibile l'impugnazione della deliberazione 14 dicembre 2004 n. 217 della giunta comunale, dell'ordinanza 27 dicembre 2004 n. 3296 del comune di Buggiano, ufficio della vigilanza, dell'autorizzazione 16 febbraio 2005 prot. 146 P.M., della deliberazione della giunta comunale 18 aprile 2005 n. 122, dell'ordinanza 20 aprile 2005 n. 3364 dell'ufficio della polizia municipale e delle deliberazioni della giunta comunale 31 maggio 2005 n. 171 e 14 giugno 2005 n. 184; atti tutti riguardanti il transito e la sosta di autoveicoli sulla piazza Cavour della frazione Colle e l'arredo della piazza medesima.

Visto il ricorso in appello, notificato il 21 luglio e depositato il 19 settembre 2006;

visto il controricorso del comune di Buggiano, depositato il 13 aprile 2007;

vista la propria ordinanza 28 novembre 2006 n. 6175, corretta con ordinanza 6 febbraio 2007 n. 704, con la quale è stata sospesa in parte l'esecutività degli atti impugnati;

Visto l'atto di motivi aggiunti notificato il 16 e depositato il 17 giugno 2008;

visti gli ulteriori scritti difensivi prodotti dalle parti;

visti gli atti tutti della causa;

relatore, all'udienza del 27 gennaio 2009, il consigliere Raffaele Carboni, e uditi altresì gli avvocati Antonelli e Carello;

ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

## FATTO

La piazza Cavour della frazione Colle del comune di Buggiano ha una chiesa, la cui facciata ne costituisce il lato ovest; dal lato nord della piazza, a destra quindi per chi si ponga di fronte alla chiesa, si dipartono, all'incirca parallele, la via Meretto o via delle Mura, una strada non asfaltata che comincia vicino all'angolo della scalinata della chiesa ed è lunga circa 27 m, pubblica per m 11 e privata per 18 m, poi la via del Vento. I signori Lotti (il dottor Lotti, la consorte signora Tornaboni e la signora Valentina Lotti), sono proprietari di un fabbricato con annesso terreno agricolo tra la via Meretto e la via del Vento, con ingresso principale in via del Vento dove all'anagrafe essi risultano abitanti, e accesso da via Meretto sul retro della casa e all'annesso terreno, frontistante al tratto privato della strada, dove possono parcheggiare i veicoli. I signori Negrini e Pinna, coniugi, hanno abitazione sulla piazza Cavour, al civico 8, dove ha sede anche l'impresa del signor Negrini, con officina, e anche a questo fabbricato è annesso un terreno al quale si accede da via Meretto. Sul lato destro della via Meretto vi sono ampi cancelli d'ingresso alle proprietà private. Nel 1999 il comune delimitò, sulla piazza Cavour e sulle strade circostanti, una zona a traffico limitato (ZTL), ai sensi dell'articolo 7, comma 9 del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285, contenente il "Nuovo codice della strada" (d'ora in poi; codice della strada), e successivamente, tra il 2003 e il 2004, fece eseguire lavori di rifacimento della pavimentazione della piazza, in pietra e con un'area in cotto antistante alla gradinata d'ingresso nella chiesa. Con la deliberazione della giunta comunale n. 217 del 2004 sopra indicata il comune modificò la disciplina della zona a traffico limitato, consentendovi il transito e la sosta dei veicoli «ai soli residenti ed ai proprietari di immobili - titolari di diritti reali sugli stessi, non residenti nella frazione, ed a familiari conviventi come risultanti dallo stato di famiglia». Le persone così abilitate dovevano munirsi di apposito contrassegno. In via del Vento ed altre vie veniva istituito il divieto di transito, escluso il carico e scarico di merci, dalle ore 8 alle ore 20. La motivazione delle nuove limitazioni era che «si ritiene necessario tutelare l'accresciuto valore architettonico derivante dal ripristino della pavimentazione in pietra di piazza Cavour». L'ufficio della polizia municipale con ordinanza 27 dicembre 2004 n. 3296 ha dato esecuzione a quanto disposto dalla giunta comunale, aggiungendo la generica menzione di motivi di sicurezza pubblica, di pubblico interesse nonché di esigenze di carattere tecnico. Il signor Negrini con atto 16 febbraio 2005 n. 146 dell'ufficio di polizia municipale è stato poi autorizzato al carico e allo scarico in piazza Cavour anche fra le ore 20 e le ore 8, con determinati veicoli individuati con i numeri di targa.

I tre provvedimenti anzidetti sono stati impugnati con ricorso al tribunale amministrativo regionale per la Toscana notificato il 22 febbraio 2005 (procedimento n. 399 del 2005) dai signori Lotti e Negrini. Premesso che essi potevano accedere alle loro proprietà e residenze solo passando per le aree chiuse al traffico, cioè attraversando la piazza e imboccando poi la via Meretto o la via del Vento, i ricorrenti hanno dedotto l'illegittimità dei provvedimenti e ne hanno chiesto l'annullamento per motivi che si possono riassumere come segue.

- 1) Violazione delle disposizioni degli articoli 6 e 7 citate nell'ordinanza n. 3296, in quanto non sussiste nessuna delle esigenze a fronte delle quali esse consentono all'ente proprietario della strada di limitare la circolazione e la sosta dei veicoli.
- 2) Violazione dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1990 n. 241, per non essere stato dato ai

ricorrenti avviso di avvio del procedimento.

3) Violazione dell'articolo 97 della Costituzione, illogicità, difetto d'istruttoria e di motivazione e contraddittorietà, perché l'impedimento frapposto al libero ingresso nelle loro proprietà e abitazioni non è giustificato dalla necessità di tutelare un interesse pubblico d'importanza equivalente o superiore al loro interesse.

I ricorrenti hanno altresì chiesto il risarcimento dei danni.

Il tribunale amministrativo regionale con ordinanza della terza sezione 7 aprile 2005 n. 286 ha accolto la domanda di sospensione cautelare dell'esecutività dei provvedimenti impugnati.

Il comune con deliberazione della giunta comunale 18 aprile 2005 n. 122 ha revocato la propria deliberazione n. 217 del 2004, ne ha reiterato il contenuto, aggiungendo che sarebbe stato consentito il transito ai veicoli muniti di contrassegno diretti «ad aree private di sosta con accesso o diramazione dalla strada ai fondi laterali, accessi o diramazioni autorizzati ai sensi dell'articolo 22 del codice della strada». La motivazione era sempre che erano stati eseguiti lavori di restauro e di rifacimento della pavimentazione, sia in cotto che in pietra; si aggiungeva che la soprintendenza per i beni architettonici di Firenze, Pistoia e Prato con nota 24 agosto 2004 n. 1513 aveva segnalato l'opportunità di collocare dispositivi di dissuasione dal parcheggio dei veicoli nella parte della piazza pavimentata in cotto, e che la pavimentazione era da considerare un complesso architettonico unitario. In conformità alla nuova deliberazione l'ufficio della polizia municipale ha emanato l'ordinanza 20 aprile 2005 n. 3364.

Con atto di motivi aggiunti notificato il 9 giugno 2005 i ricorrenti hanno impugnato i due provvedimenti anzidetti, deducendo i motivi seguenti.

1) Violazione dell'ordinanza cautelare n. 286 del 2005 ed eccesso di potere, in quanto i nuovi provvedimenti miravano ad escludere definitivamente i ricorrenti dall'accesso incondizionato alle loro abitazioni.

2) e 3) Stessi motivi che i primi due del ricorso principale.

4) Violazione dell'articolo 21 bis della legge n. 241 del 1990 introdotto con la legge 11 febbraio 2005 n. 15, nonché contraddittorietà, perché contemporaneamente, con deliberazione della giunta 5 aprile 2005 n. 105, il comune ha aumentato il parcheggio sul pubblico per i clienti della pizzeria "Antico Colle" sita in piazza Cavour.

5) L'ordinanza n. 3364 è stata emanata quando ancora la deliberazione n. 122 non era divenuta efficace; per altre vie del paese, con pavimentazione con le stesse caratteristiche, non vige nessun divieto.

Con deliberazione della giunta comunale 31 maggio 2005 n. 171 il comune ha poi approvato un progetto per l'apposizione di quattro panchine sulla piazza, e con deliberazione 14 giugno 2005 n. 184 ha preso altre decisioni sull'arredo della piazza, confermando l'apposizione delle quattro panchine.

I ricorrenti, premesso che l'apposizione di una delle quattro pesanti panchine di ghisa

rendeva impossibile ai veicoli entrare in via Meretto - in contrasto con gli stessi provvedimenti precedentemente impugnati, che autorizzavano l'ingresso per carico e scarico - hanno impugnato i due nuovi provvedimenti con atto di motivi aggiunti notificato il 28 settembre 2005, richiamando tutti i motivi già dedotti contro i precedenti provvedimenti e aggiungendo che essi ricorrenti, per entrare con i veicoli nei propri terreni, non avevano nessun bisogno di chiedere un'autorizzazione ai sensi dell'articolo 22 del codice della strada (passo carrabile).

Il comune di Buggiano si è costituito in giudizio, principalmente rappresentando che la via Meretto, non iscritta nell'elenco delle strade comunali, è un semplice sentiero non transitabile in autoveicolo, negando perciò che i ricorrenti abbiano la materiale possibilità di accedere al retro delle loro abitazioni, facendo presente che la piazza Cavour è di particolare importanza storica, affermando che rientra nel proprio potere discrezionale di limitare la circolazione e la sosta dei veicoli per la tutela di beni di valore storico e ambientale, ed eccependo la genericità della domanda di risarcimento di danni.

Il tribunale amministrativo regionale con la sentenza indicata in epigrafe: 1) ha dichiarato improcedibile l'impugnazione della deliberazione n. 217 del 2004, revocata con la deliberazione n. 122 del 2005, e dell'ordinanza n. 3296 del 2004; 2) ha dichiarato inammissibile, per difetto d'interesse, l'impugnazione dell'autorizzazione n. 146 del 2005; 3) ha dichiarato inammissibile, per difetto d'interesse, l'impugnazione della deliberazione n. 122 del 2005 e della conseguente ordinanza n. 3364 del 2005, come pure dei provvedimenti impugnati con il secondo atto di motivi aggiunti, perché tali provvedimenti espressamente consentivano il transito ai soggetti residenti e muniti di apposito contrassegno; 4) ha respinto la domanda di risarcimento dei danni.

Gli originari ricorrenti hanno proposto appello, nuovamente esponendo la situazione di fatto e deducendo poi un unico, complesso motivo: dopo aver censurato la dichiarazione d'improcedibilità e d'inammissibilità, per difetto d'interesse, dell'impugnazione dei vari provvedimenti, in sostanza propongono i motivi proposti in primo grado, ad eccezione di quella di mancato avviso d'avvio del procedimento, dell'impugnazione dell'autorizzazione n. 146 del 2005 e della domanda di risarcimento dei danni. Hanno poi notificato e depositato un atto di motivi aggiunti, criticando una serie di atti del comune del 2007 e del 2008. Infine gli appellanti hanno depositato il rapporto istruttorio 24 luglio 2006 n. 1485/05, relativo alla situazione dei luoghi, redatto dai carabinieri della stazione di Pescia su incarico dell'autorità giudiziaria in un procedimento penale connesso con gli atti costituenti oggetto del presente giudizio.

Il comune di Buggiano si è costituito in giudizio e ha riproposto le proprie difese, negando che la via del Meretto sia una strada pubblica e che su di essa esistano passi carrabili; ha poi eccepito l'inammissibilità dei motivi aggiunti nonché la novità, e quindi l'inammissibilità, della censura concernente l'articolo 22 del codice della strada.

## **DIRITTO**

I "motivi aggiunti", presentati in appello contro nuovi atti del comune, tali non sono, perché gli appellanti si limitano a commentare e criticare, senza chiederne l'annullamento, nuovi atti, non rilevanti nel presente giudizio. È perciò superfluo attardarsi sulla questione dell'ammissibilità o meno di motivi aggiunti in appello.

La situazione e condizione dei luoghi, e in genere i fatti di causa, sono quelli, sopra riferiti, esposti dai ricorrenti, ampiamente provati e documentati da fotografie, da atti catastali anche del catasto del Granducato di Toscana e dalla relazione della polizia giudiziaria. Che il primo tratto di via Meretto sia o non sia strada pubblica e iscritta nell'elenco delle strade comunali, sia una strada o un prolungamento della piazza Cavour, è perciò irrilevante, posto che i ricorrenti hanno accesso alle loro proprietà da via Meretto, come del resto il comune in precedenza ha sempre riconosciuto. Tra l'altro il comune, rilasciando al signor Negrini l'autorizzazione 9 settembre 1995 n. 69 per ricoprire con una soletta uno scannafosso (scavo per lo scarico di acque) sul lato del suo edificio lungo via Meretto, aveva richiesto che essa fosse idonea a supportare il passaggio di automezzi pesanti.

Va poi osservato che il giudice di primo grado, dichiarando improcedibile l'impugnazione della deliberazione n. 217 del 2004 sul rilievo che essa era stata revocata dalla deliberazione n. 122 del 2005, ha interpretato quest'ultima come autonomo atto di disciplina della circolazione, non semplicemente esecutivo dell'ordinanza cautelare n. 286 del 2005 del tribunale amministrativo regionale, e che su questo capo della sentenza non c'è impugnazione; sicché delle due deliberazioni soltanto la seconda costituisce oggetto del presente giudizio d'appello.

Tutto ciò premesso e venendo al merito, gli appellanti hanno ragione di dolersi della dichiarazione d'improcedibilità per difetto d'interesse dell'impugnazione dei restanti provvedimenti; improcedibilità che il giudice di primo grado ha pronunciato sul rilievo che il loro interesse ad accedere alle loro proprietà era soddisfatto con la previsione del rilascio di contrassegni per l'accesso. In primo luogo la valutazione complessiva degli atti e comportamenti del comune, l'apposizione di una panchina all'ingresso di via Meretto e anche il diniego dell'esistenza della strada, rendono inequivocabile l'intento del comune d'impedire l'accesso a quella strada. In secondo luogo, e soprattutto, i ricorrenti non si erano limitati a rivendicare il diritto al libero accesso in autoveicolo alle loro proprietà e abitazioni, ma, con i motivi primo e terzo del ricorso di primo grado, avevano dedotto il più ampio motivo d'illogicità della motivazione addotta dal comune a sostegno della deliberazione n. 122 del 2005 (come già a sostegno della deliberazione n. 217 del 2004), nonché, in relazione a quella motivazione, la violazione degli articoli 6 e 7 del codice della strada; e hanno certamente interesse a far valere l'illegittimità di una disciplina della circolazione che aggrava la conduzione della loro vita. La motivazione della deliberazione, come si è detto, è quella di proteggere la pavimentazione, da poco restaurata, della piazza Cavour. In ordine ai motivi anzidetti, riproposti in appello e che possono essere esaminati congiuntamente, va osservato che, in generale, la pavimentazione delle strade e delle piazze serve a facilitare la circolazione, e non è la circolazione che deve esser limitata per tutelare la pavimentazione. Perciò la tutela della pavimentazione stradale non è, né potrebbe essere, fra i motivi per i quali gli articoli 6 e 7 del codice della strada consentono di limitare la circolazione nei centri abitati, e il motivo della limitazione appare tanto più illogico quando la pavimentazione sia stata sistemata o rifatta e poi si limiti la circolazione per non consumarla o guastarla. L'articolo 7, sulla regolazione della circolazione nei centri abitati, al comma 9, sulle aree pedonali e sulle zone a traffico limitato, consente bensì ai comuni di delimitare tali zone «tenendo conto degli effetti del traffico ... sul patrimonio ambientale e culturale del territorio»; ma si tratta di tutelare beni esterni alla strada, come nel caso delle strade che corrono attorno a grandi monumenti, e non può essere la strada stessa, o la sua pavimentazione, oggetto della tutela. Se poi il bene da tutelare (da parte dell'autorità

competente, e non già di quella preposta alla circolazione stradale) sia proprio la strada o piazza, questa cessa di far parte del demanio stradale e di soggiacere alle regole del codice della strada, e soggiace a tutte le limitazioni stabilite dall'atto che dichiara il particolare interesse, storico o archeologico, del sito.

Gli appellanti hanno anche interesse, in vista della conformazione del comune al giudicato amministrativo, all'esame della censura relativa all'articolo 22 del codice della strada, ossia al fatto che il comune impone loro, per ottenere il rilascio del contrassegno d'accesso, di munirsi di autorizzazione all'apertura di passi carrabili. E anche questo motivo è fondato. Il comune, al riguardo, ha frainteso la funzione dell'autorizzazione, perché l'autorizzazione a realizzare passi carrabili, cioè accessi ai fondi a lato della strada mediante opere - in genere, mediante l'interruzione del marciapiede - è nell'interesse del richiedente, a impedire che altri utilizzi il tratto di strada per posteggiare veicoli impedendogli l'ingresso in un fondo; e per questo è soggetta a una tassa. Perciò, anche in disparte il fatto che nel caso in esame, data la situazione dei luoghi, gli appellanti non hanno nessun bisogno di passi carrabili sulla via Meretto, non ha senso che il comune imponga o richieda a taluno di munirsi della suddetta autorizzazione.

Infine l'appello va accolto per le deliberazioni n. 171 e n. 184 del 2005, che sono state impugnate limitatamente alla panchina sul lato nord-ovest della piazza in prossimità dell'imbocco di via Meretto. Sull'illegittimità di quella previsione non c'è bisogno di motivare ulteriormente.

L'appello non è invece fondato per quanto riguarda il divieto di sosta dei veicoli; il quale non appare dovuto soltanto alla pavimentazione, ma a una più generale disciplina del traffico nel centro della frazione, e che tra l'altro è consueto nelle piazze centrali degli abitati. Oltretutto i ricorrenti fondano la loro legittimazione a impugnare i divieti di circolazione anche come proprietari di terreni idonei al parcheggio degli autoveicoli, e perciò non si vede il fondamento della loro ulteriore pretesa di posteggiare liberamente, oltre cioè le temporanee esigenze di sosta già fatta salva dai provvedimenti impugnati, gli autoveicoli nelle zone circostanti.

In conclusione l'appello va accolto in parte, annullando gli atti impugnati, la deliberazione n. 122 del 2005 e la conseguente ordinanza n. 3364 del 2005 limitatamente ai divieti o limitazioni di circolazione, e le deliberazioni n. 171 e n. 184 del 2005 limitatamente alla panchina sul lato nord-ovest della piazza in prossimità dell'imbocco di via Meretto.

Le spese di giudizio sono a carico del comune, e si liquidano in 3000 euro per il primo grado e in 4000 euro per il grado d'appello.

### **Per questi motivi**

accoglie in parte l'appello indicato in epigrafe, e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, annulla, nelle parti specificate in motivazione, i provvedimenti, pure sopra specificati, impugnati con il ricorso di primo grado. Condanna il comune di Buggiano al pagamento delle spese di giudizio, liquidate in settemila euro, in favore solidale degli appellanti.

Ordina al comune di Buggiano di dare esecuzione alla presente decisione.

Così deciso in Roma il 27 gennaio 2009 dal collegio costituito dai signori:

Raffaele Iannotta presidente

Raffaele Carboni componente, estensore

Gian Paolo Cirillo componente

Vito Poli componente

Gabriele Carlotti componente

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

F.to Raffaele Carboni F.to Raffaele Iannotta

IL SEGRETARIO

F.to Gaetano Navarra

**DEPOSITATA IN SEGRETERIA**

**il.....25/05/2009.....**

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

IL DIRIGENTE

F.to Livia Patroni Griffi

*N°. RIC.7743-06*

ma