

N. R.G. [REDACTED]



TRIBUNALE ORDINARIO DI IVREA
VERBALE DELLA CAUSA n. r.g. **2180/2021**

[REDACTED]
tra

ATTORE

e

COMUNE DI SAN MAURO TORINESE

CONVENUTO

Oggi **21 marzo 2022** ad ore **12,12** innanzi al dott. Meri Papalia, sono comparsi:

Per [REDACTED] l'avv. ALFONZO ALESSANDRO;

Per COMUNE DI SAN MAURO TORINESE l'avv. COMACCHIO FRANCESCA;

Il Giudice invita le parti a precisare le conclusioni e a discutere la causa oralmente.

Parte appellante precisa come da atto di appello;

Parte appellata precisa come da comparsa costitutiva in appello e produce sul tema due sentenze del Tribunale di Ivrea nn. 329 e 75 del 2022;

Dopo breve discussione orale, il Giudice pronuncia sentenza *ex art.* 429 c.p.c. dandone lettura alle parti non presenti.

Il Giudice

dott. Meri Papalia



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE ORDINARIO DI IVREA

Il Tribunale, nella persona del Giudice dott. Meri Papalia ha pronunciato *ex art. 429 c.p.c.* la seguente

SENTENZA

nella causa civile di II Grado iscritta al n. r.g. [redacted] promossa da:

ATTORE

contro

COMUNE DI SAN MAURO TORINESE
(C.F. 01113180010)

CONVENUTO

CONCLUSIONI

Le parti hanno concluso come da verbale d'udienza.

Concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione

Con ricorso del 28 giugno 2021 [redacted] proponeva appello avverso la sentenza del Giudice di Pace n. 344/2021 del 31 maggio 2021 (R.G. 3018/2020) deducendo l'erroneità della pronuncia di prime cure nella parte in cui confondeva l'omologazione dello strumento di rilevazione dell'infrazione semaforica con la mera approvazione, rilevando come, nel caso di specie, fosse assente qualsiasi omologazione dello strumento. Rilevava, poi, l'erroneità della decisione di primo grado nella parte in cui aveva ritenuto non necessaria la delibera della Giunta Comunale per l'installazione del rilevatore automatico delle infrazioni, ritenendo sussistente il potere del G.O. di disapplicare l'eventuale atto amministrativo presupposto illegittimo. Infine, rilevava l'erronea decisione del Giudice di Pace in ordine alla legittimità della nomina del difensore da parte del Comune resistente, con conseguente richiesta di annullamento della condanna alle spese di lite. Concludeva con la richiesta di integrale riforma della sentenza di primo grado e la dichiarazione di nullità/annullamento/inefficacia dei verbali di sanzione o, in subordine, con l'annullamento della condanna al pagamento delle spese di lite di primo grado.

Con comparsa del 17 ottobre 2021 si costituiva in giudizio il Comune di San Mauro Torinese rilevando che l'approvazione era equivalente all'omologazione dello strumento, che con motivo del tutto nuovo era stato lamentato in appello l'assenza della delibera della Giunta Comunale di approvazione dell'installazione degli apparecchi e nel merito, ritenendo che nessuna norma imponga tale delibera per la legittima installazione degli apparecchi di che trattasi, e in subordine, che permaneva l'illegittimità del comportamento posto in essere dal ricorrente e unica strada per l'impugnazione avverso tale provvedimento era il ricorso al TAR. Infine, contestava la sussistenza di alcun errore nella liquidazione dei compensi effettuata dal Giudice di prime cure.

L'appello è fondato e merita accoglimento.

Preliminarmente, deve richiamarsi il principio processuale della "ragione più liquida", desumibile dagli artt. 24 e 111 Cost., secondo il quale la causa può essere decisa sulla base della questione ritenuta di più agevole soluzione, anche se logicamente subordinata, senza che sia necessario esaminare previamente le altre, imponendosi, a tutela di esigenze di economia processuale e di celerità del giudizio, un approccio interpretativo che comporti la verifica delle soluzioni sul piano dell'impatto operativo piuttosto che su quello della coerenza logico sistematica e sostituisca il profilo dell'evidenza a quello dell'ordine delle questioni da trattare ai sensi dell'art. 276 c.p.c.. (Cassazione civile sez. trib., 09/01/2019, n.363; Cassazione civile sez. trib., 11/05/2018, n.11458; Cassazione civile sez. VI, 28/05/2014, n.12002; Cassazione civile sez. un., 08/05/2014, n.9936). In particolare, nel caso di specie, si ritiene di esaminare il solo secondo motivo di appello, attinente all'assenza della delibera della Giunta Comunale, quale questione dirimente in ordine all'illegittimità della consequenziale sanzione amministrativa applicata, che rende superflui ed assorbiti gli altri motivi di appello.

Preliminarmente in rito, parte appellata eccepisce il divieto di nuovi motivi in appello, non avvedendosi, di come, dalla trascrizione di pagina 7 del ricorso introduttivo dell'odierno appellante, effettuata dallo stesso appellato nella propria comparsa costitutiva in secondo grado di giudizio, emerge *icto oculi* il motivo già proposto in sede di atto introduttivo del giudizio di prime cure. Il punto di che trattasi è il seguente *"Di conseguenza, comunque, non trattandosi il doc.9 del 2019 prodotto dalla Città di San Mauro di delibera di autorizzazione all'installazione dell'impianto reDvolution a postazione fissa matricola 235190703, ma unicamente di delibera di approvazione della ripartizione dei proventi delle sanzioni amministrative, si richiede alla Polizia Locale di produrre la delibera menzionata sopra della Giunta Municipale di San Mauro Torinese, in assenza della quale si richiede l'annullamento dei verbali opposti per illegittimità della pretesa sanzionatoria (sentenza G.d.P. di Torino n.3441/19 del 15.11.19)"* ed emerge in chiaro tenore italiano il motivo di doglianza del ricorrente, attinente alla

produzione in giudizio di una delibera di approvazione della ripartizione dei proventi delle sanzioni amministrative che nulla a che vedere con l'autorizzazione della Giunta Comunale all'installazione dell'apparecchio di che trattasi per la rilevazione delle infrazioni semaforiche. Pertanto, manifestamente temeraria è l'eccezione di *ius novorum* in appello in quanto il motivo di ricorso era già chiaramente dedotto. Le uniche modifiche effettuate dall'appellante riguardano la riforma della sentenza, anziché l'invito alla Polizia Municipale a produrre tale documentazione e la richiesta nullità anziché annullamento dei verbali opposti. Tali modifiche non creano alcuna alterazione della domanda posta, che rimane, comunque, individuata nell'illegittimità del verbale sanzionatorio per assenza dell'atto amministrativo presupposto, senza che il mutamento tra annullamento e richiesta pronuncia di nullità possa integrare gli estremi di un motivo nuovo, né tanto meno lo è, la logica e coerente modifica tra la mera contestazione rivolta alla controparte (seppur erroneamente individuata nella Polizia Municipale anziché nel Comune di San Mauro Torinese) e la richiesta di modifica della sentenza di prime cure che su tale punto si è pronunciata.

Passando al merito parte appellata ritiene inesistente qualsiasi obbligo della preventiva delibera della Giunta Comunale in assenza di una norma dell'ordinamento giuridico in tal senso. **La doglianza è infondata e contraria ai principi basilari in materia di sanzioni amministrative e funzionamento degli enti locali.** Da un lato, deve affermarsi come i rilevatori delle infrazioni semaforiche debbano essere installati dall'organo pubblico previsto, essendo evidente che non può procedervi chiunque ma solo il soggetto legittimamente esercitante un potere nell'interesse comune mentre, dall'altro, deve tenersi conto che tale modalità è generalmente concessa dall'art. 201 comma 1-bis lett. b). **Nell'ambito delle strade urbane comunali, la competenza in ordine all'installazione dei dispositivi non può che essere individuata in capo all'organo esecutivo dell'ente locale in forza dell'art. 48 comma 2 del TUEL che individua la Giunta quale organo competente per l'esercizio di tutte le funzioni che non siano riservati dalla legge al Consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del Sindaco.** Sul punto preme, peraltro, evidenziare come tale atto non sia meramente formale, né rimesso all'arbitrio dell'organo collegiale, il quale piuttosto, nell'esercizio del potere pubblico deve uniformare il proprio operato a criteri di correttezza e ponderazioni degli interessi in gioco in nome dell'interesse superiore comune. **In altri termini, alla Giunta Comunale spetta l'esercizio di un potere di discrezionalità amministrativa che onera l'organo dell'ente pubblico a precisi doveri motivazionali,** introducendo un sistema razionale volto ad un migliore controllo della viabilità e di massima tutela della sicurezza stradale, tramite l'utilizzo degli apparecchi di rilevazione automatica delle eventuali violazioni.

La tesi della convenuta secondo cui, una volta omologato lo strumento, non siano necessari altri adempimenti in quanto in altre materie il legislatore ha previsto precisi adempimenti (autorizzazione ministeriale per le zone a traffico limitato ad esempio) è del tutto avulsa dal sistema di funzionamento di un ente locale, a cui spettano precisi poteri da esercitarsi in conformità alla struttura dello stesso. Lo strumento per quanto omologato (elemento su cui non si ritiene di prendere posizione nella presente sede) non può essere collocato da un privato o da un ente pubblico incompetente ma solo dal Comune, quale titolare del relativo potere pubblico, e tramite una corretta formazione della propria volontà che deve formarsi ed esprimersi in seno alla Giunta Comunale dell'ente locale.

Sul punto è bene precisare come del tutto temeraria sia l'eccezione dell'appellante di sufficienza, in ordine al dovere *de quo*, di produzione della delibera inerente la ripartizione dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative e l'approvazione del bilancio di previsione (doc. 10 appellata). Tali documenti non hanno nulla a che vedere con il potere esecutivo e programmatico di cui deve farsi carico la Giunta Comunale nell'autorizzare l'installazione di uno o più apparecchi di rilevazione automatica delle infrazioni semaforiche.

Piuttosto l'autorizzazione all'installazione dell'apparecchio è stata emessa con determina dirigenziale n. 181 del 3.7.2019 (doc. 10 – pag. 30 appellata), tanto che in primo grado, parte resistente riteneva legittimo il proprio operato in forza dell'art. 107 comma 2 del TUEL. Orbene sul punto deve precisarsi come ai sensi del comma 1 dell'art. 107 del TUEL “[...] *Questi si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.*”. Non vi è dubbio che il potere di installazione degli apparecchi di accertamento delle infrazioni semaforiche, che permetta l'accertamento in automatico, derogando alla regola generale di presenza dell'operatore di Polizia ex art. 201 comma 1-bis lett. b), rientri nelle competenze esecutivo-programmatiche del potere politico dell'ente locale e del tutto abnorme sia il provvedimento di che trattasi con cui il singolo funzionario si è sostituito alla necessaria delibera della Giunta Comunale. D'altra parte è evidente l'erroneità del primo preambolo di tale provvedimento che del tutto genericamente sancisce “*Premesso che nell'ambito dei programmi dell'Amministrazione Comunale finalizzati all'accrescimento della sicurezza urbana e della circolazione stradale, alla riduzione dei sinistri ed al controllo dei comportamenti illeciti riferiti alla circolazione stradale ed in particolare alle violazioni relative all'attraversamento degli incroci semaforici con luce rossa per la propria direzione di marcia, si prevedeva l'installazione di postazioni fisse per la supervisione costante delle aree ed il controllo remoto delle infrazioni semaforiche;*”, senza nulla richiamare in ordine a precisi atti presupposti della

Giunta Comunale che abbia esercitato il relativo potere discrezionale in ordine all'utilizzo prima e alla collocazione poi degli apparecchi. In altri termini, legittima è la determinazione del dirigente in ordine all'acquisto del sistema e al conferimento dei lavori di installazione, laddove sia preceduta dalla decisione dell'organo esecutivo competente in ordine all'introduzione di un nuovo apparecchio in quel preciso incrocio semaforico ovvero alla espressa collocazione secondo criteri predeterminati di più sistemi automatici di rilevazione delle infrazioni al Codice della Strada di che trattasi; ciò che non è avvenuto nel caso di specie, non essendo prodotta alcuna delibera della Giunta Comunale da parte del Comune appellato.

Parte appellata solleva, poi, il difetto di giurisdizione del Tribunale adito, ritenendo che degli atti amministrativi irregolari debba e possa occuparsi la sola giurisdizione amministrativa e ciò in quanto la competenza in ordine alla segnaletica stradale è di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Sul punto non si può non evidenziare come la rilevazione delle infrazioni semaforiche non rientri nel concetto di segnaletica stradale ma, soprattutto, che l'operato del Comune di San Mauro Torinese non provochi alcuna responsabilità in capo al Ministero, che è soggetto di diritto diverso e distinto, di quanto realizzato all'interno del territorio comunale.

Volendo, poi, ritenere che, nonostante l'abnorme descrizione di "segnaletica stradale" ed "ex competenze del Ministero delle infrastrutture", la tesi sia confusamente volta a ritenere la competenza della autorità giudiziaria amministrativa in materia di impugnazione delle delibere della Giunta Comunale e/o determine comunali e/o sanzioni amministrative, è necessario effettuare una basilare distinzione di cui il Comune convenuto non si avvede. Le azioni avanti al TAR richiedono un interesse ad agire che spetta solo in capo a colui che si collochi in una posizione particolareggiata rispetto ai consociati e venga leso dal provvedimento amministrativo, ovvero venga omessa la tutela di un proprio interesse legittimo dall'illegittimità o carenza di esercizio di un potere amministrativo. Ciò non è avvenuto e l'odierno appellante non poteva né proporre un'azione avverso il silenzio della Giunta Comunale nell'adottare il provvedimento di delibera presupposto necessario, né proporre alcuna impugnazione con azione di annullamento avverso la determina n. 181 del 3.7.2019 emessa dal Dirigente incompetente nella materia in quanto vi è era carenza di interesse; l'azione, infatti, sarebbe stata volta ad ottenere un mero operato legittimo della pubblica amministrazione senza che ciò incidesse su alcuna posizione soggettiva del ricorrente, di talché tali ricorsi non potevano essere utilmente esperiti. Nemmeno può ritenersi che a seguito dell'opposizione alla sanzione amministrativa sia competente il TAR a decidere sia sulla legittimità dell'atto presupposto che sulla sanzione irrogata, né deve essere sospeso il presente giudizio in attesa della decisione pregiudiziale sull'atto

amministrativo presupposto in quanto il rimedio espressamente previsto dal legislatore è quello della disapplicazione da parte dell'autorità giudiziaria ordinaria adita.

Sul punto, parte convenuta si duole di una illegittima lesione costituzionale della separazione dei poteri, ritenendo che qualsiasi vaglio dell'operato del Comune comporti la violazione da parte di questo Giudice del merito del potere amministrativo discrezionale nell'installazione dell'apparecchio di che trattasi. La difesa è particolarmente grave, non solo perché svolta in maniera totalmente avulsa dal fatto concreto sottostante al presente giudizio ma in quanto evidentemente indirizzata a sottrarre al sindacato giurisdizionale il proprio operato, eleggendo l'operato del Comune a libero arbitrio piuttosto che legittimo potere amministrativo. L'operato del Comune di San Mauro Torinese non può essere sindacato nemmeno sul piano della discrezionalità amministrativa con riguardo alla delibera della Giunta Comunale, quale atto che è inesistente e che rileva, piuttosto, quale mancato totale esercizio del potere amministrativo che il Comune era tenuto ad esercitare per la legittima installazione dell'apparecchio automatico di rilevazione delle infrazioni semaforiche mentre la determina dirigenziale, che ha illegittimamente previsto l'installazione, deve essere disapplicata ignorando totalmente le paventate scelte di merito del Comune, in forza del preliminare rilievo di abnorme esercizio da parte di un soggetto che non era organo competente e, come tale, nessun potere amministrativo, né discrezionale, né vincolato, poteva esercitare.

Infine, il Comune appellato rileva come, anche in presenza di illegittimità dell'operato, vada sempre rispettata la segnaletica orizzontale. La tesi è manifestamente temeraria in quanto si traduce in un tentativo di esorbitante potere ad agire al di fuori di ogni minima regola, legittimando qualsiasi mezzo nello svolgimento dell'attività accertativa al fine di applicare la sanzione al comportamento non conforme al Codice della Strada. La tesi è particolarmente grave perché sollevata in spregio ai principi basilari del nostro ordinamento giuridico che trovano fondamento nello Stato democratico e nella Costituzione Italiana in quanto l'operato della pubblica amministrazione non può collocarsi al di fuori delle regole prefissate dall'ordinamento, né il fine perseguito legittimo il mezzo illegittimo, essendo onere del soggetto pubblico quello di agire in conformità ai poteri attribuiti, discendendone, altrimenti, l'illegittimo operato. Sul punto è bene evidenziare, inoltre, l'assenza di totale perizia nella difesa esperita dal Comune che richiama un'irregolare segnaletica semaforica di cui non si discute nel caso di specie che rientra, invece, nell'illegittima installazione di un sistema automatico di rilevazione delle infrazioni semaforiche, al di fuori dei presupposti di legge.

Deve, quindi, concludersi che il Tribunale adito può e deve, per non negare legittima tutela al ricorrente, sindacare l'atto amministrativo presupposto disapplicando la determina dirigenziale in quanto resa da soggetto incompetente e ciò, senza invadere alcuna discrezionalità della Giunta

Comunale, quale organo preposto ad individuare e decidere in ordine all'installazione degli apparecchi di che trattasi nelle strade di competenza dell'ente locale. Ne consegue che l'illegittima installazione produce effetti diretti sul metodo di accertamento dell'infrazione che non poteva essere svolto tramite apparecchiatura automatica di rilevazione dell'infrazione semaforica con conseguente annullamento del verbale di sanzione.

Con riguardo alle spese di lite deve rilevarsi la sussistenza della reciproca soccombenza delle parti nel giudizio di primo grado in quanto numerose questioni poste dal ricorrente sono, poi, risultate infondate e non hanno trovato accoglimento nella sentenza di prime cure, passata in giudicato su tutti i punti non oggetto di alcuna impugnazione nella presente sede di appello mentre il ricorso è risultato fondato sul solo motivo di ricorso riproposto nella presente sede come secondo motivo di appello, di talché le spese di lite di primo grado devono essere integralmente compensate tra le parti.

Le spese di lite del presente grado di appello devono, invece, essere poste in capo alla parte appellata che è risultata soccombente. La liquidazione del compenso va effettuata ai sensi del D.M. 55/2014 (come modificato dal D.M. 37/2018), tenuto conto dei parametri per la sua determinazione di cui all'art. 4 e, in particolare, delle caratteristiche, dell'urgenza e del valore dell'affare, nonché del numero e della complessità delle questioni giuridiche trattate. La liquidazione deve avvenire in base allo scaglione per le controversie fino ad €1.100,00, in considerazione del valore della controversia (€452,67), determinato in base al dispositivo della sentenza di condanna appellata, e con applicazione dei compensi medi previsti per le fasi di studio, introduttiva, e decisionale, e con esclusione della fase di trattazione/istruttoria stante l'omesso svolgimento di tale fase nel giudizio di appello svoltosi. Gli onorari vengono, pertanto liquidati in €70,00 per esborsi e in €440,00 per compensi, oltre oneri accessori e rimborso spese forfettarie del 15% ai sensi dell'art. 2, co. 2, D.M. 55/2014.

P.Q.M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciandosi sull'appello proposto avverso la sentenza del Giudice di Pace di Ivrea n. 344/2021 del 31 maggio 2021 [redacted] ogni diversa istanza ed eccezione disattesa o assorbita, così dispone:

- accoglie integralmente l'appello proposto da [redacted] e per l'effetto riforma integralmente la sentenza del Giudice di Pace di Ivrea n. 344/2021 del 31 maggio 2021 (R.G. 3018/2020), annullando il verbale di contravvenzione n.9239E/2020/V prot. 9756/2020 del 27.09.2020 notificato il 19.11.2020, emesso dalla Polizia Locale del Comune di San Mauro Torinese;
- dichiara l'integrale compensazione delle spese di lite di primo grado tra le parti;

- condanna il Comune di San Mauro Torinese (C.F. 01113180010), alla refusione delle spese di lite del grado di appello in favore di [redacted] che liquida nella somma di €.70,00 per esborsi e in €.440,00 per compensi, oltre IVA, CPA, e rimborso spese generali del 15% come per legge, da distrarsi a favore del procuratore antistatario, avv. Alfonso Alessandro (C.F. LFNLSN76E23G273B).

Sentenza resa *ex* articolo 429 c.p.c., pubblicata mediante lettura alle parti non presenti ed allegazione al verbale.

Ivrea, 21 marzo 2022

Il Giudice
dott. Meri Papalia