

## ***L'istituzione delle zone a traffico limitato***

La recentissima sentenza, datata 24 giugno, del Tribunale Amministrativo della Sicilia, avente ad oggetto la Zona a traffico limitato di Palermo, ripropone il tema della limitazione alla circolazione nei centri storici. In particolare, i tribunali amministrativi si sono dovuti occupare della legittimità dei provvedimenti istitutivi di tali zone, delineando alcune regole alle quali le Amministrazioni si dovrebbero opportunamente attenere.

Poiché molto spesso l'organo chiamato in causa per la stesura del provvedimento è la Polizia municipale, ci sembra utile riproporre questo quadro delineato dalla giurisprudenza amministrativa, ossia Tar e Consiglio di Stato.

**I legittimati all'impugnazione.** Come si diceva, le delibere istitutive delle Ztl sono state spesso oggetto di impugnazione. Ci si domanda quali siano i soggetti titolari a tale reclamo, poiché è necessario l'interesse ad agire in giudizio. Dell'argomento si è occupato il TAR SICILIA - PALERMO, SEZ. I – con la sentenza 24 giugno 2008 n. 842. secondo il giudice amministrativo, sono legittimati ad impugnare i provvedimenti istitutivi di zone a traffico limitato in un Comune (nella specie si trattava del Comune di Palermo, che ha istituito due zone ZTL, denominate "A" e "B"): a) i titolari di imprese commerciali operanti nelle zone oggetto della regolamentazione (in relazione alle quali i detti provvedimenti istitutivi possono determinare uno sviamento nei flussi di accesso della clientela); b) le persone fisiche titolari e/o legali rappresentanti delle stesse imprese (e quindi destinati ad operare nell'ambito delle ZTL); c) singoli cittadini, residenti o meno nelle ZTL, proprietari di autoveicoli che o vengono costretti a dotarsi dei prescritti pass a pagamento o si vedono interdire del tutto l'accesso alle ZTL. Con riferimento a tali categorie di soggetti, appare infatti evidente l'incidenza delle misure in contestazione con primari diritti, anche di ordine costituzionale, quali quello alla libertà di iniziativa economica ed alla libertà di circolazione e la conseguente esistenza di legittimazione ed interesse a ricorrere.

**Gli atti presupposti. Il Put.** Altro tema interessante è quello inerente gli atti che devono precedere la istituzione della Ztl. Il TAR SICILIA - PALERMO, SEZ. I – con la sentenza 24 giugno 2008 n. 842 ha stabilito che sono illegittime le ordinanze con le quali il Comune di Palermo ha istituito delle zone a traffico limitato per violazione dell'art. 7, comma 9, del Codice della strada per l'acclarata mancanza del Piano Urbano del Traffico, la cui esistenza è invece imposta dalle direttive ministeriali previste dalla stessa norma.

Ha precisato il T.A.R. Sicilia - Palermo che l'art. 7, comma 9, del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285, come modificato dal decreto legislativo 10 settembre 1993, n. 360 (CdS), dà facoltà ai comuni di subordinare al pagamento di una somma l'ingresso o la circolazione dei veicoli a motore all'interno delle zone a traffico limitato, demandando ad una direttiva dell'Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale la definizione delle tipologie di comuni che possono avvalersi di tale facoltà, delle modalità di riscossione del pagamento, delle categorie dei veicoli a motore da esentare.

L'Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale ha diramato la citata direttiva con circolare 21 luglio 1997, n. 3816, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 213 del 12.09.1997, secondo cui i comuni, per poter subordinare l'accesso alle zone a traffico limitato al pagamento di una somma devono:

- aver istituito una ZTL (zona a traffico limitato) ai sensi dell'art. 7, comma 9 del CdS:
- aver adottato il Piano urbano del traffico ai sensi dell'art. 36 del CdS:
- aver introdotto la tariffazione degli accessi alla ZTL all'interno del piano urbano del traffico, avendo verificato che tale provvedimento (che costituisce una ulteriore misura di selezione rispetto alla limitazione dell'accesso ad ore prestabilite o a particolari categorie di utenti e di veicoli a motore) si rende effettivamente necessario per il raggiungimento degli obiettivi del Piano urbano del traffico. Di tale verifica deve essere data documentazione di uno specifico paragrafo della relazione tecnica che accompagna il detto Piano.

Di diverso avviso è il TAR CAMPANIA - NAPOLI, SEZ. I – che con la sentenza 28 febbraio 2005 n. 1323 ha invece ritenuto che l'art. 7 del D.Lgs. 30 aprile 1992 n. 285 prevede (rispettivamente al comma 1 lettera b ed al comma 9) due distinte competenze, ma soprattutto due diversi strumenti di intervento e disciplina della regolamentazione del traffico: il primo, di competenza del solo sindaco, assume quale oggetto tipico l'adozione di sole specifiche misure di limitazione della circolazione veicolare in ragione di determinate esigenze di prevenzione dell'inquinamento e di tutela di beni specifici quali il patrimonio ambientale, naturale ed artistico; il secondo, di competenza della G.M., con la previsione di un sistema di tariffazione per l'accesso (o anche per il solo attraversamento), che si colloca accanto ed in via

accessoria rispetto al generale potere di individuazione di Zone a Traffico Limitato di cui costituisce una misura deterrente aggiuntiva.

L'art. 7, comma 9 del D.Lgs. 30.4.1992 n. 285 attribuisce espressamente alla Giunta il compito di procedere all'istituzione ed all'individuazione della ZPRU (Zona di Particolare Rilevanza Urbanistica), nonché delle Zone a Traffico Limitato (ZTL), riservando al Sindaco tale competenza laddove sussistano ragioni di urgenza, Sindaco che ben può provvedere autonomamente, anche modificando o integrando le precedenti deliberazioni della Giunta; quanto all'introduzione del sistema di tariffazione all'interno delle ZTL, riferendosi la norma genericamente ai "Comuni", deve ritenersi che la competenza generale appartenga all'organo consiliare ai sensi dell'art. 42, comma 2, lettera f) del D.Lgs. 18.8.2000 n. 267 che espressamente riserva all'assemblea "*la disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi*".

E' possibile procedere all'istituzione ed all'individuazione della ZPRU nonché delle Zone a Traffico Limitato, anche in mancanza di un Piano Urbano del Traffico, atteso che la direttiva ministeriale n. 3186/97 prevede espressamente la possibilità di introdurre tali misure anche in assenza del P.U.T.

Una lettura costituzionalmente orientata della norma di cui all'art. 7, comma 9, del D.Lgs. 30 aprile 1992 n. 285, comporta il contemperamento degli interessi tra le opposte esigenze di disincentivare l'afflusso veicolare a determinate zone del territorio di un Comune e la costituzionalmente garantita libertà di circolazione; tale contemperamento trova il suo punto di equilibrio nella rigorosa applicazione del principio di competenza, in base al quale non solo la disciplina non può avere ad oggetto aree estranee al territorio comunale, ma anche che è illegittima qualsiasi disciplina del territorio comunale che incida negativamente sul diritto di spostarsi liberamente ed in particolare di accedere ai territori di altri Comuni. E pertanto illegittima una delibera con la quale la G.M. di un Comune ha introdotto misure di regolamentazione della circolazione veicolare che hanno finito per assumere una diretta ed inammissibile dimensione sovracomunale (essendo finalizzata nella specie a perseguire il dirottamento di parte del flusso veicolare verso gli scali portuali vicini, quale, ad esempio, quello di Napoli).

**La motivazione.** Trattandosi di provvedimento discrezionale, le delibere di istituzione di una Ztl devono essere adeguatamente motivate. Al riguardo, il TAR PIEMONTE, SEZ. I – con la sentenza 4 aprile 2007 n. 1562 ha stabilito che il provvedimento con il quale un Comune istituisce alcune zone di traffico limitato deve essere qualificato come un atto amministrativo generale al quale, giusta l'art. 13, comma 1, legge n. 241/1990, non si applica la regola della previa comunicazione di avvio del procedimento fissata dall'art. 7 della stessa legge (1).

Il provvedimento che limita il traffico in ambito urbano deve essere preceduto da un'attenta considerazione degli effetti che esso produce sulla salute, sulla sicurezza della circolazione, sul territorio, sul patrimonio ambientale e culturale e potrà opportunamente valutare anche gli interessi delle categorie di persone che, per ragioni professionali o meno, siano interessate dalla limitazione; tuttavia non è ipotizzabile che, nell'ambito dell'attività istruttoria, debba trovar posto anche la ponderazione degli interessi dei singoli che, più o meno direttamente, siano incisi dall'adottanda misura di regolamentazione.

Il provvedimento con il quale il Comune istituisce alcune zone di traffico limitato può essere sindacato dal giudice amministrativo solo nel caso in cui esso risulti palesemente incoerente, contraddittorio o arbitrario, come nell'ipotesi in cui vietasse la circolazione nei centri urbani ai veicoli meno inquinanti, lasciando via libera agli altri, oppure desse libertà di circolazione ai veicoli privati e la negasse ai mezzi di soccorso.

**Le ordinanze antinquinamento.** Altro tema è quello riguardante le finalità che con la istituzione di una Ztl possono essere conseguite, in particolare la lotta all'inquinamento e la sicurezza pubblica. Questi argomenti sono stati sfrontati dal supremo giudice amministrativo, il Consiglio di Stato. Esso ha ritenuto, con la sentenza 11 dicembre 2007 n. 6383 che il vigente quadro normativo (v. D.L.vo n. 351 del 1999 e le regole racchiuse nel decreto del Ministro dell'ambiente n. 60/2002, di recepimento delle direttive 99/30/CE e 00/69/CE), attribuisce alle Amministrazioni locali il potere di adottare le necessarie misure di limitazione della circolazione, allo scopo di contenere l'inquinamento atmosferico; alla luce di tali disposizioni, sussiste pertanto il potere delle Amministrazioni locali, per ragioni di contenimento dell'inquinamento atmosferico, di imporre limitazioni della circolazione, secondo i severi parametri fissati dalla normativa comunitaria.

E' pertanto legittima la ordinanza con la quale il Sindaco di un Comune (nella specie, si trattava del Comune di Padova), ai fini di tutela ambientale e della salute, sulla base dei dati forniti dall'ARPA, riguardanti la qualità dell'aria e la presenza di polveri fini, ha previsto limitazioni al transito per i veicoli commerciali nell'intero centro abitato, in alcuni giorni della settimana.

Nella specie l'ordinanza prevedeva che i veicoli commerciali nell'intero centro abitato avrebbero potuto circolare nei soli giorni di domenica e lunedì e tutti i giorni dalle ore 18,30 alle ore 08,00 del mattino, con esclusione di tutti gli altri giorni ed orari.

Ha osservato la Sez. V che, sotto il profilo strettamente istruttorio, gli atti dell'amministrazione comunale si basavano sui dati forniti dall'ARPAV, con particolare riguardo alla qualità dell'aria e alla presenza di polveri fini. Tale analisi indicavano in modo chiaro il rilievo dei veicoli commerciali nella produzione di emissioni.

Sulla base di tali elementi istruttori, non è stata ritenuta condivisibile l'affermazione secondo cui si tratterebbe di mero "pericolo di inquinamento" e non già di inquinamento in atto, per cui sarebbe occorsa "un'istruttoria più accurata."

È evidente, infatti, che i provvedimenti in questione (oltre a trovare giustificazione proprio nella normativa di rango comunitario per la protezione dell'ambiente) intendevano regolare la circolazione dei veicoli nell'ambito del territorio comunale, senza operare alcuna discriminazione riguardante la libertà dei singoli cittadini e delle imprese.

Peraltro i provvedimenti in questione prevedevano divieti riferiti solo a determinate zone e a particolari fasce orarie. Il divieto riguardava i giorni di martedì, mercoledì, giovedì, venerdì e sabato (con esclusione quindi di domenica e lunedì) dalle ore 8 della mattina alle 18 di sera, e interessava tutte le strade, con esclusione delle strade statali, delle tangenziali e delle zone industriali e artigianali.

I provvedimenti in questione, inoltre, offrivano comunque agli interessati un'ampia possibilità di circolare temporaneamente anche con mezzi obsoleti e inquinanti, a condizione di assumere l'impegno di sostituire o rendere ecocompatibili i mezzi.

Si trattava, poi, di divieti riferiti oggettivamente a particolari categorie di mezzi. Quindi, non emergeva alcuna discriminazione di ordine soggettivo, che potrebbe determinare il contrasto con essenziali principi di rango comunitario e costituzionale.

Le misure adottate dal comune di Padova, quindi, sono state ritenute non in contrasto con i principi comunitari di proporzionalità, adeguatezza e ragionevolezza.

**Le ordinanze a tutela della sicurezza pubblica. CONSIGLIO DI STATO, SEZ. VI - sentenza 16 gennaio 2006 n. 85.** Le libertà individuali, nello Stato sociale, vanno coniugate all'unisono con l'interesse della collettività e subiscono delle compressioni in talune modalità di esercizio, per renderle compatibili con le libertà pari ordinate di altri. E' pertanto legittima l'ordinanza adottata dal Prefetto in occasione del vertice dei Capi di Governo denominato G 8 la quale, per incontrovertibili ragioni di sicurezza, in talune zone della città di Genova ha dettato particolari modalità di esercizio del complesso, articolato contenuto del diritto di circolazione, disciplinandolo in modo differenziato, in considerazione del diverso collegamento fisico con il territorio dei cittadini, tenendo conto cioè delle diverse ragioni di natura esistenziale che giustificavano l'accesso limitato dei singoli nei luoghi protetti, nel breve periodo considerato nel provvedimento.

Ha osservato in particolare la Sez. VI che l'eventuale illegittimità di provvedimenti in materia di pubblica sicurezza ricorre solo allorché sia *in toto* precluso al singolo di poter esercitare il diritto di circolazione od altri diritti costituzionalmente garantiti, e non quando (come nel caso di questione), per incontrovertibili ragioni di sicurezza, in talune zone della città vengano dettate particolari modalità di esercizio dei diritti.

Il potere di limitare la circolazione, peraltro, è riconosciuto anche ad altre Autorità amministrative dalla legislazione primaria, oltre che a quella prefettizia, al fine di rendere compatibili, nella società postindustriale, le esigenze di mobilità dei singoli, con quelle pubblicistiche di protezione del contesto urbanistico, ambientale, ovvero, con altre non meno rilevanti necessità collettive, la cui cura è affidata ai pubblici poteri, e che, altrimenti, potrebbero rimanere pregiudicate dall'afflusso indiscriminato di terzi in talune zone dell'area urbana di particolare pregio o, comunque, meritevole, come nel caso di specie, per esigenze contingenti, di particolare protezione.