

di Avv. Rosa Bertuzzi

Aria. Disciplina delle limitazioni alla circolazione veicolare

Consiglio di Stato Sez. V n. 282 del 9 gennaio 2024

L'art. 16 Cost. non preclude l'adozione di misure che, per ragioni di pubblico interesse, influiscano sul movimento della popolazione; è pertanto costituzionalmente legittima una previsione come quella dell'art. 7 del Codice della strada, in quanto l'art. 16 Cost. consente limitazioni giustificate in funzione di altri interessi pubblici egualmente meritevoli di tutela. Conseguentemente, non sono utilmente proponibili, contro atti amministrativi attuativi della norma, doglianze di violazione degli artt. 16 e 41 Cost. quando non sia vietato tout court l'accesso e la circolazione all'intero territorio, ma solo a delimitate, seppur vaste, zone dell'abitato urbano particolarmente esposte alle conseguenze dannose del traffico; la parziale limitazione della libertà di locomozione e di iniziativa economica è giustificata laddove derivi dall'esigenza di tutela rafforzata di patrimoni culturali e ambientali, specie di rilievo mondiale o nazionale; la gravosità delle limitazioni si giustifica anche alla luce del valore primario e assoluto che la Costituzione riconosce all'ambiente, al paesaggio, alla salute; è legittima la diversità del regime circolatorio in base al tipo, alla funzione e alla provenienza dei mezzi di trasporto, specie quando una nuova disciplina sia introdotta gradualmente e senza soluzioni di continuità; i provvedimenti limitativi della circolazione veicolare all'interno dei centri abitati sono espressione di scelte latamente discrezionali, che coprono un arco esteso di soluzioni possibili, incidenti su valori costituzionali spesso contrapposti, che vanno temperati secondo criteri di ragionevolezza la cui scelta è rimessa all'autorità competente; in particolare, l'uso delle strade, specie con mezzi di trasporto, può essere regolato sulla base di esigenze che, sebbene trascendano il campo della sicurezza e della sanità, attengano al buon regime della cosa pubblica, alla sua conservazione, alla disciplina che gli utenti debbono osservare e alle eventuali prestazioni che essi sono tenuti a compiere; la tipologia dei limiti (divieti, diversità temporali o di utilizzazioni, subordinazione a certe condizioni) viene articolata dalla pubblica autorità tenendo conto dei vari elementi rilevanti: diversità dei mezzi impiegati, impatto ambientale, situazione topografica o dei servizi pubblici, conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'uso indiscriminato del mezzo privato, trattandosi di disciplina funzionale alla pluralità degli interessi pubblici meritevoli di tutela e alle diverse esigenze, e sempre che queste rispondano

a criteri di ragionevolezza il cui sindacato va compiuto dal giudice amministrativo in ossequio al principio di separazione dei poteri ed alla tassatività dei casi di giurisdizione di merito, ab externo, nei limiti della abnormità.

N. 00282/2024REG.PROV.COLL.

N. 03788/2019 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 3788 del 2019, proposto da Maria Serena Ziliotto, rappresentata e difesa dagli avvocati Federico Cappella e Luca Ceccarelli, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

contro

Comune di San Felice Circeo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Corrado De Angelis, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione staccata di Latina (Sezione prima) n. 146/2019, resa tra le parti.

Visto il ricorso in appello;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di San Felice Circeo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 6 luglio 2023, nessuno presente per le parti, il Cons. Anna Bottiglieri;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, nella resistenza del Comune di San Felice Circeo, respingeva il ricorso proposto dalla signora Maria Serena Ziliotto, residente in un immobile di proprietà situato nel centro storico cittadino, avverso la delibera di Giunta comunale n. 107/2018, recante "Istituzione zona a traffico limitato nel centro storico di San Felice Circeo"; compensava tra le parti le spese del giudizio.

2. L'interessata ha proposto appello. Ha dedotto con un unico motivo: manifesta erroneità di giudizio in ordine alla dedotta violazione degli artt. 3 comma 1 n. 54 e 7 comma 9 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, nonché in relazione al denunciato vizio di eccesso di potere per carenza di istruttoria. Ha concluso per la riforma della sentenza gravata e l'annullamento della delibera impugnata in primo grado.

Il Comune di San Felice Circeo si è costituito in resistenza con eccezioni di rito e di merito.

Con ordinanza n. 3178/2019 la domanda cautelare formulata in gravame è stata respinta.

L'appellante ha affidato a memoria lo sviluppo delle sue tesi difensive.

La causa è stata trattenuta in decisione alla pubblica udienza del 6 luglio 2023.

3. Per l'appellante, la decisione di istituire la ZTL per cui è causa, con divieto di accesso dalle ore 0,00 alle ore 24,00 di tutti i giorni dell'intero anno solare, a eccezione dell'ingresso dei residenti (senza sosta) nel periodo compreso tra il mese di marzo e quello di novembre dalle ore 8,00 alle ore 10,00 e dalle ore 14,00 alle ore 16,00, non è stata preceduta da alcuna istruttoria, non essendovi di essa traccia nella delibera gravata, neanche con riferimento alla valutazione dei flussi di traffico nel centro storico comunale e alla loro incidenza sui valori tutelati della salute, dell'ambiente e del patrimonio storico artistico, che la delibera si limita a richiamare, facendo emergere esclusivamente la volontà dell'Amministrazione di preservarli. Manca, in particolare, per l'appellante, l'individuazione, e l'indicazione, del numero dei veicoli che transitano quotidianamente nel centro storico, il numero dei cittadini residenti nell'area e la valutazione circa gli effetti dell'accesso e della sosta dei veicoli di questi ultimi sui valori tutelati.

Per tale motivo, prosegue l'appellante, il Tar non poteva valorizzare le vaghe indicazioni contenute nel preambolo della delibera per ritenere il provvedimento frutto di una completa istruttoria, anche perché l'art.7 comma 9 del d.lgs. 285/1992, nel prevedere che "I comuni, con deliberazione della giunta, provvedono a delimitare le aree pedonali e le zone a traffico limitato", stabilisce che i medesimi comuni debbano tenere "conto degli effetti del traffico sulla sicurezza della circolazione, sulla salute, sull'ordine pubblico, sul patrimonio ambientale

e culturale e sul territorio", con ciò imponendo la necessità di adeguati adempimenti istruttori prima dell'adozione della scelta di istituire una ZTL, come chiarito anche dallo stesso Tar Lazio che ha annullato una delibera istitutiva di ZTL non preceduta dal previo adempimento di attività istruttoria, del resto sempre dovuta in presenza di scelte discrezionali amministrative.

Inoltre, segnala l'appellante, il richiamo all'interesse pubblico della tutela dell'arredo urbano contenuto nella delibera esula dall'ambito delle motivazioni idonee a sorreggere la decisione dell'istituzione di una ZTL, come anche chiarito dalla giurisprudenza amministrativa.

Afferma pertanto l'appellante che la determinazione impugnata è inficiata a monte dalla carenza istruttoria, a nulla valendo sottolineare, come ha fatto il Tar, che siano state previste fasce orarie di accesso per i residenti del centro storico, previsione anch'essa non preceduta da una valutazione relativa (oltre al resto) alle modalità di risoluzione degli eventuali problemi riscontrati, ivi comprese le limitazioni orarie d'accesso.

Evidenzia infine l'appellante che il Tar ha posto a sostegno delle sue conclusioni giurisprudenza inconferente, in quanto o relativa a fattispecie in cui, pacificamente, l'istituzione della ZTL era stata preceduta da un'ampia istruttoria, o la questione non era stata dedotta in giudizio, trattandosi della contestazione di misure diverse (istituzione di ZTL soggette a pagamento).

4. L'appello è infondato.

5. Conviene richiamare, ancor ch  l'appello in trattazione si incentri esclusivamente sulla asserita carenza istruttoria, il quadro dei principi principi giurisprudenziali sulla disciplina delle limitazioni alla circolazione veicolare, oltre che della sosta tariffata e del telecontrollo all'interno dei centri abitati.

Esso   stato efficacemente delineato dalla sentenza di questa Sezione del Consiglio di Stato 4 maggio 2017, n. 2033, che, richiamando precedente giurisprudenza (Cons. Stato, V, 6 maggio 2015, n. 2255; IV, 4 dicembre 2013, n. 5768; V, 13 febbraio 2009, n. 859; V, 13 febbraio 2009, n. 825; 3 febbraio 2009, n. 596; 4 marzo 2008, n. 824; Ad. plen. 6 febbraio 1993, n. 3; II, parere 26 gennaio 2011, n. 191/2006; Corte cost. 29 gennaio 2005, n. 66; 19 luglio 1996, n. 264) ha osservato che:

a) l'art. 16 Cost. non preclude l'adozione di misure che, per ragioni di pubblico interesse, influiscano sul movimento della popolazione;   pertanto costituzionalmente legittima una previsione come quella dell'art. 7 del Codice della strada, in quanto l'art. 16 Cost. consente limitazioni giustificate in funzione di altri interessi pubblici egualmente meritevoli di tutela. Conseguentemente, non sono utilmente proponibili, contro atti amministrativi attuativi della norma, doglianze di violazione degli artt. 16 e 41 Cost. quando non sia vietato tout court l'accesso e la circolazione all'intero territorio, ma solo a delimitate, seppur vaste, zone dell'abitato urbano particolarmente esposte alle conseguenze dannose del traffico;

b) la parziale limitazione della libertà di locomozione e di iniziativa economica è giustificata laddove derivi dall'esigenza di tutela rafforzata di patrimoni culturali e ambientali, specie di rilievo mondiale o nazionale; la gravosità delle limitazioni si giustifica anche alla luce del valore primario e assoluto che la Costituzione riconosce all'ambiente, al paesaggio, alla salute;

c) è legittima la diversità del regime circolatorio in base al tipo, alla funzione e alla provenienza dei mezzi di trasporto, specie quando una nuova disciplina sia introdotta gradualmente e senza soluzioni di continuità;

d) i provvedimenti limitativi della circolazione veicolare all'interno dei centri abitati sono espressione di scelte latamente discrezionali, che coprono un arco esteso di soluzioni possibili, incidenti su valori costituzionali spesso contrapposti, che vanno temperati secondo criteri di ragionevolezza la cui scelta è rimessa all'autorità competente;

e) in particolare, l'uso delle strade, specie con mezzi di trasporto, può essere regolato sulla base di esigenze che, sebbene trascendano il campo della sicurezza e della sanità, attengano al buon regime della cosa pubblica, alla sua conservazione, alla disciplina che gli utenti debbono osservare e alle eventuali prestazioni che essi sono tenuti a compiere;

f) la tipologia dei limiti (divieti, diversità temporali o di utilizzazioni, subordinazione a certe condizioni) viene articolata dalla pubblica autorità tenendo conto dei vari elementi rilevanti: diversità dei mezzi impiegati, impatto ambientale, situazione topografica o dei servizi pubblici, conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'uso indiscriminato del mezzo privato, trattandosi di disciplina funzionale alla pluralità degli interessi pubblici meritevoli di tutela e alle diverse esigenze, e sempre che queste rispondano a criteri di ragionevolezza il cui sindacato va compiuto dal giudice amministrativo in ossequio al principio di separazione dei poteri ed alla tassatività dei casi di giurisdizione di merito, *ab externo*, nei limiti della abnormità.

6. Tanto chiarito, i rilievi dell'appellante non colgono nel segno.

Con l'atto di indirizzo adottato con delibera giuntale n. 132/2016 l'Amministrazione comunale resistente si è impegnata, tra altro, a valorizzare e a tutelare i beni storico-culturali del centro storico di San Felice Circeo ritenendo "indissolubile il legame tra la cultura e il turismo" e quest'ultimo uno dei motori dell'economia locale, e ciò delimitando l'estensione fisica e temporale della istituenda area pedonale del centro storico stesso in vista dell'adozione di un successivo provvedimento, ai sensi dell'art. 7 comma 9 del Codice della Strada di cui al d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 ("I comuni, con deliberazione della Giunta, provvedono a delimitare le aree pedonali e le zone a traffico limitato tenendo conto degli effetti del traffico sulla sicurezza della circolazione, sulla salute, sull'ordine pubblico, sul patrimonio ambientale e culturale e sul territorio"), volto alla determinazione dei puntuali divieti, obblighi e limitazioni alla circolazione veicolare.

Nel predetto atto di indirizzo l'Amministrazione ha dato conto che l'istituzione di aree pedonali e di zone a traffico limitato si poneva in continuità con: la deliberazione giuntale n. 89/2016, che ha autorizzato la sottoscrizione di due contratti di locazione di terreni per destinarli a parcheggio pubblico senza custodia in adiacenza del centro storico; la determinazione n. 357/2016, che ha affidato il servizio di vigilanza armato notturno a tutela di danneggiamenti al patrimonio storico e culturale del centro storico e all'arredo urbano comunale; l'imminente ultimazione dei lavori di riqualificazione delle facciate e della pavimentazione del centro storico.

La qui impugnata deliberazione n. 107/2018, pur non citandolo, costituisce quindi evidente attuazione del predetto atto di indirizzo, tant'è che la stessa appellante ha esteso l'impugnativa anche alla relativa delibera giuntale n. 132/2016, pur non formulando contro la stessa alcuna specifica censura.

E allora non può che rilevarsi come la delibera qui in esame, in un contesto territoriale che, come da atto la stessa delibera, e come da fatto notorio, è un centro della c.d. "movida estiva" ed è visitato costantemente per le caratteristiche dei vicoli e per la suggestiva vista panoramica, si inserisce in una platea di provvedimenti che, in forza di ragioni, e della connessa istruttoria relativa alla idoneità delle individuate soluzioni, che sono state esplicitate e sono da ricercare a monte del complesso percorso amministrativo, risultano finalizzati, come pure chiarisce la delibera, a incrementare l'afflusso turistico e al contempo a preservare l'aspetto storico e architettonico dell'interno del centro storico e la maggiore sicurezza nel periodo di maggior afflusso turistico, sia per i residenti che per i visitatori, nonché ad attenuare l'inquinamento atmosferico e acustico dovuto ai gas di scarico, e quindi a migliorare la vita dei residenti nell'area interessata.

Bene ha fatto pertanto il Tar a ritenere l'atto impugnato sufficientemente motivato, frutto di una completa istruttoria e non inficiato da manifesta irragionevolezza, in quanto espressione del temperamento di opposte esigenze di natura pubblicistica e di tutela degli interessi degli stessi cittadini residenti, la cui posizione ha trovato riconoscimento nelle previste fasce di accesso veicolare (e, può aggiungersi, nella tutela complessiva della salubrità dell'ambiente in cui essi vivono): si tratta di argomentazioni che si pongono in chiara continuità con il consolidato indirizzo giurisprudenziale sopra citato, e che non sono offuscate dal richiamo contenuto nella delibera anche alla tutela dell'arredo urbano, che, nel delineato contesto, costituisce parte del patrimonio paesaggistico-culturale che si riflette nell'attrattività turistica del luogo, e che è, in quanto tale, oggetto di tutela, da cui la rispondenza della delibera gravata all'art.7 comma 9 del Codice della strada, che legittima l'istituzione di zone urbane a traffico veicolare limitato proprio tenendo conto dei suoi effetti sulla sicurezza della circolazione, sulla salute, sull'ordine pubblico, sul patrimonio ambientale e culturale e sul territorio.

7. Per quanto precede, l'appello deve essere respinto.

Le spese del grado, in considerazione delle condizioni personali dell'appellante siccome esposte a sostegno della domanda cautelare, possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello di cui in epigrafe, lo respinge.

Compensa tra le parti le spese del grado.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 6 luglio 2023.

Tratto da Lexambiente