

L'accesso al centro storico e la disciplina del traffico veicolare

di Angelo Velatta

(Avvocato in Perugia)

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il quadro normativo. – 3. Le principali questioni affrontate in giurisprudenza – 4. Conclusioni finali.

1. Premessa

Se è vero, come già ricordava Paolo Stella Richter nel convegno di Caserta del novembre del 1994¹, che la questione dei centri storici solo in parte consiste nella conservazione edilizia e architettonica dell'esistente, poiché quello che prevale è la vita, le attività che vi si svolgono, piuttosto che gli edifici che li compongono (e - osservava - poco può fare l'urbanistica, almeno quella tradizionale), è ancor più vero che in una tale prospettiva il tema dell'accesso e della circolazione dei veicoli a motore costituisce - in ragione del modello di mobilità che ci siamo sin qui scelto - parte non secondaria della questione medesima.

Non è questa la sede per approfondire le ragioni per le quali la circolazione dei veicoli a motore sia diventata una "criticità" (non solo dei centri storici): è comunque noto a tutti che l'inarrestabile fenomeno dell'indiscriminata motorizzazione di massa ha costituito e continua a costituire elemento di insostenibilità non solo sociale, culturale e ambientale, ma anche sanitaria ed economica, incompatibile, con la concentrazione urbana degli usi, sicché o la città viene erosa dall'automobile, oppure questa viene a poco a poco eliminata dalla città.²

Vero è che oramai vi è una diffusa consapevolezza che almeno la città storica, per i limiti fisici che la distinguono, per la qualità degli spazi pubblici che la caratterizzano e per le funzioni che tradizionalmente in essa sono

¹ La Questione dei Centri Storici - Gli strumenti normativi di tutela e di intervento dello Stato di Cultura, Atti del Convegno di Caserta, Milano, 1997, pag. 312.

² Jane Jacobs, Vita e morte delle città, 1969.

localizzate, non sia “fatta” per l’automobile. A tale consapevolezza se ne accompagna altra più recente che non riguarda solo il centro storico, ma la città intera: ci si riferisce alla posizione (culturale, innanzitutto) di coloro che reclamano politiche del traffico che tengano conto che la “Città è tutta uguale e uguali sono i diritti di chi la abita” (affermazione che riecheggia la perentoria conclusione cui pervenne Cons. Stato, V, 4 Novembre 1992, n. 1168, della quale si dirà più avanti).

2. Il quadro normativo

La regolazione dell’accesso e della circolazione dei veicoli a motore nei centri storici trova disciplina nel Codice della strada approvato con decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e segnatamente nelle disposizioni contenute agli articoli 3, 6 e 7.

Si tratta di regolazione per così dire “ordinaria” che deve essere tenuta distinta da quella preordinata alla risoluzione di situazioni particolari, in ragione della rilevanza assoluta di taluni interessi pubblici: si tratta delle attribuzioni del Sindaco quale ufficiale di governo ai sensi dell’art. 54, comma 4, del T.U.E.L., dei poteri emergenziali del Commissario delegato disciplinati dall’art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e di quelli riconosciuti al Sindaco ai sensi dell’art. 11, comma 3, del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, di attuazione della direttiva 2008/50/CE in materia di qualità dell’aria ambiente.

La distinzione si impone sia per la diversità dei presupposti che caratterizza l’esercizio dei relativi poteri, sia per la differente dimensione spaziale e temporale: quella “ordinaria” è regolazione stabile, riconducibile alla funzione di governo del territorio, e riguarda porzioni circoscritte ed omogenee del territorio comunale (per lo più coincidenti con la città storica); quella “straordinaria” (che non significa necessariamente “emergenziale”) riguarda l’intero tessuto urbano, o parte comunque rilevante di esso, è regolazione temporanea, destinata cioè a venir meno con

il cessare della situazione in vista della quale è stata introdotta, ed è “monofunzionale” essendo preordinata alla cura di singoli e delimitati interessi pubblici (incolumità pubblica, sicurezza urbana, qualità dell’aria, ecc.).

Sulla disciplina che più direttamente riguarda il centro storico, e quindi su quella tradizionalmente contenuta nel Codice occorre innanzitutto fermare l’attenzione. Con un’avvertenza: quella del centro storico è categoria formalmente estranea al Codice della strada.

A. Nel Codice della strada del 1959 non si rinvenivano, almeno sino al 1989, disposizioni utili a differenziare il regime della circolazione in questa parte della città, rispetto a quello dell’intero territorio comunale.

Alla limitazione degli accessi e della circolazione dei veicoli a motore si provvedeva quindi facendo ricorso ai poteri demandati in via generale al Comune dalle disposizioni contenute negli articoli 3 e 4 del D.P.R. n. 393 del 1959, a mente delle quali nei centri abitati competeva al Sindaco con ordinanza (art. 4):

- “ ... stabilire obblighi, divieti e limitazioni di carattere temporaneo o permanente per ciascuna strada o tratto di essa o per determinate categorie di utenti in relazione alle esigenze della circolazione o alle caratteristiche strutturali delle strade ...” (art. 3, terzo comma, lett. a);
- “... vietare o limitare la sosta ... su ciascuna strada o tratto di essa ...” (art. 3, terzo comma, lett. c).

Di potere riconosciuto in vista delle esigenze della circolazione o delle caratteristiche strutturali delle strade, e quindi di rilevanza strettamente “viabilistica”, si tratta: ciò nonostante l’uso che venne fatto fu “espansivo”, ricomprendendo nelle “esigenze della circolazione” anche finalità di salvaguardia della qualità della vita, del patrimonio culturale e dell’ambiente.

B. E’ con la legge 24 marzo 1989, n. 122, (“Disposizioni in materia di parcheggi”, da tutti conosciuta come “legge Tognoli”) che la questione

della circolazione dei veicoli a motore nei centri storici assume rilevanza specifica.

Al fine di far “ ... fronte ad una vera e propria emergenza che, se non viene tempestivamente ed efficacemente affrontata, può compromettere in modo serio e forse irreparabile lo sviluppo dell'intero Paese ed il benessere, non soltanto fisico, dei suoi abitanti ...” (così la relazione governativa alla legge) la “legge Tognoli”, oltre che recare modifiche alla disciplina dei parcheggi pertinenziali nelle costruzioni, prevedere un programma straordinario per potenziare i parcheggi mediante appositi programmi comunali - P.U.P., reca anche disposizioni che attengono in modo specifico alla disciplina della circolazione nei centri storici (che, però, continuano a non essere menzionati).

Si tratta dell'art. 12 che introduce (modificando l'art. 3 del Codice della strada del 1959) le definizioni di Area pedonale urbana e di Zona a traffico limitato, e dell'art. 13 che individua presupposti, modalità e finalità della relativa delimitazione.

C. I contenuti degli art. 3 e 4 del Codice della Strada del 1959, e degli articoli 12, 13 della legge n. 122 del 1989, sono stati quindi “travasati” negli articoli 3, 7 e 6 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, di approvazione del Nuovo Codice della strada.

Sono queste le disposizioni di disciplina “ordinaria” di regolazione della circolazione nel centro storico oggi vigenti: tale disciplina si realizza, quindi, sia attraverso l'esercizio dei poteri genericamente riconosciuti al Comune per la regolazione del traffico nel centro abitato, sia utilizzando gli strumenti della “Zona a Traffico Limitato e dell'Area Pedonale.

Quella si esprime mediante atti puntuali di mera gestione, e quindi di competenza del dirigente; questa attraverso atti di contenuto generale, che occupano (almeno tendenzialmente) una posizione intermedia tra gli atti di gestione e quelli di pianificazione del traffico e della mobilità (il Piano Urbano del Traffico - P.U.T. disciplinato dall'art. 36 del Codice, e il Piano

Urbano della Mobilità - P.U.M, previsto dall'art. 22 della legge 24 novembre 2000, n. 340), riservati alla competenza degli organi di governo.

Rientrano negli atti di mera gestione i provvedimenti indicati all'art. 7, comma 1, lett. a), e lett. b) del Nuovo Codice della strada.

Nel loro ambito occorre distinguere tra provvedimenti in funzione strettamente viabilistica, preordinati cioè esclusivamente alla cura dell'interesse pubblico ad una circolazione ordinata e sicura, e provvedimenti che regolando la circolazione curano però interessi pubblici "altri", che sono poi gli interessi incisi dalle esternalità del veicolo a motore (cui anche fa fronte, almeno in parte, la regolazione "straordinaria" alla quale prima si è fatto cenno).

Ai primi devono essere ricondotte le ordinanze previste dall'art. 6, commi 1 e 4 del Nuovo Codice della strada (cui rinvia il successivo art. 7, comma 1, lett. a); ai secondi le ordinanze previste dall'art. 7, comma 1, lett. b), attraverso le quali i Comuni possono " ... limitare la circolazione di tutte o di alcune categorie di veicoli per accertate e motivate esigenze di prevenzione degli inquinamenti e di tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale ...".

Si tratta di previsione estranea sia al Codice del 1959, sia alla "legge Tognoli", introdotta solo con il Nuovo Codice della strada, con l'evidente finalità di consentire - anche al di fuori dagli atti di delimitazione dell' Area Pedonale e della Zona a Traffico Limitato - la cura dei medesimi interessi pubblici.

Non v'è dubbio (ed è esperienza comune) che la disciplina differenziata della circolazione nei centri storici è soprattutto affidata ai provvedimenti di delimitazione dell'Area Pedonale e della Zona a Traffico Limitato.

La definizione di entrambe la si rinviene nell'art. 3, comma 1, del Codice: al n. 2) quella dell'Area Pedonale, al n. 54) quella della Zona a Traffico Limitato.

L'Area Pedonale è la "... zona interdetta alla circolazione dei veicoli, salvo quelli in servizio di emergenza, i velocipedi e i veicoli al servizio di persone con limitate o impedito capacità motorie, ..." (n. 2) cit.).

Tale definizione non corrisponde a quella originaria del Codice della s. del 1992 (che sostanzialmente ripeteva quella della "legge Tognoli"), ed è il risultato delle modifiche apportate dapprima con il "correttivo" approvato con decreto legislativo 10 settembre 1993, n. 360, e poi dal decreto legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modificazioni, nella legge 1 agosto 2003, n. 214.

Nella disciplina originaria si trattava di Area Pedonale Urbana, e l'esclusione riguardava indistintamente tutti i veicoli, "salvo deroghe" nei confronti delle biciclette (velocipedi).

Il "correttivo" del 1993 stralcia l'aggettivazione "urbana", attribuendo così portata generale alla disciplina dell'Area Pedonale che diviene applicabile ovunque, e quindi anche al centro storico collocato al di fuori di un ambito strettamente urbano. Le modifiche del 2003 consentono nell'Area Pedonale ordinariamente la circolazione delle biciclette (che diviene così, Area pedonale e ciclabile).

La Zona a Traffico Limitato è "... area in cui l'accesso e la circolazione veicolare sono limitati ad ore prestabilite o a particolari categorie ..." (n. 54) cit.).

Nulla di più si ricava dalla norma.

L'istituzione tanto della Z.T.L. che dell'Area Pedonale è disciplinata dal ricordato art. 7, comma 9, del Nuovo Codice della strada, il quale stabilisce che alla loro delimitazione i comuni provvedono con deliberazione della giunta "... tenendo conto degli effetti del traffico sulla sicurezza della circolazione, sulla salute, sull'ordine pubblico, sul patrimonio ambientale e culturale e sul territorio ...". La medesima disposizione, con l'aggiunta introdotta dal "correttivo" approvato con decreto legislativo 10 settembre 1993, n. 360, prevede poi che i "... comuni possono subordinare l'ingresso

o la circolazione dei veicoli a motore all'interno delle zone a traffico limitato, anche al pagamento di una somma ..." (ponendo così le basi del "road pricing" o "congestion charge", al quale però si perverrà, peraltro isolatamente, dopo un ventennio).

Se il regime della circolazione in Area Pedonale è quello rigoroso dell'interdizione assoluta ai veicoli individuato direttamente dalla norma, l'individuazione di quello proprio della Z.T.L. è invece "flessibile" (come già esattamente evidenziava A.P. 6 febbraio 1993, n. 3), lasciato agli atti di delimitazione che vi provvedono tenuto conto della situazione effettivamente esistente (che evidentemente può variare da Comune a Comune e anche nell'ambito dello stesso Comune: non è rara l'individuazione di una pluralità di Zone a Traffico Limitato nel medesimo centro storico, anche in città non grandi, per esempio Arezzo o Spoleto), e degli obiettivi di mobilità e di tutela degli interessi pubblici definiti negli stessi provvedimenti di delimitazione (ovvero - laddove esistenti - nei Piani Urbani del Traffico, ex art. 36 del Nuovo Codice della s., generali e particolareggiati).

La limitazione della circolazione può essere oraria e può riguardare particolari categorie di utenti (residenti, categorie professionali, titolari di uffici pubblici, imprese commerciali, ecc.) o, indipendentemente dagli utenti, categorie di veicoli (privati, trasporto merci, trasporto a domanda, ecc.).

Tre sono in definitiva le variabili utilizzabili: per orario, per categoria di utente e per tipologia di veicolo, e la loro combinazione (che può anche non essere integrale: sicché - ad esempio - la limitazione potrebbe essere solo oraria, senza differenziare tra categorie di utenti e tipologie di veicoli; o all'opposto essere permanente e riguardare una sola tipologia di veicolo, ad esempio i SUV) determina in concreto il regime generale della Z.T.L..

Sull'ampiezza della limitazione alla circolazione, e quindi su tale regime, incide in ogni caso l'esercizio della potestà di deroga prevista dalle

disposizioni contenute all'art. 7, comma 4, e comma 11 del Nuovo Codice della strada.

La prima (che è quella di portata generale) consente il rilascio di “permessi” per la circolazione subordinandolo all'esistenza di “accertate necessità” (e consente a favore di predeterminate categorie di utenti, e indipendentemente da tale dimostrazione, il rilascio di permessi di sola sosta).

L'altra riguarda più direttamente la disciplina della Z.T.L. (oltre che dell'Area Pedonale) e si risolve nella facoltà riconosciuta ai Comuni “ ... di riservare, con ordinanza del sindaco, superfici o spazi di sosta per veicoli privati dei soli residenti, a titolo gratuito od oneroso ...”.

Questa (sommariamente accennata) la disciplina di settore.

E' disciplina che individua i poteri ma non determina (e non potrebbe essere diversamente) contenuti e limiti della corrispondente azione amministrativa, per i quali soccorre - però - la giurisprudenza.

3. Le principali questioni affrontate in giurisprudenza

La dimensione, spesso Costituzionale, degli interessi incisi, la pluralità delle scelte possibili, la rilevanza culturale, economica e sociale (e qualche volta anche esistenziale) degli effetti che ne scaturiscono, hanno negli anni dato vita ad un contenzioso nell'ambito del quale il Giudice Amministrativo ha individuato principi e indicato direzioni.

3.a. Quanto alla finalità della disciplina limitativa del diritto di accesso nei centri storici, e la finalità di eventuali deroghe, inevitabile è il richiamo a Cons. Stato, V, 4 novembre 1992, n. 1168.³

Sulla prima delle questioni la Sezione muovendo dalla fondamentale (e modernissima) osservazione che i diritti a godere di un ambiente salubre e di una sufficiente qualità della vita non possono e non devono essere garantiti a chi lavora nel centro urbano più di quanto possono e devono essere garantiti ai cittadini che vivono e lavorano nelle altre zone, esclude

³ In R.G.A., 1993, pag. 497 e segg.;

che tali provvedimenti rispondano all'esigenza di creare spazi di salvaguardia particolare, o più intensa, di tali diritti assoluti, mentre il loro fondamento deve essere individuato in una pluralità di ragioni di interesse pubblico: urbanistico, di sicurezza pubblica, di rivitalizzazione turistica e commerciale di luoghi storici, oltre che ambientale.

Sulla seconda (vale a dire la *ratio* delle deroghe) il Consiglio di Stato ha affermato che la situazione di necessità che legittima la deroga al divieto di circolazione non deve essere necessariamente connessa alla tutela di interessi di pari rango rispetto a quello del diritto di libera di circolazione con veicoli sacrificato dalle limitazioni.⁴

La decisione sembra allinearsi alla pacifica giurisprudenza Costituzionale (sentenze nn. 51 del 1991, 12 del 1965 e 64 del 1963) secondo la quale il precetto di cui all'art. 16 Cost. non preclude al legislatore la possibilità di adottare, per ragioni di pubblico interesse, misure che influiscono sul movimento della popolazione, sicché (come ha evidenziato più di recente la stessa Corte: sentenze nn. 66 del 2005 e 264 del 1996) “ ... 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, attengono al buon regime della cosa pubblica [...]. In tale caso, prosegue la Corte [...] La tipologia dei limiti (divieti, diversità temporali o di utilizzazioni, subordinazione a certe condizioni) viene articolata dalla pubblica autorità tenendo conto dei vari elementi in gioco: diversità dei mezzi impiegati, impatto ambientale, situazione topografica o dei servizi pubblici, conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'uso indiscriminato del mezzo privato. Si tratta pur sempre, però, di una disciplina funzionale alla pluralità degli interessi pubblici meritevoli di tutela ed alle diverse esigenze, e sempre che queste rispondano a criteri di ragionevolezza ...”.

3.b. Tale ultimo accenno ci introduce ad un'altra questione fondamentale, che quella relativa all'ambito e ai limiti del confronto e del

⁴ Così Nespor nella Nota a Cons. Stato, V, 4 novembre 1992, n. 1168, e Cons. Stato, A.P., 6 febbraio 1993, n. 3, R.G.A., 1993, pag. 511;

contemperamento degli interessi coinvolti nelle misure di limitazione e nelle eventuali deroghe.

In proposito dobbiamo inevitabilmente richiamare A.P., 6 febbraio 1993, n. 3.⁵

L'Adunanza si assume il compito (non facile) di delimitare lo spazio del giudizio di legittimità in tutti casi in cui, in nome di interessi generali e diffusi, ovvero in nome di interessi egoistici, vengono formulate critiche in termini di ragionevolezza a provvedimenti amministrativi, ai quali spetta il compito di individuare un punto ottimale di equilibrio tra più esigenze contrapposte ma egualmente tutelate. Secondo l'Adunanza Plenaria in un sindacato di legittimità “ ... non ci si deve chiedere se un certo valore, isolatamente considerato, sia stato sacrificato, ma ci si deve chiedere piuttosto se il sacrificio sia ragionevole, tenuto conto della pluralità di valori e della necessità di stabilire un equilibrio tra loro ...”; difatti “ ... altro è affermare l'illegittimità di un atto manifestamente irragionevole, altro è dire che ogni atto che appare criticabile, discutibile, poco convincente sia da ritenere per ciò solo irragionevole e dunque illegittimo ...”.

Si tratta in sostanza di un sindacato sulla ragionevolezza dell'azione amministrativa che porta ad estendere al massimo grado le maglie del sindacato di legittimità, rimanendo comunque all'interno di questo, proprio perché fondato su un giudizio (che si assume rimanga esterno all'esercizio del potere amministrativo) in ordine all'esistenza di un nesso di logicità tra i presupposti posti a base del potere (individuati dalla norma o dalla stessa amministrazione), e la soluzione in concreto adottata⁶.

Facendo applicazione di questi principi l'Adunanza Plenaria conclude evidenziando (con riferimento alla Z.T.L. di Roma del 1989) che il discrimine tra permessi di circolazione legittimi o illegittimi non è desumibile dalla distinzione tra servizio pubblico e servizio privato, ma tra

⁵ In R.G.A., 1993, pag. 497 e segg., cit.;

⁶ Nespor, Nota cit..

ciò che è meritevole di tutela (pubblico o privato che sia) e ciò che non lo è, concludendo per la legittimità degli atti limitativi impugnati.

3.c. Più di recente il G.A. (sia pure con riferimento a provvedimenti che riguardavano la limitazione della circolazione nell'intero centro abitato) ha messo in rilievo che il sindacato attiene non solo alla ragionevolezza ma anche alla proporzionalità secondo il principio proprio del diritto nazionale e del diritto dell'Unione, che comporta la nota indagine trifasica sulla "idoneità, sulla sua "necessarietà ed infine sulla "adeguatezza". Proprio con riferimento al principio di proporzionalità così articolato (che comprende in sé anche quelli di adeguatezza e ragionevolezza) Cons. Stato, V, 11 dicembre 2007, n. 6383, ha escluso che taluni provvedimenti del Comune di Padova preordinati a limitare la circolazione dei mezzi commerciali più obsoleti alla sottoscrizione di un impegno da parte dei proprietari alla loro sostituzione, imponendo in mancanza il conferimento delle merci ad una costituenda piastra logistica comune, fossero illegittimi (in senso analogo anche Tar Brescia, 8 gennaio 2011, n. 10).

3.d. In giurisprudenza è in ogni caso pacifico che risolvendosi i provvedimenti di disciplina della Z.T.L. (e più in generale di limitazione alla circolazione e relative deroghe) in una tipica espressione della discrezionalità amministrativa, i medesimi sono sindacabili (oltre che, come si è appena detto, per difetto di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità) solo *ab externo* per palese incoerenza, contraddittorietà ed abnormità (come è il caso - proposto dalla stessa A.P. n. 3 del 1993 - di una misura di limitazione del traffico che vietasse la circolazione ai veicoli meno inquinanti, lasciando circolare gli altri, oppure che desse libertà di circolazione ai privati, inibendola ai mezzi di soccorso).

3.f. Quanto al rapporto tra provvedimenti di delimitazione dell'Area Pedonale (o della Z.T.L.) e Piani Urbani del Traffico previsti dall'art. 36 del Codice della strada (" [...] finalizzati ad ottenere un miglioramento delle condizioni di circolazione e della sicurezza stradale, la riduzione

dell'inquinamento acustico ed atmosferico ed il risparmio energetico, in accordo con gli strumenti urbanistici vigenti e con i piani di trasporto e nel rispetto dei valori ambientali, stabilendo le priorità e i tempi di attuazione degli interventi”, art. 36, comma 4. del Codice) si è precisato che la mancata adozione del P.U.T. non rende illegittima qualsiasi regolamentazione della circolazione nei centri abitati ai sensi dell’art. 7 del Codice della s., mancando un rapporto di presupposizione tra i due, e dovendo altrimenti concludersi che in difetto del medesimo la circolazione stradale debba rispondere a criteri di assoluta anarchia (Tar Calabria, Sez. II, 11 febbraio 2011, n. 211; Tar Palermo, I, 23 novembre 2012, n. 2437).

In tema, poi, di rapporto tra strumenti di pianificazione del traffico e della mobilità (in particolare del P.U.M.) e pianificazione urbanistica si è rilevato che la disciplina di settore contenuta nei primi può assumere rilevanza ai fini urbanistici solo ove venga prevista la realizzazione di opere infrastrutturali viabilistiche tali da incidere sull’assetto definito dal P.R.G., ma non nei casi in cui detti strumenti si limitino a prevedere zone pedonali, corsie preferenziali, ritenute utili a migliorare la circolazione e quindi la sicurezza e la tutela dell’ambiente ai sensi dell’art. 7 del Codice della s. (Cons. Stato, II, 16 novembre 2005, n. 5573).

3.g. Altra questione affrontata è quella del pagamento della somma al quale i Comuni, a mente dell’art. 7, comma 9, del Codice della Strada, possono subordinare l’accesso dei veicoli all’interno della Z.T.L.

Il G.A. ha chiarito che la tariffa rappresenta uno strumento di tutela del centro storico considerato come risorsa finita e conseguentemente depauperabile, da salvaguardare attraverso forme di disincentivazioni di cui la leva della onerosità è uno degli strumenti, con funzione ancillare della delimitazione della Z.T.L., da utilizzare in zone particolarmente “sensibili” alle problematiche indotte dall’elevata presenza del traffico veicolare (Tar Lazio, Sez. II, 6 agosto 2007, n. 7702).

Si è anche precisato (Tar Milano, 28 marzo 2013, n. 802) che presupposti dell'introduzione della tariffa sono aver istituito una Z.T.L., aver adottato il Piano Urbano del Traffico ai sensi dell'art. 36 del Nuovo Codice della strada e aver introdotto la tariffazione degli accessi alla Z.T.L. all'interno del medesimo, previa verifica della sua necessità rispetto agli obiettivi da questi fissati; e che non vi è alcun obbligo di distinzione tra residenti e non residente all'interno della Z.T.L., ai fini di esonerare i primi dal pagamento del ticket, considerato che l'art. 7, comma 9 non lo prevede.

La decisione appena richiamata riguarda l'Area C di Milano, nella quale (va ricordato) la tariffazione non è né indifferenziata (come accade in gran parte dei Comuni), né legata esclusivamente al carico inquinante dei veicoli a motore (come era prevalente nel regime "Ecopass" che l'aveva preceduta: una "pollution charge" rivelatasi alla lunga inefficace), bensì dipende dal loro effettivo accesso nell'area delimitata come Z.T.L., e ad esso proporzionata, in modo da ottenere quel generale effetto disincentivante che tiene conto della generalità delle esternalità e dell'impatto negativo comunque determinato dal veicolo a motore che è proprio della "congestion charge", che tali esternalità "tende" ad internalizzare.

3.h. Quanto alla competenza ad assumere i provvedimenti di regolazione della circolazione è pacifico che quelli attribuiti al Sindaco dall'art. 7 del Codice della strada devono intendersi (successivamente alle note riforme) rimessi alla competenza della dirigenza amministrativa, mentre rimangono di competenza dell'organo di governo quelle "di maggiore impatto sull'intera collettività locale", come la perimetrazione della Z.T.L. e dell'Area Pedonale, che sono rimesse alla Giunta Comunale (Cass., II, 9 giugno 2010, n. 13885; Tar Napoli, I, 4 novembre 2008, n. 19212). Si tratta di soluzione coerente alla rilevanza "intermedia" di tali provvedimenti, alla quale abbiamo fatto cenno.

3.i. In tema di giurisdizione va ricordato che per giurisprudenza risalente (*ex alios* SS.UU. 23 maggio 1991, n. 5829) le controversie aventi ad oggetto

provvedimenti puntuali di divieto e di limitazione della circolazione, in quanto espressione di poteri autoritativi, appartengono alla giurisdizione del G.A.. Appartengono ugualmente alla giurisdizione del G.A. (ex art. 133, comma 1, lett. f) del Codice del Processo Amministrativo le controversie riguardanti la delimitazione di una Z.T.L. e di un'Area pedonale in quanto esercizio della potestà pubblica afferente all'uso del territorio, rimanendone esclusa solo quelle che non sono espressione di un potere pubblico (SS.UU. 7 marzo 2011, n. 5351, 25 febbraio 2011, n. 4614, 9 marzo 2009, n. 5629).

4. Considerazioni finali.

Quella dell'accesso e della circolazione dei veicoli nei centri storici è oggi (assieme al commercio) parte oramai preponderante della stessa questione dei "Centri Storici".

Politiche nazionali e regionali, legislazione di settore e pianificazione, le stesse scelte del mercato e della rendita immobiliare hanno dopo quarant'anni consentito significative realizzazioni nella direzione del loro recupero "fisico" e del riuso (tant'è che l'attenzione si è oramai spostata sulle "Zone Grigie" di P.R.G.).

Ciò non di meno la qualità della vita, specie di relazione, rimane scadente: e questo proprio in conseguenza dell'indiscriminato uso che tuttora viene fatto del veicolo a motore, innanzitutto quello privato. E - si badi - senza che ciò sia necessario: è stato calcolato che oltre l'80 per cento degli spostamenti in ambito urbano inferiore ai 2 chilometri è fatto con mezzi motorizzati (mentre si potrebbero coprire in 10 minuti in bicicletta, in 30 minuti a piedi)⁷.

Stando così le cose, è evidente che la risoluzione della questione solo in parte dipende dai provvedimenti di regolazione del traffico, mentre quelle che contano sono le politiche, e prima ancora conta la cultura da cui queste discendono.

⁷ Isfort: Osservatorio "Audimob" sulla mobilità degli italiani, vari anni

Le delimitazioni di una Z.T.L. o quella di un'Area pedonale devono costituire espressione delle scelte in materia di traffico e mobilità contenuti nel P.U.T. e nei P.U.M. (riferite al c.d shift modale, e quindi al trasporto collettivo, ma anche al car sharing e car pooling, oltre che a pedonalità e ciclabilità), o comunque in atti generali e di programmazione, necessariamente espressione di una Cultura della Città, dei valori che da questa scaturiscono, dei bisogni delle persone.

Quando non lo sono (e il che avviene quasi sempre) rimangono provvedimenti estemporanei, buoni solo a trovar uguale opposizione sia da parte dei sostenitori della “chiusura” del centro storico, sia da parte di coloro lo vogliono “aperto” (che realisticamente sono quasi ovunque i più: o perché più egoisti, o perché rappresentano obiettivamente interessi “più forti”). Sempre che, poi, siano provvedimenti significativi della volontà di salvaguardia e tutela (ai varchi della Z.T.L. di Verona transitano - autorizzati - un'auto ogni 4 secondi, un ciclomotore ogni 2: il dato è del maggio 2014), e siano accompagnate da un'effettiva attività di vigilanza (effettività che - ad esser realistici - dipende anch'essa dagli indirizzi di una Amministrazione Comunale).

Si tratta con ogni evidenza di cultura che abbisogna di una pluralità di interventi, a diversi livelli: ad esempio non appartiene al livello comunale, o almeno solo comunale, rendere consapevoli i cittadini delle diseconomie dell'uso che viene fatto dell'auto, della negatività sia dei comportamenti a tale uso legati (sommatoria di tante pessime abitudini percepite come inevitabili, giusta il pensiero dominante), sia delle esternalità (sanitarie, ambientali, di relazione) che determina, e che sono accollate alla fiscalità generale (e quindi indistintamente alla collettività).

Appartiene viceversa al livello comunale fare in modo tale che i responsabili degli uffici preposti alla circolazione e alla mobilità siano meno autoreferenziali e sappiano cogliere quel che di nuovo sta accadendo nel settore di competenza in Europa, e da qualche parte anche in Italia, per

farne applicazione sia diretta, mediante i provvedimenti di gestione, sia avanzando proposte adeguate agli organi di governo, cominciando a realizzare “buone pratiche” per ambiti di sperimentazione i cui esiti devono costituire base di confronto tra i tradizionali antagonisti.

Va sicuramente nella direzione di una nuova cultura, e quindi di nuove politiche, l'insieme delle discipline e degli interventi di limitazione e più in generale di regolazione della circolazione conosciute come “Città 30” (“Twenty is plenty”), e che dopo aver trovato ampia applicazione in Europa, (Anne Hidalgo, neo eletta Sindaco, ha introdotto la “Zona 30” in tutta Parigi, salvo alcune strade di attraversamento, e il “Péripheriqués”; analoghe esperienze si fanno a Lisbona e Valencia: nel Centro e Nord Europa sono presenti da sempre), la sta avendo anche in Italia, spesso sulla base di buone pratiche intraprese spontaneamente (“dal basso”) che tengono insieme il tema della “Città 30” e quello della “Social street” (la “Comunità di vicinato”: vengono in mente le esperienze di “Via Fondazza” a Bologna cominciata nel 2013, cui hanno fatto seguito in pochi mesi oltre 290 esperienze analoghe in tutta Italia, e quella di “Città Giardino” a Terni, realizzata dalla associazione GART - Giovani Architetti Ternani, del settembre 2013, o del Quartiere Sacca - Ina Casa a Modena, promossa da Ingegneri Senza Frontiere, dell'aprile del 2014), come anche della “Città Accessibile” (accessibilità dell'ambiente costruito e dei luoghi pubblici, delle strutture e dei servizi pubblici).

Riguardano non solo il Centro Storico ma la Città intera (che è Città di eguale diritti), e si esprimono nella condivisione delle strade e degli spazi pubblici (“Shared spaces”), nel loro riequilibrio a favore del pedone (e più in generale dell'”utente debole della strada”: alla quale il Codice con l'art. 3, comma 1., n. 53-*bis* - introdotto dal correttivo 2003 - timidamente si riferisce), nella loro “civilizzazione” (nel senso di adozione di comportamenti rispettosi dell'altro, ancor prima che rispettosi delle regole),

nella moderazione del traffico (che non significa banalmente far andare le auto più lentamente), e negli interventi costruttivi che la accompagnano⁸.

“Città 30” significa affrontare l’enorme questione della qualità degli spazi pubblici urbani compromessi dall’automobile, e quindi porsi in primo luogo l’obiettivo della loro riqualificazione per incentivarne usi più ricchi ed articolati in un contesto di ‘pacifica’ convivenza tra i suoi utilizzatori.

D’altra parte se dopo 25 anni l’istituzione di una Z.T.L. o di un’Area Pedonale, ovvero l’introduzione di un “Ticket” per l’ingresso, vengono vissute ancora come una privazione, è evidente che non è questione di regole, bensì di valori e culture condivise.

Ed è ciò che in questo Paese ancora manca.

⁸ Sulle “Zona 30” e, più in generale, sulla moderazione del traffico e sulla condivisione degli spazi si segnalano: Home Zone. Design guidelines, Institute of Highway Incorporated Engineers - IHIE (UK), 2002; Zone 30 all’ora, Ufficio Prevenzione Infortuni (UPI) - Svizzera, 2011; Aree di circolazione condivisa, Ufficio Prevenzione Infortuni (UPI) - Svizzera, Unfallforschung der Versicherer (GDV) - Germania, Kuratorium für Verkehrssicherheit (KFV), Austria, 2011; La moderazione del Traffico (a cura di Marco Passigato), Quaderni del Centro Studi FIAB Riccardo Gallimbeni, 2012.