

Limitazioni per i trasportatori all'interno della ztl – Brevi note alla sentenza TAR Veneto, sez. I, n. 146 del 23 gennaio 2008

Seppur il diritto alla circolazione, di cui all'art.16 della Costituzione¹, sia riconosciuto quale diritto fondamentale, è comunque conformabile per le superiori esigenze di sicurezza e sanità², sancite per legge. Pacificamente acclarata, quindi, dalla giurisprudenza la possibilità per i Comuni³ di adottare, ai sensi dell'art. 7 del Nuovo Codice della Strada, provvedimenti di limitazione del traffico veicolare nelle zone urbane in cui siano superati o intercorra il rischio del superamento dei valori limite stabiliti dalla normativa comunitaria⁴. Tali provvedimenti non devono comportare immotivate limitazioni alla libertà dei singoli e delle imprese e non devono essere in contrasto con i principi comunitari di proporzionalità, adeguatezza e ragionevolezza⁵. Quindi, l'adozione di provvedimenti con i quali le amministrazioni comunali limitino la circolazione nel territorio di competenza non può prescindere da una analitica fase istruttoria, dovendo, in sede di motivazione, risultare che la decisione abbia tenuto in debito conto le diverse esigenze (ad esempio l'esercizio della attività imprenditoriale)⁶. La recente sentenza del TAR Veneto, che in questa sede si commenta, tocca una serie di fattispecie giuridiche di estremo interesse, che di seguito si riassumono:

- le limitazioni all'accesso in ZTL: le iniziative con le quali, ai fini della tutela ambientale, il Comune limiti l'accesso ai veicoli inquinanti – con la previsione, di

¹ L'art. 16 della Costituzione italiana così recita: "Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche".

² Nel documento conclusivo relativo alla "Indagine Conoscitiva sulla valutazione delle conseguenze ambientali provocate dall'inquinamento urbano, dallo smaltimento dei rifiuti e dalle aree ad alto rischio" la Commissione VIII della Camera dei Deputati evidenzia, con esplicito riferimento all'inquinamento urbano, che, seppur nell' "ultimo ventennio sono stati drasticamente ridotti gli inquinanti prodotti dalla combustione dei vecchi carburanti (piombo, benzene, ecc.) e anche gli altri inquinanti sono diminuiti, così non è stato purtroppo per le particelle sottili (PM10)...in tutte le grandi aree urbane si oltrepassa sistematicamente il limite massimo di 35 giorni l'anno di superamento dei 50 nanogrammi per metro cubo consentiti dalla legge (l'attuale limite di 50 nanogrammi per metro cubo, per non più di 35 giorni l'anno, sarà ridotto dal 2010, a 20 nanogrammi per metro cubo, per non più di 7 giorni l'anno)" (fonte : Commissione VIII della Camera dei Deputati, Febbraio 2008, in www.camera.it).

³ Si rinvia in capo al Sindaco, organo di direzione politica dell'Ente locale, l'adozione di provvedimenti aventi natura politica e programmatica fra cui i provvedimenti di pianificazione e ordinamento dell'uso del territorio; in capo al Dirigente, cui compete la funzione amministrativa, l'adozione di atti meramente esecutivi. (Tar Campania, sez. I, sentenza n. 580 del 6 febbraio 2008, in www.giustizia-amministrativa.it)

⁴ La Direttiva del Parlamento e del Consiglio relativa alla qualità dell'aria ambiente per un'aria più pulita in Europa, adottata il 14 aprile 2008 (in pubblicazione nella GUUE nel maggio 2008), pone un ulteriore passo in avanti nella lotta all'inquinamento atmosferico, causa di gravi danni alla salute ed all'ambiente, tramite la determinazione di standard massimi di concentrazione delle particelle sottili (PM 2,5) nell'atmosfera, cui gli Stati membri della UE dovranno uniformarsi ponendo in essere azioni a breve e lungo termine. In particolare l'articolo 24 della Direttiva disciplina l'attuazione dei piani di azione a breve termine che "...in funzione del caso singolo possono contemplare provvedimenti efficaci per limitare e, se necessario sospendere le attività che contribuiscono al rischio che i rispettivi valori limite, valori-obiettivo o soglie di allarme siano superati. Tali piani di azione possono prevedere provvedimenti connessi con la **circolazione di veicoli a motore**, i lavori di costruzione, le navi all'ormeggio e con l'attività degli impianti industriali e l'uso di prodotti nonché il riscaldamento domestico. ..."

⁵ Consiglio di Stato V sez - 11 dicembre 2007, n. 6383 (fonte: www.giustizia-amministrativa.it)

⁶ Tar Lombardia IV sez - 18 dicembre 2007, n. 6683 (fonte: www.giustizia-amministrativa.it)

contro, di accessibilità alla zona territoriale per i soli veicoli a ridotto impatto ambientale - devono essere assunte coerentemente verso tutti i soggetti pubblici presenti o operanti nel territorio comunale.

- le questioni attinenti alla esecuzione di contratti di trasporto o spedizione rientrano nella materia "ordinamento civile" di cui all'art. 117 della Costituzione, comma 2° lettera l, materia riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato: né con legge regionale, né tanto meno con provvedimenti amministrativi è possibile intervenire apportando modifiche alla configurazione di un contratto ed alla conseguente esecuzione dello stesso.
- il servizio postale è disciplinato da una specifica normativa, che compiutamente regola gli obblighi delle parti, le responsabilità del vettore e gli aspetti dei controlli e delle verifiche sullo svolgimento del servizio. Tale servizio - universale, celere o a valore aggiunto (corriere espresso) - è l'oggetto di un contratto posto in essere dal soggetto richiedente il servizio ed il vettore: questo ultimo si obbliga a prestare il servizio nella sua integralità; su questo ultimo ricade la responsabilità per la consegna della merce: non può quindi tollerarsi l'ingerenza di un terzo soggetto per la realizzazione anche di una sola parte del servizio (nel caso di specie tramite la piattaforma logistica appositamente costituita dal Comune);
- per l'esercizio della attività di corriere espresso è, peraltro, necessario il possesso della autorizzazione generale di cui all'articolo 6 del d.lgv. 261/99: non sembra plausibile la possibilità giuridica astratta di ottenere tale autorizzazione al fine di erogare una tranche del servizio de quo nell'ambito di una ristretta fascia territoriale di un singolo comune;
- per lo svolgimento del servizio di corriere aereo internazionale è necessario, in ottemperanza alla normativa in materia di sicurezza dei voli e dei trasporti aerei, il conseguimento della qualifica di "agente regolamentato": il personale delle ditte che operano nell'ambito del trasporto aereo (compreso il personale degli appaltatori del servizio) deve possedere specifica preparazione (tramite frequentazione di corsi ad hoc), finalizzata alla sicurezza dei voli.

In conclusione, le iniziative degli Amministratori degli Enti locali, poste a protezione della salute pubblica, di limitazione, nei centri urbani, del diritto alla circolazione dei cittadini, sono legittime in quanto trovano il proprio presupposto giuridico nella normativa comunitaria, nell'articolo 16 della Costituzione e nell' articolo 7 del Nuovo Codice della Strada. In tal senso legittimi si ritengono quei provvedimenti che autorizzino l'accesso, in una determinata zona del territorio locale, ai soli veicoli a ridotto impatto ambientale.

Altre tipologie di iniziative - come la costituzione di una società a capitale misto per la gestione di una piattaforma logistica finalizzata all'espletamento, in via centralizzata ed in regime di monopolio, di una tranche del servizio di consegna e ritiro delle merci (nel caso di specie nell'ambito della ZTL comunale) - possono essere lodevoli per la finalità perseguita della tutela ambientale e validi esempi di progettazione organizzativa. Divengono illegittime nel momento in cui siano in contrasto con i principi comunitari (libertà di svolgimento della attività imprenditoriale) o con la normativa nazionale emanata a disciplina di altre fattispecie giuridiche (nel caso de quo, da una parte l'esecuzione dei contratti di spedizione ed il regime di responsabilità per la consegna della merce; dall'altra il regime delle autorizzazioni e la qualifica di "agente regolamentato" di cui alla normativa in materia di sicurezza dei voli e dei trasporti aerei).