

## LA TUTELA DEI CENTRI STORICI, POTERI COMUNALI E SINDACATO GIURISDIZIONALE: IL CASO FIRENZE

DI UMBERTO FANTIGROSSI

Consiglio di Stato, V, n. 86 del 7 gennaio 2025.

*L'art. 7, commi 9 e 9-bis del d.lgs. n. 285 del 1992, attribuisce ai Comuni il potere di individuare per il tramite della Giunta Comunale le zone in cui è consentita o vietata la circolazione dei veicoli; con riferimento ai veicoli elettrici, la disciplina nasce onde agevolare la circolazione dei veicoli a minore impatto inquinante, ma ciò non significa che il loro ingresso sia sottratto a qualunque controllo e/o contingentamento. La finalità di regolazione della circolazione può, invero, di certo consistere in misure parzialmente o totalmente interdittive in determinati contesti da tutelare caratterizzati da elevato volume di traffico di veicoli e di persone, analogamente a quanto avvenuto in altri ambiti.*

*I provvedimenti relativi alla circolazione stradale e all'individuazione di zone a traffico limitato risultano essere caratterizzati da ampia discrezionalità, non potendo intervenire il sindacato di merito del giudice amministrativo, se non nei casi di vizi procedurali o di manifesta irragionevolezza.*

\*\* \*\*

La controversia ha riguardato i provvedimenti del Comune di Firenze con i quali sono state dettate una serie di disposizioni limitative della circolazione di mezzi turistici nel centro storico di Firenze. In particolare veniva contestato, da parte di operatori turistici che organizzavano tour a bordo di piccole golf-car elettriche, il divieto pressoché generalizzato di accesso di questi cd. "mezzi atipici" nel centro storico patrimonio mondiale UNESCO (ammettendola solo nella zona del parco monumentale delle Cascine), interdicensi la circolazione anche dei mezzi a trazione elettrica in una serie di strade e permettendo la circolazione solo di un numero limitato di veicoli elettrici (otto) forniti di una concessione da rilasciarsi successivamente, sulla base dei requisiti indicati dalla disciplina comunale. La contestazione riguardava anche l'individuazione delle sanzioni per la trasgressione dei divieti di circolazione di mezzi turistici nel centro storico e l'indicazione dei requisiti minimi dei mezzi eccezionalmente abilitati alla circolazione, per effetto delle concessioni sopra richiamate.

Sotto un primo profilo i ricorrenti, nel ricorso di primo grado e in sede d'appello, hanno invocato la previsione dell'art. 7, comma 9-bis del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 che prevede l'obbligo per i Comuni, nel delimitare le aree pedonali e le zone a traffico limitato, di consentire, "in ogni caso, l'accesso libero a tali zone ai veicoli a propulsione elettrica o ibrida" e che, essendo stato introdotto dall'art. 1, 103° comma della l. 30 dicembre 2018, n. 145, risulterebbe successivo all'art. 22, comma 5-quinquies del D.L. 24 aprile 2017, n. 50, posto a base delle deliberazioni impugnate e ne avrebbe determinato l'abrogazione implicita.

Sul punto i giudici di primo grado avevano respinto questa contestazione affermando che fosse di immediata evidenza come la norma propria della materia "beni culturali" risulti essere caratterizzata da requisiti di applicabilità decisamente più specifici di quelli propri della norma generale e preveda

chiaramente, con riferimento ai centri storici, la possibilità di limitazioni alla circolazione, anche estese ai veicoli elettrici, che risultano ulteriormente più stringenti della previsione generale destinata alle zone a traffico limitato prevista dal Codice della strada (che esclude, in linea generale, la possibilità di interdire ai veicoli elettrici il traffico nelle Z.T.L.). Ne consegue quindi, secondo i giudici del Tar, una logica di specialità della tutela della circolazione turistica nei centri storici evidente, che impedisce l'accoglimento della censura di abrogazione implicita.

In sede d'appello la questione non è stata affrontata esplicitamente, ma in qualche modo è risultata assorbita in una diversa lettura della disposizione del comma 9-bis dell'art. 7 del D. Lgs. n. 285/1992, in base alla quale tale normativa attribuisce ai Comuni il potere di individuare per il tramite della Giunta Comunale le zone in cui è consentita o vietata la circolazione dei veicoli; con riferimento ai veicoli elettrici, la disciplina nasce per agevolare la circolazione dei veicoli a minore impatto inquinante, ma ciò non significa, ad avviso dei giudici di Palazzo Spada, che il loro ingresso sia sottratto a qualunque controllo o contingentamento.

Non pare dubbio che vi sia, nel quadro normativo, un difetto di coordinamento tra discipline settoriali che si sovrappongono sul medesimo oggetto. La prevalenza della disposizione "culturale", più restrittiva nei confronti dell'accesso ai centri storici dei veicoli elettrici, rispetto a quella propria della disciplina del traffico, appare essere stata ricavata dalla maggior meritevolezza o condivisione dei fini rispetto all'effettiva sussistenza di una specialità della disciplina. In realtà, a ben guardare, tale rapporto non risulta affatto pacifico, dal momento che anche la norma contenuta nel codice della strada fa espresso riferimento agli interessi pubblici connessi alla tutela del patrimonio ambientale e culturale e del territorio.

\*\*

Per meglio comprendere l'iter argomentativo seguito dai giudici amministrativi può essere utile risalire a come, in primo grado (con conferma in appello), sono state esaminate e considerate non fondate le censure di legittimità costituzionale e di preteso contrasto con i principi dell'ordinamento comunitario sollevate nei confronti della norma "speciale" (il già richiamato art. 22, comma 5-quiennes del D.L. n. 50/2017).

Sul punto il Tar aveva preso le mosse dal richiamo della giurisprudenza comunitaria (C.G.U.E., sez. III, 2 giugno 2022, n. 353) ed interna (Cons. Stato sez. V, 13 febbraio 2009, n. 825, T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 13 luglio 2021, n. 1726; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 13 dicembre 2013, n. 5744, specificamente riferite alla circolazione stradale) che ha considerato legittima una disciplina limitativa della circolazione stradale riferita solo a determinate categorie di utenti. Secondo i giudici di primo grado in un contesto in cui "la libertà d'impresa non costituisce una prerogativa assoluta...(e) può essere soggetta a un ampio ventaglio di interventi dei poteri pubblici suscettibili di stabilire, nell'interesse generale, limitazioni all'esercizio dell'attività economica" (C.G.U.E., sez. III, 2 giugno 2022, n. 353), si deve riconoscere "che la parziale limitazione della libertà di locomozione e di iniziativa economica ...(possa essere) sempre giustificata quando derivi dall'esigenza di tutela rafforzata di patrimoni culturali ed ambientali di assoluto rilievo mondiale o nazionale" (Cons. Stato sez. V, 13 febbraio 2009, n. 825).

Nel caso di specie, la previsione normativa appare indubbiamente posta – sempre secondo la decisione di primo grado - a tutela "del decoro del patrimonio culturale e ...(della) sicurezza pubblica" dei centri storici, ovvero di beni di rilievo primario che costituiscono un limite all'esercizio della libertà di impresa ex art. 41 Cost., "salvo ovviamente il controllo del Giudice amministrativo in ordine alla congruenza e logicità delle misure di limitazione della circolazione adottate dall'Amministrazione comunale". Ne è conseguito, quindi, il rigetto delle censure di illegittimità costituzionale della norma posta a fondamento delle deliberazioni comunali impugnate.

Anche in questo caso sembra emergere, come unico parametro di riferimento della valutazione dei giudici, quello della "bontà dei fini", mentre resta sullo sfondo, se non addirittura pretermessa, una valutazione della presenza o meno nella disposizione che abilita la regolamentazione in capo all'Autorità amministrativa di adeguati criteri e limiti non tanto e non solo attinenti agli obiettivi

quando al procedimento o agli interessi contrapposti (e ai relativi portatori sociali) con i quali ricercare un adeguato e corretto bilanciamento.

\*\*

Si sarebbe potuto rimediare a questo profilo, di inadeguatezza della norma, verificando poi in concreto che del potere regolamentare comunale si fosse fatto in uso conforme al principio di proporzionalità e ai canoni di legalità sostanziale e procedimentale. E se la misura restrittiva adottata fosse effettivamente in grado di realizzare l'obiettivo atteso, svolgendo un'indagine sulla verità del "fatto" affermato o presupposto dall'amministrazione<sup>i</sup>.

Né in primo grado né in quello d'appello le sentenze percorrono completamente questa via. Si invoca al riguardo l'orientamento "consolidato" della giurisprudenza amministrativa secondo il quale "i provvedimenti relativi alla circolazione stradale e all'individuazione di zone a traffico limitato risultano essere caratterizzati da ampia discrezionalità, non potendo intervenire il sindacato di merito del giudice amministrativo, se non nei casi di vizi procedurali o di manifesta irragionevolezza". Vizi che, nella specie, non vengono ritenuti sussistenti. Ciò partendo dal fatto notorio che "il centro storico della città di Firenze, come noto, costituisce un valore inestimabile unico al mondo per i molteplici aspetti artistico, storico e architettonico, tanto da essere riconosciuto dall'Unesco sin dal 1982 quale patrimonio mondiale dell'umanità". A questo valore - è detto nella decisione d'appello - "corrisponde una delicata fragilità, atteso che la massiccia presenza turistica in tutte le ore del giorno e della notte può comportare, per i relevantissimi interessi economici che è in grado di sollecitare e in assenza di una idonea regolamentazione, un degrado tale da rilevarsi di estremo pericolo proprio per quei valori che fanno del centro storico di Firenze un esempio unico al mondo". "Ciò, anche in considerazione dell'ambito territoriale ridotto, che è dovere, prima che volontà dell'amministrazione comunale, tutelare".

Se ne deduce che, "in presenza del progressivo aumento di attività legate alla presenza turistica e a contingenti opportunità commerciali, spesso in contrasto (sia per le loro caratteristiche intrinseche che per le modalità di svolgimento) con i valori dell'ambiente di enorme pregio in cui si inseriscono, il comune di Firenze ha adottato diverse misure di tutela per contenere il graduale degrado del Centro Storico". Anche qui, in sostanza, risulta che la meritevolezza della finalità rappresenti l'unico e sufficiente presupposto per legittimare la correttezza anche della singola e specifica misura restrittiva adottata in concreto.

\*\*

Si è già fatto cenno alla più ampia problematica dell'inadeguatezza del quadro regolatorio che si presenta frammentato rispetto alle problematiche dei centri storici e alle esigenze di assicurarne il buon governo, la tutela e la valorizzazione di fronte alle dinamiche da un lato dell'abbandono da parte della popolazione residente e, dall'altro, dei rischi portati dal c.d. "overtourism". Come peraltro è stato da tempo autorevolmente evidenziato<sup>ii</sup>, è l'ordinamento urbanistico (e i suoi strumenti)<sup>iii</sup> che deve farsi carico principalmente del problema e quindi più che altre leggi servono "congrue politiche degli enti locali, proporzionate e adeguate per contrastare il primo elemento negativo, che è la desertificazione residenziale".

---

<sup>i</sup> Ricorda che il giudice è il "signore del fatto" F. Patroni Griffi, *"Quid est veritas? La conoscenza del fatto e del diritto: la dialettica tra verità e certezza nell'esperienza del processo amministrativo"*, in Riv. Associazione Italiana dei costituzionalisti, n. 2/2024.

<sup>ii</sup> Così G. Severini, *"Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali"*, 2014, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it)

<sup>iii</sup> Sulla tutela dei centri storici nella disciplina urbanistica si veda F. Salvia, C. Bevilacqua, N. Gullo, *Manuale di diritto urbanistico*, Cedam, IV ed., 2021, pagg. 199 e segg.