



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 9752 del 2023, proposto da Comune di Milano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Paola Cozzi, Giuseppe Lepore, Antonello Mandarano e Maria Lodovica Bognetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio Giuseppe Lepore in Roma, via Polibio n. 15;

***contro***

Ag Trasporti s.r.l., Autotrasporti Jt s.r.l., Bea Trans Enterprises Group società cooperativa, Servizi Gsl s.r.l., Gruppo Trasporti Servizi s.r.l., Transport Line società cooperativa, Vtl s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Federico Dinelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Sistema Trasporti Confederazione di imprese ed Eredi Caldana Domenico s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Giovanni Guzzetta e Jacopo Vavalli, con domicilio digitale come da PEC da

Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio Giovanni Guzzetta in Roma, via di Porta Pinciana n. 6;

***nei confronti***

Assotir - Associazione italiana imprese di autotrasporto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Federico Dinelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza) n. 2770/2023, resa tra le parti,

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ag Trasporti s.r.l., di Autotrasporti Jt s.r.l., di Bea Trans Enterprises Group società cooperativa, di Servizi Gsl s.r.l., di Gruppo Trasporti Servizi s.r.l., di Transport Line società cooperativa e di Vtl s.r.l. e di Sistema Trasporti Confederazione di imprese e di Eredi Caldana Domenico s.r.l. e di Assotir - Associazione italiana imprese di autotrasporto;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 febbraio 2024 il Cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati Mandarano, Dinelli e Guzzetta;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

1. La controversia riguarda gli atti adottati dal Comune di Milano per regolamentare la circolazione di veicoli ingombranti di categoria M2, M3, N2 e N3 nella zona a traffico limitato.

2. Ag Trasporti S.r.l., Autotrasporti Jt s.r.l., Bea Trans Enterprises Group società cooperativa, Servizi Gsl s.r.l., Gruppo Trasporti Servizi s.r.l., Transport Line società cooperativa, Vtl s.r.l. (di seguito: "Ag Trasporti", anche al fine di indicare gli altri ricorrenti, qui appellati) hanno impugnato:

- la deliberazione di giunta comunale n. 971 dell'11 luglio 2023, recante in oggetto: *“Integrazione e modifica alla disciplina viabilistica della Zona a Traffico Limitato denominata “Area B” istituita con Deliberazione di Giunta Comunale n. 1366/2018 e s.m.i.. Divieto di accesso e circolazione dinamica dei veicoli, o complessi di veicoli, categorie M2, M3, N2 ed N3 non dotati di sistemi avanzati capaci di rilevare la presenza di pedoni e ciclisti situati in prossimità della parte anteriore del veicolo o sul lato del marciapiede e di emettere un segnale di allerta, nonché privi di adesivo di segnalazione della presenza dell'angolo cieco, al fine di evitare la collisione”*;

- l'ordinanza sindacale 17 luglio 2023 n. 1014, recante in oggetto *“Divieto di accesso e circolazione dinamica nella Zona a Traffico Limitato Area B. Integrazione e modifica alla disciplina di Area B, a seguito della Deliberazione di Giunta Comunale n. 971 del giorno 11 luglio 2023”*.

3. Assotir, Associazione italiana imprese di autotrasporto, è intervenuta *ad adiuvandum*.

4. Sistema Trasporti Confederazione di imprese ed Eredi Caldana Domenico s.r.l. (di seguito: *“Sistema Trasporti”*, anche al fine di indicare l'altro ricorrente, qui appellato) hanno gravato, oltre ai suddetti due provvedimenti:

- la deliberazione della giunta comunale 21 settembre 2023 n. 1260, avente ad oggetto: *“Integrazione e modifica della disciplina viabilistica della Zona a Traffico Limitato “Area B”. Misure accompagnatorie in relazione al divieto di accesso e circolazione dinamica dei veicoli adibiti al trasporto persone (M1) alimentati a gasolio classe Euro 5. Approvazione in via definitiva di misure relative al divieto di accesso dei veicoli adibiti al trasporto persone (M1) alimentati a gasolio classe Euro 5 diretti ai parcheggi di interscambio. Divieto di accesso e circolazione dinamica dei veicoli, o complessi di veicoli, categorie M2 ed N2 privi di adesivo di segnalazione della presenza dell'angolo cieco. Integrazione e modifica della disciplina viabilistica della Zona a Traffico Limitato Cerchia dei Bastioni “Area C”. Misure accompagnatorie in relazione al divieto di accesso e circolazione*

*dinamica dei veicoli adibiti al trasporto persone alimentati a gasolio classe Euro 5. Misure accompagnatorie in relazione al divieto di accesso e circolazione dinamica dei veicoli adibiti al trasporto cose e agli autobus non adibiti al trasporto pubblico locale*”, nella parte in cui integra e modifica la delibera n. 971 dell'11 luglio 2023 con riferimento alla circolazione dei veicoli M2, N2.;

- la determina dirigenziale n. 6844 dell'8 agosto 2023 recante *“Approvazione delle linee guida per i sistemi avanzati di rilevamento dei pedoni e ciclisti e per l'adesivo di segnalazione della presenza dell'angolo cieco di cui alla delibera di Giunta Comunale n. 971 dell'11 luglio 2023”*;

- l'ordinanza sindacale 28 settembre 2023 n. 1371, recante: *“Divieto di accesso e circolazione dinamica nella zona a traffico Limitato Area B. Integrazione e modifica alla disciplina di Area B, a seguito della Deliberazione di Giunta Comunale n. 1260 del giorno 21.09.2023”*.

5. Il Tar Lombardia – Milano, con sentenza 23 novembre 2023 n. 2770, ha unito i ricorsi e li ha accolti annullando gli atti impugnati.

6. Il Comune di Milano ha appellato la sentenza con ricorso n. 9752 del 2023.

7. Nel corso del giudizio si sono costituiti il Comune di Milano e Assotir – Associazione italiana imprese di trasporto.

8. All'udienza del 15 febbraio 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

9. Il Collegio principia scrutinando i profili pregiudiziali del ricorso in appello.

10. Sono infondate le eccezioni di inammissibilità dedotte dall'appellata Ag Trasporti.

10.1. Innanzitutto è infondato il rilievo di inammissibilità per acquiescenza, fondata sul fatto che l'appellante *“non ha svolto alcuna contestazione avverso il capo della sentenza che ha dichiarato l'incompetenza del Comune di Milano ad adottare gli atti impugnati, a favore dello Stato”*.

Al riguardo si rileva che il Tar, dopo aver premesso alcune considerazioni di ordine

generale in relazione alla competenza legislativa dello stato in materia di circolazione stradale, e alle competenze legislative regionali, così delineando l'inquadramento costituzionale del d. lgs. n. 285 del 1992, ha poi fatto riferimento a detto ultimo decreto per motivare la propria decisione.

La valutazione di insussistenza di *“una previsione statale che consentisse loro [il riferimento è ai comuni] l'esercizio di una potestà amministrativa di tale natura”* (così il Tar al punto 3.1), alla base dell'annullamento degli atti impugnati, si fonda sul portato dell'art. 7 comma 1 lett. b) del d. lgs. n. 285 del 1992, rispetto al quale il precedente richiamo alla disposizione di cui all'art. 72 comma 6 del medesimo decreto non spiega un rilievo centrale, atteso che è lo stesso giudice di primo grado a specificare che il giudizio (di insussistenza di una previsione che fondi il potere comunale) è reso *“anche in assenza di essa”*, cioè della norma contenuta nell'art. 72 comma 6 del d. lgs. n. 285 del 1992.

In tale prospettiva il Comune appellante ha sostenuto che il potere di adottare il divieto di circolazione di cui agli atti impugnati (circoscritto nei termini ivi previsti), si fonda su altra disposizione (il comma 9 dell'art. 7), non richiamata dal Tar (che invece fa riferimento al comma 1 lett. b) dello stesso articolo), così censurando il principale argomento illustrato dal Tar a sostegno della decisione assunta e deducendo, con specifico riferimento alla competenza, che *“Il riferimento ai dispositivi di controllo dell'angolo cieco è inteso unicamente a “premiare” gli automezzi che ne sono dotati, esimendoli dal divieto suddetto”*.

Non si rileva pertanto la prospettata inammissibilità del ricorso in appello, avendo il Comune censurato l'intera motivazione della sentenza, basata appunto sull'assenza di una disposizione di legge che attribuisca al Comune il potere di adottare gli atti impugnati.

10.2. Neppure è fondata l'eccezione di genericità del ricorso in appello, teso a censurare la sentenza gravata prendendo in considerazione la disposizione, l'art. 7 comma 1 lett. b) del d. lgs. n. 285 del 1992, sulla quale il Tar ha basato la declaratoria di incompetenza del Comune, con la conseguenza che la doglianza

mossa con il ricorso in appello, finalizzata a dimostrare l'inconferenza del richiamo all'art. 7 comma 1 lett. b) del d. lgs. n. 285 del 1992, considerata la più appropriata (in tesi) fonte normativa di cui al comma 9 dello stesso articolo, costituisce uno specifico rilievo alla pronuncia gravata.

11. Superati i profili pregiudiziali, può essere scrutinato nel merito il ricorso in appello.

12. Con unico motivo il Comune appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar ha accolto il primo mezzo contenuto nei due ricorsi presentati in primo grado da Ag Trasporti (ricorso n. 1923 del 2023) e da Sistemi Trasporti (ricorso n. 1980 del 2023).

12.1. Il motivo è fondato.

12.2. Si premette che oggetto della censura in esame è la statuizione del Tar in merito all'incompetenza del Comune (*“gli atti impugnati vanno annullati in ragione della incompetenza del Comune ad adottarli”*), con riferimento alla sussistenza, o meno, di una disposizione di legge che intesti allo stesso il potere di adottare i provvedimenti gravati nel rispetto del principio di legalità applicato alla competenza, specularmente alla riserva di legge relativa di cui all'art. 97 comma 2 Cost.

In particolare il Tar ha dato conto di avere accolto *“la censura, espressamente svolta nel ricorso r.g. n. 1980 del 2023”* e che *“si rinviene anche a pag. 6, capoverso, del ricorso r.g. n. 1923 del 2023”*, con le quali *“entrambe le parti ricorrenti lamentano l'incompetenza del Comune ad adottare gli atti oggetto di censura”*.

Il giudice di primo grado ha quindi accertato, come anticipato, *“l'incompetenza del Comune ad adottare gli atti oggetto di censura”*. Ciò in quanto non è dato *“rinvenire una previsione statale che consentisse loro l'esercizio di una potestà amministrativa di tale natura”*, dal momento che *“Tale previsione non sussiste, poiché l'art. 7, comma 1, lett. b) del d. lgs. n. 285 del 1995, sul quale si è basata*

*l'azione del Comune di Milano, permette all'ente locale di istituire aree a traffico limitato nei centri abitati (aree B e C di Milano nel caso di specie)" per "esigenze di prevenzione degli inquinamenti e di tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale", e non di adottare gli atti impugnati.*

Pertanto, l'appello proposto dal Comune si concentra sui profili di asserita competenza e le difese spiegate da entrambe le parti appellate, essendo volte ad argomentare in merito all'infondatezza dell'appello comunale (punto 4 della memoria di Ag Trasporti "*infondatezza del motivo di appello proposto dal Comune di Milano*" e punto I della memoria di Sistema Trasporti "*sull'infondatezza del motivo di appello*"), riguardano gli speculari aspetti di asserita incompetenza: atteso che la decisione di annullare gli atti impugnati da parte del Tar si basa sull'incompetenza del Comune ("*gli atti impugnati vanno annullati in ragione della incompetenza del Comune ad adottarli*"), con dette memorie le parti appellate si concentrano a dedurre elementi a sostegno della mancanza di un potere comunale siffatto, così portando argomenti che destituiscono di fondamento la tesi del Comune, finalizzata a sostenere la sussistenza di un potere comunale in tal senso.

Lo scrutinio del presente motivo, pertanto, ha ad oggetto la sussistenza o meno della competenza del Come ad adottare gli atti impugnati.

Ogni altro profilo, seppur dedotto in primo grado, non rientra nel *thema decidendum* all'esame di questo Giudice, fatti salvi i motivi riproposti (contenuti nelle memorie depositate l'8 gennaio 2024 dalle parti appellate, al punto 5 della difesa di Ag trasporti e al punto II della difesa di Sistema Trasporti), su cui *infra*.

12.3. Delineato l'oggetto del ricorso in appello, lo scrutinio di sussistenza del potere comunale di adottare i provvedimenti impugnati presuppone di analizzarne il contenuto.

Innanzitutto con delibera 11 luglio 2023 n. 971 e ordinanza sindacale 17 luglio 2023 n. 1014 il Comune ha stabilito il divieto di "*accesso e circolazione dinamica nella ZTL "Area B" dalle ore 07.30 alle ore 19.30, nei giorni feriali, dal lunedì al venerdì*" per determinati veicoli, "*per i veicoli, o complessi di veicoli, categoria M3*

*ed N3” e “per i veicoli, o complessi di veicoli, categoria M2 ed N2”.*

In secondo luogo con i medesimi atti l’Ente ha previsto delle deroghe per:

- *“i veicoli dotati di sistemi avanzati capaci di rilevare la presenza di pedoni e ciclisti in prossimità della parte anteriore del veicolo o sul lato del marciapiede e di emettere un segnale di allerta, nonché, muniti di apposito adesivo di segnalazione della presenza dell’angolo cieco, al fine di evitare la collisione”;*
- *“con riferimento alla lettera A. del punto 1., i veicoli i cui proprietari risultino in possesso di un contratto di acquisto relativo a sistemi avanzati capaci di rilevare la presenza di pedoni e ciclisti in prossimità della parte anteriore del veicolo o sul lato del marciapiede e di emettere un segnale di allerta, fino all’installazione del dispositivo e comunque non oltre il 31 dicembre 2024, muniti di apposito adesivo di segnalazione della presenza dell’angolo cieco, al fine di evitare la collisione”.*

Con riferimento al divieto introdotto per le categoria M2 e N2 è prevista un’ulteriore deroga per *“i veicoli i cui proprietari risultino in possesso di un contratto di acquisto relativo a sistemi avanzati capaci di rilevare la presenza di pedoni e ciclisti in prossimità della parte anteriore del veicolo o sul lato del marciapiede e di emettere un segnale di allerta, fino all’installazione del dispositivo e comunque non oltre il 31 dicembre 2025, muniti di apposito adesivo di segnalazione della presenza dell’angolo cieco, al fine di evitare la collisione”.*

La disciplina suddetta è stata completata con successiva deliberazione di giunta comunale 21 settembre 2023 n. 1260 e con ordinanza sindacale 28 settembre 2023 n. 1371, intervenute anche sulla tempistica di introduzione delle suddette disposizioni, e con determina dirigenziale 8 agosto 2023 n. 6844, recante *“Approvazione delle linee guida per i sistemi avanzati di rilevamento dei pedoni e ciclisti e per l’adesivo di segnalazione della presenza dell’angolo cieco di cui alla delibera di Giunta Comunale n. 971 dell’11 luglio 2023”.*

Con i suddetti provvedimenti, pertanto, il Comune di Milano ha limitato la circolazione in una zona della città imponendo un divieto di circolazione

circoscritto ad alcuni veicoli e ad alcuni giorni della settimana e orari e prevedendo al contempo alcune deroghe a detto divieto.

Così facendo il Comune di Milano ha esercitato il potere conferito ai comuni dall'art. 7 comma 9 del d. lgs. n. 285 del 1992, espressamente richiamato nella deliberazione n. 971 del 2023, e non, contrariamente a quanto affermato dal Tar, il potere che trova fonte nell'art. 7 comma 1 del d. lgs. n. 285 del 1992.

Mentre infatti con la lett. b) del comma 1 dell'art. 7 del d. lgs. n. 285 del 1992 si permette all'ente locale di istituire aree a traffico limitato nei centri abitati per *“esigenze di prevenzione degli inquinamenti e di tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale”* (conformemente alle direttive impartite dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e sentiti il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e il Ministro per i beni culturali e ambientali), ai sensi dell'art. 7 comma 9 del d. lgs. n. 285 del 1992 *“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”*.

Il divieto imposto dal Comune con i provvedimenti gravati, riguardanti l'accesso e la circolazione in una zona della città, in determinati orari e giorni della settimana e per determinati veicoli costituisce una modalità di istituzione di una zona a traffico limitato ai sensi dell'art. 7 comma 9 del d. lgs. n. 285 del 1992.

Esso è infatti introdotto al fine di *“fare tutto il possibile per ridurre considerevolmente l'incidentalità”*, atteso che si *“si registrano sinistri, anche mortali, che vedono coinvolti utenti deboli della strada e mezzi ingombranti, anche articolati, riconducibili all'assenza di sistemi avanzati in grado di rilevare la presenza di pedoni e ciclisti situati in prossimità immediata del veicolo stesso”*.

Il tema della sicurezza della circolazione e conseguentemente dell'incolumità personale è quindi centrale nel giustificare l'adozione dei provvedimenti gravati. Sicché il Comune ha esercitato il potere allo stesso conferito dal comma 9 dell'art. 7 del d. lgs. n. 285 del 1992 e non il potere di limitare la circolazione per motivi di

inquinamento e di tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale conferito con il comma 1 lett. b) dell'art. 7 del d. lgs. n. 285 del 1992.

Né, contrariamente a quanto affermato da Ag Trasporti, può ritenersi che il contenuto dei provvedimenti gravati e i conseguenti effetti sul traffico ostino all'applicazione del richiamato comma 9.

Innanzitutto con detta previsione è consentito al Comune, contrariamente a quanto dedotto da Ag Trasporti, non solo di delimitare le zone a traffico limitato ma anche di conformare il contenuto di detta limitazione, che altrimenti dovrebbe sussistere una disciplina (uniforme) delle zone a traffico limitato, laddove invece proprio la normativa richiamata intesta agli enti di maggior prossimità al cittadino di conformarle in base alle esigenze locali, al fine di perseguire una pluralità di interessi (sicurezza della circolazione, salute, ordine pubblico, patrimonio ambientale e culturale e territorio), la cui tutela richiede di per sé una diversa modulazione della limitazione stradale.

Non si rinvengono quindi i presupposti per affermare che il potere comunale sia ridotto alla sola delimitazione delle zone a traffico limitato, il cui ordinamento sarebbe altrove stabilito, dovendosi invece riconoscere agli enti locali il potere di conformarle.

Detto potere è un potere avente un contenuto discrezionale, potendo essere attuato attraverso plurime e diverse prescrizioni, dettate non solo da necessità tecniche o comunque dall'esercizio di una discrezionalità tecnica, ma anche da scelte amministrative: 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”* (Cons. St., sez. V, 9 gennaio 2024 n. 282).

L'esercizio di detta discrezionalità è informato, per quanto di interesse in questa

sede, ai seguenti canoni

E' legittima la diversità del regime circolatorio in base al tipo, alla funzione e alla provenienza dei mezzi di trasporto, sicché la tipologia dei limiti (divieti, diversità temporali o di utilizzazioni, subordinazione a certe condizioni) viene articolata dalla pubblica autorità tenendo conto di vari elementi (diversità dei mezzi impiegati, impatto ambientale, situazione topografica o dei servizi pubblici, conseguenze pregiudizievoli). La stessa giurisprudenza, in ordine all'art. 7 comma 9 del d. lgs. n. 285 del 1992, ha riconosciuto che *“tale previsione attribuisce espressamente alla giunta comunale un potere generale di regolazione delle limitazioni del traffico veicolare urbano e d'individuazione di specifiche aree da pedonalizzare, in considerazione del generale impatto sul territorio, corrispondendo ad un obiettivo programmatico generale del traffico veicolare. La giunta comunale può, dunque, imporre specifici divieti, integrali e non, di circolazione e sosta, contestualmente a una considerazione di sistema delle esigenze di regolamentazione del traffico e della distribuzione di ragione urbanistica delle funzioni (residenziale, commerciale, ecc.) e di salvaguardia dei centri storici o comunque delle zone da opportunamente pedonalizzare o semipedonalizzare”* (Cons. St., sez. II, 27 ottobre 2021 n. 7185 e sez. V, 21 ottobre 2019 n. 7129).

Nel caso di specie il Comune con i provvedimenti impugnati ha declinato le concrete modalità di limitazione del traffico dal punto di vista spaziale, temporale, dei destinatari e delle caratteristiche che connotano questi ultimi (nei termini su cui *infra*).

Così facendo la regolamentazione effettuata dal Comune di Milano con i provvedimenti impugnati ha determinato la creazione di una zona a traffico limitato, non introducendo invece un divieto “totale” di circolazione (così Ag Trasporti), che comunque avrebbe potuto introdurre. La giurisprudenza ha infatti affermato che *“non sono utilmente proponibili, contro atti amministrativi attuativi della norma, doglianze di violazione degli artt. 16 e 41 Cost. quando non sia*

*vietato 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"* (Cons. St., sez. V, 9 gennaio 2024 n. 282).

Non solo, invece, l'area interessata dall'intervento non copre l'intero territorio comunale, né l'intero centro abitato, così interessando una zona, seppur ampia, della città ma essa riguarda determinate categorie di veicoli.

La circostanza che il Comune di Milano abbia circoscritto l'ambito temporale di applicazione del divieto (istituto dal lunedì al venerdì, in una determinata fascia oraria) costituisce un'ulteriore declinazione del potere di limitare, e non di escludere, l'accesso alla zona di riferimento.

Pertanto, declinando in tal modo il divieto (e prevedendo delle deroghe, su cui *infra*) con i provvedimenti gravati è stata regolamentata la zona a traffico limitato denominata "Area B", istituita con deliberazione n. 1366 del 2018, che già richiama l'art. 7 comma 9 del d. lgs. n. 285 del 1992, e le cui limitazioni sono fatte salve nella delibera n. 971 del 2023 ("*ferme le limitazioni previste dall'Allegato n. 3 della deliberazione di Giunta Comunale n. 1366/2018*"), mentre con deliberazione di giunta comunale n. 1617 del 2018 la disciplina dell'"Area C" è stata "*resa coerente con la disciplina viabilistica della Zona a Traffico Limitato (ZTL) denominata "Area B"*".

L'Amministrazione ha quindi adottato i provvedimenti gravati nell'esercizio del potere di cui all'art. 7 comma 9 del d. lgs. n. 285 del 1992, che si iscrive nei più ampi poteri conferiti ai comuni in quanto enti locali di maggiore prossimità al cittadino.

In merito alle funzioni dei comuni in generale, rileva innanzitutto la previsione di cui all'art. 118 Cost. che conferisce in termini generali le funzioni amministrative ai Comuni, nel rispetto del principio di sussidiarietà: il livello di governo comunale rispetta detto criterio di allocazione delle funzioni con riferimento alle attività che hanno impatto nell'ambito del territorio di riferimento, nei termini di seguito

esposti, che devono quindi essere letti alla luce del suddetto principio.

In tale contesto con l'art. 1 della legge n. 59 del 1997 il governo è stato delegato a emanare i decreti legislativi volti a conferire alle regioni e agli enti locali funzioni e compiti amministrativi nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella presente legge (comma 1).

Con il successivo comma 2 dello stesso articolo sono conferite alle regioni e agli enti locali *“tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori”*.

Ai sensi del d. lgs. n. 112 del 1998, adottato in attuazione della delega, *“la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai comuni, alle province e alle comunità montane”* (art. 3 comma 2).

Ai sensi dell'art. 99 del d. lgs. n. 112 del 1998 sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative relative alla viabilità non devolute ad altri livelli di governo e tra queste, in particolare, *“le funzioni di programmazione, progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione delle strade non rientranti nella rete autostradale e stradale nazionale, compresa la nuova costruzione o il miglioramento di quelle esistenti, nonché la vigilanza sulle strade conferite”*.

Con specifico riferimento alla disciplina della circolazione stradale lo Stato, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui, fra l'altro, all'art. 117 comma 2 lett. h) Cost. (ordine pubblico e sicurezza, così Corte cost. 13 aprile 2023 n. 69), oltre che all'art. 117 comma 2 lett. l) Cost. (ordinamento civile) e all'117 comma 2 lett. s) Cost. (tutela dell'ambiente e dell'ecosistema), ha disciplinato le competenze con il d. lgs. n. 285 del 1992, allocando le relative funzioni amministrative al più idoneo livello di governo, secondo i criteri di cui all'art. 118 Cost.

In particolare la regolamentazione della viabilità nell'ambito del centro abitato, così come delimitato ai sensi dell'art. 4 del d. lgs. n. 285 del 1992, è devoluta ai comuni (art. 7), che la esercitano occupandosi della sosta e della circolazione dei veicoli,

potendo perseguire diverse finalità (prevenire gli inquinamenti e tutelare il patrimonio artistico, ambientale e naturale, assicurare la sicurezza pubblica e la sicurezza della circolazione, o esigenze di carattere militare, di sicurezza stradale, della salute, dell'ordine pubblico, e del territorio).

Il potere intestato ai comuni dall'art. 7 comma 9 del d. lgs. n. 285 del 1992, cioè di creare zone a traffico limitato, si iscrive nell'ambito delle potestà in ordine alle prerogative di viabilità, sicurezza e incolumità pubblica di cui il Comune può fare uso in quanto si riverberino sul territorio di riferimento.

Del resto la sicurezza urbana *“può venire esercitata a livello decentrato, se tale da potere essere collegata, nel rispetto della legge dello Stato, a funzioni di interesse regionale o locale”* (Corte cost. 13 aprile 2023 n. 69).

Laddove quindi emergano, nell'ambito del territorio comunale, esigenze di regolazione del traffico veicolare e di contenimento delle ricadute negative sulla sicurezza e incolumità pubblica, il Comune è dotato del potere di soddisfarle nei termini sopra esposti.

Come già visto, nel caso di specie i provvedimenti impugnati sono concretamente giustificati in relazione all'incremento nel territorio comunale degli incidenti tra mezzi *“pesanti”* e pedoni o ciclisti di cui dà conto l'istruttoria (sull'istruttoria compiuta si veda *infra*).

La giurisprudenza ha affermato al riguardo che *“la gravosità delle limitazioni si giustifica anche alla luce del valore primario e assoluto che la Costituzione riconosce all'ambiente, al paesaggio, alla salute”* (Cons. St., sez. V, 9 gennaio 2024 n. 282).

A fronte di ciò la concreta conformazione effettuata dal Comune di Milano della zona a traffico limitato attraverso l'imposizione di un divieto limitato nel tempo, nello spazio e nel contenuto (quanto ai veicoli coinvolti e alle deroghe previste) è il risultato del contemperamento delle esigenze di sicurezza con le libertà e le prerogative costituzionali coinvolte che non ha visto il sacrificio totale di queste

ultime, che continuano a poter essere esercitate, nell'area prescelta, in determinati limiti e condizioni.

Che la conformazione della circolazione stradale risponda a una pluralità di interessi pubblici cui sono correlate diverse e fondamentali libertà personali è riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale: *“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, alla sua conservazione, alla disciplina che gli utenti debbono osservare ed 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 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”* (Corte cost. 19 luglio 1996 n. 264).

Da un lato infatti gli atti gravati rispondono a esigenze di ordine pubblico e sicurezza *“funzionale alla tutela dell'incolumità personale”* (Corte cost. 29 dicembre 2004 n. 428), così come la generale disciplina della circolazione stradale coinvolge profili di incolumità personale (Corte cost. 13 aprile 2023 n. 69), considerato che *“le condotte di violazione delle regole della circolazione stradale “offendono l'incolumità personale e la vita”* (Corte cost. 27 ottobre 2023 n. 195).

La sicurezza stradale coinvolge pertanto profili attinenti alla tutela della persona e ai diritti inviolabili alla stessa riconosciuti dall'art. 2 Cost.

Dall'altro lato, la tutela della sicurezza stradale e dell'incolumità attraverso la configurazione di una zona a traffico limitato coinvolge libertà costituzionalmente protette quali la libertà di circolazione (art. 16 Cost.) e le libertà economiche (art. 41 Cost.).

Nondimeno l'art. 16 Cost. *“non preclude alla legge di adottare, per ragioni di pubblico interesse, misure che influiscano sul movimento della popolazione”* (Corte cost. 29 gennaio 2005 n. 66).

E' 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 (Cons. St., sez. V, 9 gennaio 2024 n. 282).

Né può ritenersi che le ragioni delle libertà economiche soverchino le ragioni dell'incolumità e della sicurezza e ciò non solo in ragione del principio di tutela della persona umana che connota la Costituzione italiana ma anche in una prospettiva eurounitaria.

A tale ultimo riguardo con i provvedimenti impugnati le ragioni di sicurezza stradale e incolumità della persona sono state contemperate con le prerogative di circolazione stradale e le esigenze commerciali e imprenditoriali di trasporto e di lavori di edilizia e urbanistica, con le connesse esigenze di cantiere, attraverso l'imposizione di un divieto circoscritto a determinate categorie di veicoli, determinate, seppur ampie, zone della città, a determinati giorni e orari e alla previsione di alcune deroghe, nel rispetto dell'impostazione evidenziata dalla giurisprudenza costituzionale già sopra richiamata.

Il sacrificio delle libertà economiche, di fronte alle suddette ragioni della persona e ai conseguenti profili di diritto pubblico (a tutela della stessa), costituisce anche in ambito europeo un principio di carattere generale sancito a livello dei trattati e in particolare dall'art. 52 TFUE, nel capo dedicato alla libertà di stabilimento, richiamato per quanto concerne la libertà di prestazione dei servizi dall'art. 62.

Il bilanciamento fra le contrapposte ragioni della libertà economica privata e della tutela della persona deve essere effettuato in modo tale da non sacrificare ingiustificatamente le prime, secondo i canoni, enucleati dalla costante giurisprudenza della Corte di Giustizia, della necessità e proporzionalità, nel senso

cioè che le restrizioni debbono trovare giustificazione nei limiti strettamente necessari a perseguire l'obiettivo e non vadano oltre questo limite.

Spetta pertanto al Comune modulare, nel rispetto della legge, l'esercizio dell'attività di circolazione dei veicoli nell'ambito territoriale di competenza, al fine di non sacrificare la tutela degli interessi allo stesso intestati, fra i quali la sicurezza stradale e l'incolumità pubblica.

Nel caso di specie detto contemperamento è avvenuto, oltre che in ragione della delimitazione spaziale e temporale del divieto di circolazione, in forza delle deroghe allo stesso.

I provvedimenti impugnati hanno infatti un duplice contenuto e due diverse, seppur collegate, tipologie di effetti, ponendo, da un lato, un divieto e contemporaneamente introducendo delle deroghe a detto divieto.

Riconosciuto (sopra) il potere di apporre il divieto conformando la zona a traffico limitato, non può negarsi che il Comune abbia il potere di stabilire dette deroghe (in disparte ogni valutazione sull'interesse a censurare le deroghe in costanza di divieto).

Nel caso di specie le deroghe sono ancorate alla dotazione, o almeno all'acquisto (nei termini indicati), di sistemi avanzati capaci di rilevare la presenza di pedoni e ciclisti in prossimità della parte anteriore del veicolo o sul lato del marciapiede e di emettere un segnale di allerta e di apposito adesivo di segnalazione della presenza dell'angolo cieco. Dette dotazioni mirano al superamento del rischio dell'angolo cieco, che rappresenta, in base all'istruttoria svolta dal Comune (su cui *infra*), una delle caratteristiche dei veicoli interessati dai provvedimenti impugnati che aumenta il rischio di incidenti.

La "*competenza*" a stabilire le suddette regole di deroga non solo presuppone l'apposizione del divieto di circolazione, che altrimenti il Comune non può stabilire regole di circolazione se non nei casi espressamente e specificamente previsti dalla legge, ma costituisce il portato dello stesso potere di stabilire il divieto, atteso che nel più (il divieto) sta anche il meno, cioè la deroga al divieto, che rende

quest'ultimo di applicazione ridotta: se è possibile prevedere un divieto totale è anche possibile, in mancanza di una previsione di segno opposto, stabilire le ipotesi in cui il divieto non opera (così circoscrivendone la portata).

In secondo luogo è la stessa disposizione che intesta ai comuni il potere di prevedere zone a traffico limitato (art. 7 comma 9 del d. lgs. n. 285 del 1992), che consente agli stessi di declinare detta limitazione con riferimenti a plurimi aspetti (prevenire gli inquinamenti e tutelare il patrimonio artistico, ambientale e naturale, assicurare la sicurezza pubblica e la sicurezza della circolazione, o esigenze di carattere militare, di sicurezza stradale, della salute, dell'ordine pubblico, e del territorio): la configurazione di zone a traffico limitato può infatti assumere connotazioni diverse, più o meno incisive.

Il potere conformativo riconosciuto all'Amministrazione dall'art. 7 comma 9 del d. lgs. n. 285 del 1992 consente, anche secondo la giurisprudenza sopra richiamata, allo stesso di individuare le concrete modalità di limitazione del traffico, stabilendone le regole, che altrimenti viene meno la stessa esistenza del potere.

Nel caso di specie il Comune di Milano ha conformato il divieto di circolazione non solo in senso temporale e spaziale ma anche limitandone la portata in funzione di comportamenti virtuosi, nella prospettiva di tutela della sicurezza stradale e dell'incolumità della persona.

E che il Comune possa decidere in tal senso lo si desume altresì dall'ultima parte dello stesso comma 9 dell'art. 7 del d. lgs. n. 285 del 1992.

Detta disposizione, dopo aver previsto il potere dei comuni di istituire zone a traffico limitato, si occupa espressamente della facoltà comunale di prevedere una specifica tipologia di deroga a detto divieto, subordinata al pagamento di una somma di denaro. In tal caso è lo stesso legislatore a stabilire che le tipologie dei comuni che possono avvalersi di tale facoltà, le modalità di riscossione del pagamento, le categorie dei veicoli esentati, nonché, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d. lgs. n. 281 del 1997, i massimali delle

tariffe siano stabiliti “con decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili” (in base alla modifica apportata al comma 9 dall’art. 7 comma 1 lett. 0a) del d.l. n. 68 del 2022, modificato dalla legge n. 108 del 2022, in precedenza “con direttiva emanata dall’Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale”, introdotto con l’art. 5 comma 1 lett. e) del d. lgs. n. 360 del 1993).

Al di fuori di questo caso, pertanto, è lo stesso Comune a definire le deroghe alle limitazioni di circolazione.

Non è quindi richiesta una specifica base normativa che consenta al Comune di prevederle. Altrimenti, verrebbe meno in generale il potere conformativo dell’Amministrazione.

Se, infatti, si afferma che ogni dettame che viene stabilito al fine di regolamentare una determinata attività o un determinato bene, richieda, in quanto incisivo della posizione dei singoli, una previa previsione legislativa, si impedisce l’esercizio dello stesso potere di regolazione. Quest’ultimo presuppone infatti la possibilità di dettare, nel rispetto della legge, una disciplina autonoma, proporzionata, completa e organica. Mentre la necessità di una fonte legislativa statale riferita ad ogni singola misura darebbe luogo a una conformazione basata su previsioni predeterminate, atomistiche e standardizzate, con conseguente violazione del principio di sussidiarietà che informa la stessa organizzazione dello Stato e la devoluzione delle competenze agli enti locali, oltre che il principio di proporzionalità, che in detto settore costituisce il portato del principio di sussidiarietà, imponendo di declinare il potere in relazione, e proporzionalmente, alle esigenze locali.

Da ultimo verrebbe tradito il dover essere insito nelle potestà pubbliche, non dando luogo a quella conformazione oggetto dell’attribuzione del potere.

Nella fattispecie analoga del potere urbanistico di conformare l’attività edilizia non si dubita infatti che l’Amministrazione possa imporre vincoli all’esercizio del diritto soggettivo di proprietà, senza richiedere una base legislativa per ogni decisione conformativa, ritenendola piuttosto ricompresa nel potere di governare il territorio attraverso l’adozione dei piani urbanistici. E ciò nonostante i vincoli

conformativi del territorio, che possono spingersi fino all'imposizione della fascia di verde, possono essere estremamente incisivi rispetto al diritto di proprietà, pur non potendo agli stessi *“attribuirsi una natura ablatoria e/o sostanzialmente espropriativa”* (Cons. St., sez. IV, 17 luglio 2023 n. 6946).

Ne deriva che le deroghe non possono essere considerate in modo atomistico e avulso rispetto al generale potere conformativo riconosciuto ai comuni dall'art. 7 comma 9 del d. lgs. n. 285 del 1992.

E' piuttosto quest'ultimo che consente al Comune di individuare le concrete modalità di limitazione del traffico, stabilendone le regole anche attraverso la previsione di deroghe.

In tale contesto il Comune di Milano ha individuato deroghe per il superamento del divieto di circolazione ancorate a esigenze locali che non ricadono nella previsione contenuta nell'ultima parte del comma 9 dell'art. 7 del d. lgs. n. 285 del 1992 e che non richiedono la previa intermediazione statale, così come invece stabilito nell'art. 7 comma 1 lett. b) del d. lgs. n. 285 del 1992.

Né il Comune di Milano ha interferito con le funzioni statali in materia di dispositivi e omologazione degli stessi, atteso che esso nelle linee guida approvate con determina 6844 del 2023, dopo aver rappresentato come *“sul mercato sono disponibili diverse tipologie di sistemi di rilevazione”*, ha specificato che *“Le apparecchiature di rilevamento della presenza di pedoni e ciclisti dovranno essere omologati e conformi alla normativa vigente, anche europea, applicabile”*.

La previsione è rilevante in quanto rende evidente l'intento di rispettare le previsioni statali ed eurounitarie sulle *apparecchiature di rilevamento della presenza di pedoni e ciclisti*.

In tal senso il Comune non ha regolamentato la *“materia delle dotazioni e delle caratteristiche tecniche e tipologiche, anche supplementari, dei mezzi”* (così Sistema Trasporti nella memoria 8 gennaio 2024), né ha inteso *“imporre, nei confronti dei conducenti di mezzi pesanti, la dotazione di dispositivi di*

*segnalazione visiva e acustica*” (così Ag Trasporti nella memoria 8 gennaio 2024), preoccupandosi piuttosto di coordinare l’esercizio della funzione amministrativa da parte dello stesso con le esigenze che lo Stato e l’Unione europea garantiscono nell’ambito della propria competenza, attribuendo prevalenza a queste ultime (nei termini suddetti).

Risulta quindi recessivo, anche in ragione del sopra delineato *thema decidendum* del giudizio sul ricorso in appello, e in particolare del contenuto della presente censura (riguardante il profilo della competenza del Comune), il richiamo all’art. 72 comma 6 del d. lgs. n. 285 del 1992, (il *‘Ministro dei trasporti, sentito il Ministro dell’interno, con propri decreti stabilisce i dispositivi supplementari di cui devono o possono essere equipaggiati i veicoli indicati nei commi 1 e 5 in relazione alla loro particolare destinazione o uso, ovvero in dipendenza di particolari norme di comportamento*”) e alle conseguenze sanzionatorie di cui al successivo comma 13, così come eventuali profili relativi all’applicazione dei provvedimenti impugnati, che non si riverberano sulla legittimità del provvedimento, in particolare in relazione agli aspetti di asserita incompetenza comunale. Sono invece inconferenti i richiami all’art. 45 del d. lgs. n. 285 del 1992 e all’art. 192 del regolamento attuativo recato dal d.P.R. n. 495 del 1992, riguardanti *“la omologazione o la approvazione di segnali, di dispositivi, di apparecchiature, di mezzi tecnici per la disciplina di controllo e la regolazione del traffico, di mezzi tecnici per l’accertamento e il rilevamento automatico delle violazioni alle norme di circolazione, di materiali, attrezzi o quant’altro previsto a tale scopo”*.

Sussistendo i presupposti per interpretare e applicare la delibera in modo da assicurare la compatibilità della stessa con le prerogative statali, non si rinvia una problematica di interferenza rispetto a queste ultime che incida sui poteri intestati al Comune dall’art. 7 comma 9 del d. lgs. n. 285 del 1992.

L’art. 7 comma 9 del d. lgs. n. 285 del 1992, nell’ambito del più generale contesto normativo di riferimento, costituisce quindi la fonte del potere comunale di adottare gli atti impugnati.

12.4. Tanto basta per ritenere fondata la censura.

12.5. In ogni caso il Collegio non ignora che i provvedimenti impugnati non rappresentano un atto necessitato, né nell'*an*, né nel contenuto, e che la scelta discrezionale del Comune si muove in una prospettiva non diffusa sul territorio nazionale e la cui implementazione porta con sé elementi di novità, anche di natura concreta.

Su detti aspetti non è chiamata a pronunciarsi la Sezione, considerato il *thema decidendum* e le regole che informano il processo amministrativo.

12.5.1. Per completezza si svolgono comunque le seguenti osservazioni, che richiedono di svolgere una premessa in diritto e una in fatto.

12.5.2. In diritto si rileva che i poteri ministeriali in materia scontano la (complessa) disciplina eurounitaria, di cui si dà conto per sommi capi.

Con il regolamento 2019/2144/UE e con il regolamento 858/2018/UE, aventi efficacia diretta ai sensi dell'art. 288 TFUE, il legislatore europeo ha stabilito le regole per l'omologazione di veicoli e di sistemi, componenti ed entità tecniche.

12.5.2.1. Sul piano delle fonti di disciplina del settore il legislatore europeo con l'art. 4 del regolamento 2019/2144/UE ha conferito alla Commissione:

- *“il potere di adottare atti delegati”* al fine di *“modificare l'allegato I per tener conto del progresso tecnico e degli sviluppi normativi, introducendo e aggiornando i riferimenti ai regolamenti UNECE, e alle rispettive serie di modifiche, che si applicano in via obbligatoria”* (par. 3);

- *“il potere di adottare atti delegati [...] al fine di modificare l'allegato II per tener conto del progresso tecnico e degli sviluppi normativi”*, facendo specifico riferimento ai temi di cui *“all'articolo 9, paragrafi 2, 3 e 5”* e *“al fine di garantire un elevato livello di sicurezza generale di veicoli, sistemi, componenti ed entità tecniche e un elevato livello di protezione degli occupanti dei veicoli e degli utenti vulnerabili della strada”* il potere di introdurre e aggiornare i regolamenti UNECE e gli atti delegati e di esecuzione (par. 6);

- il potere di adottare, *“mediante atti di esecuzione, disposizioni relative alle procedure e specifiche tecniche uniformi per l'omologazione di veicoli, sistemi, componenti ed entità tecniche per quanto riguarda i requisiti di cui all'allegato II”* (par. 7).

Nell'art. 9 par. 7 è specificato che *“la Commissione adotta, mediante atti di esecuzione, disposizioni relative alle procedure e specifiche tecniche uniformi”* non solo *“per l'omologazione di veicoli per quanto riguarda i requisiti di cui ai paragrafi da 2 a 5 del presente articolo”* ma anche per *“l'omologazione dei sistemi di cui al paragrafo 3 del presente articolo come entità tecniche”*.

A fronte di detti poteri di regolamentazione del settore, il legislatore europeo ha considerato importante il coinvolgimento degli Stati membri, prevedendo che *“durante i lavori preparatori la Commissione svolga adeguate consultazioni, anche a livello di esperti”* e che *“al fine di garantire la parità di partecipazione alla preparazione degli atti delegati, il Parlamento europeo e il Consiglio ricevono tutti i documenti contemporaneamente agli esperti degli Stati membri”* e che *“i loro esperti hanno sistematicamente accesso alle riunioni dei gruppi di esperti della Commissione incaricati della preparazione di tali atti delegati”* (considerando 29 del regolamento 2019/2144/UE).

In merito ai rapporti fra Unione europea e Stati membri è altresì sottolineato come l'obiettivo del regolamento è *“la garanzia del corretto funzionamento del mercato interno grazie all'introduzione di requisiti tecnici armonizzati relativi alla sicurezza e all'efficienza ambientale dei veicoli a motore e dei loro rimorchi e sistemi, componenti ed entità tecniche destinati a tali veicoli”* e come detto obiettivo *“non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque, a motivo della sua portata e dei suoi effetti, essere conseguito meglio a livello di Unione”*, con la precisazione che quest'ultima *“può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea”*, nei limiti di quanto *“necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità”* (considerando 34 del regolamento 2019/2144/UE).

12.5.2.2. L'Unione europea ha esercitato le competenze relative alla materia *de quo* attraverso plurimi atti che, per quanto di interesse in questa sede, comprendono il regolamento 858/2019/UE, il regolamento 2144/2019/UE, i regolamenti delegati, fra i quali il regolamento 2022/1398/UE, e gli atti esecutivi, fra i quali il regolamento UNECE 151.

In particolare, nel regolamento 2019/2144/UE sono stabilite le regole per l'omologazione di veicoli e di sistemi, componenti ed entità tecniche concepiti e costruiti per tali veicoli per quanto riguarda la loro sicurezza, le loro caratteristiche generali e la protezione e la sicurezza degli occupanti dei veicoli e degli utenti vulnerabili della strada (art. 1), con riferimento *“ai veicoli delle categorie M, N e O, come definiti all'articolo 4 del regolamento (UE) 2018/858 e ai sistemi, componenti ed entità tecniche concepiti e costruiti per tali veicoli”* (art. 2).

Per quanto di interesse in questa sede è previsto che *“i veicoli delle categorie M2, M3, N2 e N3 sono dotati di sistemi avanzati capaci di rilevare la presenza di pedoni e ciclisti situati in prossimità della parte anteriore del veicolo o sul lato del marciapiede e di emettere un segnale di allerta o di evitare la collisione con essi”* (art. 9 par. 3 regolamento 2019/2144/UE).

In tale contesto l'art. 4 del regolamento 2019/2144/UE prescrive che:

- rispetto a *“tutti i nuovi veicoli che sono immessi sul mercato, immatricolati o messi in circolazione e tutti i nuovi sistemi, componenti ed entità tecniche che sono immessi sul mercato o messi in circolazione”*, *“i costruttori dimostrano che sono omologati conformemente ai requisiti del presente regolamento e degli atti delegati e di esecuzione adottati a norma dello stesso”* (par. 1);
- *“l'omologazione in conformità dei regolamenti UNECE di cui all'allegato I è considerata un'omologazione UE in conformità dei requisiti del presente regolamento e degli atti delegati e di esecuzione adottati a norma dello stesso”* (par. 2);
- *“i costruttori garantiscono inoltre che veicoli, sistemi, componenti ed entità*

*tecniche sono conformi ai requisiti applicabili di cui all'allegato II, con effetto dalle date specificate in tale allegato, ai requisiti tecnici dettagliati e alle procedure di prova stabiliti negli atti delegati come pure alle procedure uniformi e alle specifiche tecniche stabilite negli atti di esecuzione adottati a norma del presente regolamento” (par. 5).*

Nell'allegato I e nell'allegato II al regolamento 2019/2144/UE è compreso rispettivamente il sistema di *“rilevamento degli angoli morti”* (B6) e il sistema di *“monitoraggio degli angoli morti”* (B6), riferito ai veicoli delle categorie M2, M3, N2 e N3 e di cui è indicato quale atto esecutivo il regolamento UNECE 151, recante *“Disposizioni uniformi sull'omologazione dei veicoli a motore per quanto riguarda il sistema di monitoraggio degli angoli morti per il rilevamento di biciclette”* (in seguito all'inserimento compiuto con regolamento delegato 2022/1398/UE), che contiene norme di dettaglio.

Ogni modifica del tipo di veicolo di cui al punto 2.2 del regolamento UNECE 151 (*“tipo di veicolo per quanto riguarda il sistema di monitoraggio degli angoli morti”*), categoria di veicoli che non differiscono tra loro in aspetti essenziali quali la denominazione commerciale o il marchio del costruttore, le caratteristiche del veicolo che influiscono in modo significativo sulle prestazioni del sistema di monitoraggio degli angoli morti e il tipo e il progetto del sistema di monitoraggio degli angoli morti) deve essere notificata all'autorità di omologazione che ha omologato il tipo di veicolo in questione. Tale autorità può accordare l'estensione dell'omologazione se ritiene che *“le modifiche apportate non abbiano effetti negativi sulle condizioni di rilascio”* oppure chiedere, in caso contrario, *“ulteriori prove o controlli prima di accordare l'estensione”* (art. 7).

La suddetta disciplina si innesta sulla normativa generale recata dal regolamento 2018/858/UE, riguardante l'omologazione e la vigilanza del mercato dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, dei componenti e delle entità tecniche indipendenti destinati a tali veicoli.

Detto regolamento stabilisce, per quanto di interesse, norme e principi armonizzati

per l'omologazione dei veicoli a motore per il trasporto di passeggeri (categoria M) e per il trasporto di merci (categoria N), nonché e per i sistemi, i componenti e le entità tecniche indipendenti destinati a tali veicoli.

In base all'art. 6 del regolamento 958/2018/UE *“Gli Stati membri istituiscono o designano le proprie autorità di omologazione e autorità di vigilanza del mercato”, che “autorizzano l'immissione sul mercato, l'immatricolazione o l'entrata in circolazione solo dei veicoli, dei sistemi, dei componenti e delle entità tecniche indipendenti conformi al presente regolamento”* (par. 4).

In base all'art. 13 *“I costruttori garantiscono che i veicoli, i sistemi, i componenti e le entità tecniche indipendenti da essi fabbricati e immessi sul mercato sono stati fabbricati e omologati conformemente alle prescrizioni stabilite nel presente regolamento, in particolare all'articolo 5”, ai sensi del quale “I veicoli, i sistemi, i componenti e le entità tecniche indipendenti devono essere conformi alle prescrizioni degli atti normativi elencati nell'allegato II”*.

In base all'allegato II del regolamento 2018/858/UE il sistema di informazione degli angoli morti, classificato B6, al pari dell'”*avvertimento di collisione con pedoni e ciclisti*”, classificato B5, riguardanti i veicoli delle categorie M2, M3, N2 e N3 e per i quali si fa riferimento al regolamento 2144/2019/UE, costituiscono un'entità tecnica indipendente.

Si legge altresì nell'allegato II del regolamento 2018/858/UE, oltre che i riferimenti per le omologazioni globali di un tipo di veicolo, che *“La conformità al regolamento (UE) 2019/2144 è obbligatoria; tuttavia non viene rilasciata un'omologazione specifica a norma di tale regolamento, poiché essa rappresenta la combinazione di singole voci”*.

Ai sensi dell'art. 28 par. 4 del regolamento 958/2018/UE *“Per ciascun tipo di veicolo, sistema, componente ed entità tecnica indipendente”, l'autorità di omologazione “rilascia immediatamente al costruttore il certificato di omologazione UE completato i suoi allegati” che “siano conformi ai dati contenuti*

*nel fascicolo informativo di cui all'articolo 24 e soddisfino le prescrizioni tecniche stabilite negli atti normativi pertinenti elencati nell'allegato II'* (art. 29 par. 1). Se un componente o un'entità tecnica indipendente svolge la propria funzione o presenta una particolare caratteristica soltanto in combinazione con altre parti del veicolo e per questa ragione la sua conformità può essere verificata soltanto quando funziona in combinazione con tali altre parti del veicolo, *“il certificato di omologazione UE specifica le eventuali limitazioni d'uso del componente o dell'entità tecnica indipendente e indica le condizioni particolari per il montaggio di tale componente o entità tecnica indipendente su un veicolo”* e, *“in caso di montaggio di tale componente o entità tecnica indipendente su un veicolo, l'autorità di omologazione verifica, al momento dell'omologazione del veicolo, che il componente o l'entità tecnica indipendente sia conforme a tutte le limitazioni applicabili relative all'uso o alle condizioni di montaggio”*. Ciò in quanto il legislatore europeo ha considerato opportuno consentire che un'omologazione possa rimanere valida nel caso di modifiche (considerando 43 del regolamento 958/2018/UE).

Ai sensi dell'art. 34 del regolamento 958/2018/UE una modifica è considerata *“estensione”* quando l'autorità di omologazione ritiene che i dati contenuti nel fascicolo di omologazione siano cambiati e sono necessarie ulteriori ispezioni o prove è cambiata *“qualsivoglia informazione contenuta nel certificato di omologazione UE, ad eccezione degli allegati”* o diventano applicabili *“nuove prescrizioni previste dagli atti normativi elencati nell'allegato II”*. In caso di estensione, l'autorità di omologazione rilascia senza indugio un certificato di omologazione UE aggiornato, contrassegnato da un numero di estensione progressivo corrispondente al numero di estensioni successive già concesse.

12.5.2.3. Disciplinata nei termini sopra accennati dal legislatore eurounitario la materia, che comprendono anche aspetti di ripartizione delle competenze fra Unione europea e Stati membri, risultano altresì regolamentati i profili temporali di implementazione della stessa.

Nell'art. 16 del regolamento 2019/2144/UE è stabilito che le autorità nazionali, a decorrere dalle date specificate nell'allegato II, *“con riguardo a un particolare requisito elencato in tale allegato, rifiutano, per motivi relativi a tale requisito, di rilasciare l'omologazione UE o nazionale a qualsiasi nuovo tipo di veicolo, sistema, componente ed entità tecnica che non è conforme ai requisiti del presente regolamento e degli atti delegati e di esecuzione adottati a norma dello stesso”* e che, sempre a decorrere dalle date indicate nell'allegato II e sempre avuto riguardo a un particolare requisito elencato in tale allegato, *“considerano, per motivi relativi a tale requisito, i certificati di conformità relativi a nuovi veicoli come non più validi ai fini dell'articolo 48 del regolamento (UE) 2018/858, e vietano l'immatricolazione di tali veicoli, se tali veicoli non sono conformi ai requisiti del presente regolamento e degli atti delegati e di esecuzione adottati a norma dello stesso”* (lettere a e b).

Sempre a decorrere dalle date specificate nell'allegato II e sempre avuto riguardo a un particolare requisito elencato in tale allegato *“le autorità nazionali vietano, per motivi relativi a tale requisito, l'immissione sul mercato o la messa in circolazione di componenti ed entità tecniche, qualora questi non siano conformi ai requisiti del presente regolamento e degli atti delegati adottati e atti di esecuzione adottati a norma dello stesso”* (lettera c).

Nell'allegato II si legge, con riferimento alle date di decorrenza in relazione ai sistemi di monitoraggio degli angoli morti, che la *“data a partire dalla quale il rilascio dell'omologazione UE sarà rifiutato”* è il 6 luglio 2022 e che la *“data a partire dalla quale saranno vietate l'immatricolazione dei veicoli nonché l'immissione sul mercato e la messa in circolazione di componenti ed entità tecniche”* è il 7 luglio 2024.

La prescrizione eurounitaria, da un lato, indica quindi la data a partire dalla quale è rifiutata l'omologazione a qualsiasi nuovo tipo di veicolo, sistema, componente ed entità tecnica (6 luglio 2022) e la data a partire dalla quale è vietata

l'immatricolazione di veicoli e l'immissione sul mercato di componenti o entità tecniche non conformi al regolamento, agli atti delegati ed esecutivi e, dall'altro lato, individua le autorità nazionali quali soggetti deputati ad attuare dette prescrizioni di rifiuto e divieto conformemente alle disposizioni contenute nel regolamento e negli atti delegati ed esecutivi.

In termini generali la data di entrata in vigore del regolamento 2019/2144/UE è il 6 luglio 2022 mentre alcuni articoli, fra i quali, per quanto di interesse in questa sede, l'art. 4 par. 3, 6 e 7, l'art. 9 par. 7 e gli artt. 12 e 13, cioè le disposizioni relative al potere di adottare atti delegati ed esecutivi, *“si applicano a decorrere dal 5 gennaio 2020”*.

Infine, la continua evoluzione del settore è testimoniata dal disposto dell'art. 14 del regolamento 2019/2144/UE, in base al quale, entro il 7 luglio 2027 e successivamente ogni cinque anni, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio *“una relazione di valutazione sui risultati raggiunti in materia di misure e sistemi di sicurezza, ivi compresi i loro tassi di penetrazione e la comodità per l'utente”*, valutando se *“tali misure e sistemi di sicurezza funzionano come previsto dal presente regolamento”* e, se del caso, accompagnandola *“da raccomandazioni, ivi compresa una proposta legislativa volta a modificare i requisiti in materia di sicurezza generale e di protezione e sicurezza degli occupanti dei veicoli e degli utenti vulnerabili della strada, al fine di ridurre ulteriormente o eliminare gli incidenti e le lesioni nel trasporto su strada”* (par. 1).

E' poi aggiunto che, entro il 31 gennaio di ogni anno, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una *“relazione sulle attività del Forum mondiale per l'armonizzazione dei regolamenti sui veicoli (WP.29) dell'UNECE per quanto riguarda i progressi compiuti nell'applicazione delle norme in materia di sicurezza dei veicoli per quanto concerne i requisiti di cui agli articoli da 5 a 11 e per quanto riguarda la posizione dell'Unione”* (art. 14 par 2), fra i quali quindi anche quelli di cui all'art. 9 par. 3 (sistemi avanzati capaci di rilevare la presenza di pedoni e ciclisti situati in prossimità della parte anteriore del veicolo o sul lato del

marciapiede e di emettere un segnale di allerta o di evitare la collisione con essi).

Di rilevanza la disposizione transitoria, recata dall'art. 15 del regolamento 2019/2144/UE.

Con essa viene dettata la regola generale in base alla quale il regolamento *“non invalida alcuna omologazione UE rilasciata a veicoli, sistemi, componenti o entità tecniche conformemente al regolamento (CE) n. 78/2009, al regolamento (CE) n. 79/2009 o al regolamento (CE) n. 661/2009 e alle rispettive misure di esecuzione, anteriormente al 5 luglio 2022”* (par. 1).

Di seguito è stabilita una deroga a detta regola generale (*“a meno che”*), basata sulla condizione che *“i requisiti pertinenti che si applicano a tali veicoli, sistemi, componenti ed entità tecniche non siano stati modificati, o nuovi requisiti siano stati aggiunti, dal presente regolamento e dagli atti di esecuzione e dagli atti delegati adottati a norma dello stesso”* (par. 1 ultima parte).

E' a tal fine precisato che le *“autorità di omologazione continuano a rilasciare le estensioni delle omologazioni UE di cui al paragrafo 1”*.

12.5.3. A fronte della suddetta (complessa) disciplina di settore, sul piano della realtà fattuale non risulta specificamente smentita l'affermazione del Comune circa il fatto che *“tali dispositivi sono già sul mercato e già molti veicoli ne sono dotati”*, piuttosto confermata dal rilievo di parte appellata circa il fatto che *“i dispositivi per la rilevazione e la segnalazione di pedoni e ciclisti arrivano a costare circa diecimila euro”*.

12.5.4. Conclusa la suddetta premessa, nei provvedimenti qui gravati il Comune risulta avere considerato sia il piano disciplinare e amministrativo che governa il settore sia il piano fattuale.

Nelle linee guida approvate con determina 6844 del 2023, quanto al secondo profilo, l'Amministrazione ha infatti rappresentato come *“sul mercato sono disponibili diverse tipologie di sistemi di rilevazione”*.

Dall'altro lato ha specificato, quanto al primo profilo, che *“Le apparecchiature di*

*rilevamento della presenza di pedoni e ciclisti dovranno essere omologati e conformi alla normativa vigente, anche europea, applicabile”.*

La formulazione di detta clausola, per l'ampiezza del rimando che la connota, è idonea a comprendere la complessa disciplina sopra riassunta e l'evoluzione della stessa e della relativa applicazione amministrativa, oltre a essere in linea con la prospettiva delineata dall'Unione europea. Quest'ultima infatti non solo ha disposto l'immissione sul mercato, l'immatricolazione o l'entrata in circolazione solo dei veicoli, dei sistemi, dei componenti e delle entità tecniche indipendenti conformi alla disciplina (art. 6 par. 4 del regolamento 958/2018/UE), ma ha anche vietato che gli *“Stati membri impediscano o limitino l'immissione sul mercato, l'immatricolazione o l'entrata in circolazione dei veicoli, dei sistemi, dei componenti o delle entità tecniche indipendenti conformi al presente regolamento”*, tranne che nei casi indicati (art. 6 par. 5 del regolamento 958/2018/UE).

E tale prospettiva comporta, oltre alla possibilità di omologare e immatricolare veicoli nuovi, anche la possibilità di installare *“alcuni sistemi, componenti, entità tecniche indipendenti o parti e accessori [...] su un veicolo successivamente alla sua immissione sul mercato, alla sua immatricolazione o alla sua entrata in circolazione”* (considerando 38 del regolamento 958/2018/UE).

D'altro canto l'ampiezza del rimando comunale *“alla normativa vigente, anche europea, applicabile”*, e la stessa configurazione delle fattispecie derogatorie nel (necessario) rispetto delle competenze altrui (e anzi, proprio in quanto sono rispettate le competenze altrui), rendono le stesse soggette a variabili esterne (rispetto ai poteri comunali). Sicché non si può escludere che le condizioni poste dal Comune per l'operatività delle deroghe subiscano gli effetti della complessità e dall'evoluzione della disciplina e della relativa amministrazione, della concreta dinamica di esercizio delle competenze coinvolte, dell'esecuzione indiretta del diritto europeo attraverso le Amministrazioni nazionali e dell'implementazione *in itinere* dei settori imprenditoriali coinvolti (almeno due, quello del trasporto e quello produttivo).

A fronte della disciplina e delle caratteristiche del settore è del Comune la decisione di utilizzare, nel rispetto delle rispettive competenze, i poteri conformativi relativi alla configurazione delle zone a traffico limitato per il raggiungimento di obiettivi volti alla più ampia tutela della persona, nel solco del principio personalistico che informa l'ordinamento costituzionale. Del resto, è lo stesso legislatore europeo a rilevare che è necessario *“migliorare ulteriormente le prestazioni di sicurezza dei veicoli nell'ambito di un approccio integrato alla sicurezza stradale e allo scopo di proteggere meglio gli utenti vulnerabili della strada”* (considerando 3 del regolamento 2144/2019/UE) e che la tutela degli utenti vulnerabili deve avvenire *“il prima possibile a partire dalla loro entrata in vigore”* (considerando 24 del regolamento 2144/2019/UE).

D'altro canto la stessa Amministrazione non perde, sempre assicurando il rispetto delle competenze statali ed eurounitarie, il potere di gestire, anche interagendo con gli organi istituzionali coinvolti, le eventuali problematiche relative all'integrazione delle deroghe e il relativo riverberarsi sulla portata del divieto posto, così potendo valutare la compatibilità del concreto atteggiarsi di quest'ultimo con gli obiettivi perseguiti, nell'ambito dei termini (sopra indicati) di esercizio del potere conformativo di cui all'art. 7 comma 9 del d. lgs. n. 285 del 1992.

Né una tale prospettiva rende il Comune esonerato dal rispondere delle determinazioni assunte.

Rispettate le regole che informano il settore, la scelta di affrontare la tematica e le modalità individuate per rispondere alle esigenze della collettività di riferimento saranno infatti valutate nell'ambito dell'ordinaria dinamica democratica tipica degli organi elettivi.

13. Accolto il ricorso in appello presentato dal Comune di Milano, il Collegio esamina i motivi assorbiti dal Tar, che ha accolto il solo vizio di incompetenza, ritualmente riproposti dalle parti appellate.

14. Con il primo motivo riproposto è dedotto il vizio di violazione dell'art. 23

Cost., con un riferimento anche alla violazione degli artt. 16 e 41 della Costituzione.

14.1. Rinviando, in merito ai cenni di violazione degli articoli 16 e 41 Cost., a quanto già sopra argomentato, anche attraverso il richiamo alla giurisprudenza, il motivo è infondato.

14.2. Le prescrizioni contenute nei provvedimenti qui impugnati non violano l'art. 23 Cost.

Come già illustrato, le deroghe, con le condizioni in esse contenute, relative all'implementazione dei dispositivi di superamento degli angoli ciechi e all'apposizione di adesivi di segnalazione degli stessi, come già illustrato, sono il portato del potere comunale di conformare le zone a traffico limitato secondo le esigenze riscontrate. Costituiscono quindi il riflesso dell'esercizio di un potere (conformativo) che trova fonte in una norma di legge primaria.

Le deroghe non possono quindi essere considerate in modo atomistico rispetto al generale potere conformativo riconosciuto ai comuni dall'art. 7 comma 9 del d. lgs. n. 285 del 1992, che ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 97 comma 2 Cost., la cui riserva di legge relativa è rispettata dalla disposizione citata.

Mentre è solo considerando dette deroghe in modo avulso dal potere comunale di cui all'art. 7 comma 9 del d. lgs. n. 285 del 1992 che si fonda l'argomentazione alla base della tesi della sussunzione delle stesse nell'ambito di applicazione dell'art. 23 Cost., così applicando la riserva di legge relativa in esso contenuta alla deroga in sé e non al potere complessivamente considerato.

L'impostazione, come già argomentato sopra, non può essere seguita, pena il venir meno in generale del potere conformativo dell'Amministrazione.

Il potere conformativo riconosciuto all'Amministrazione dall'art. 7 comma 9 del d. lgs. n. 285 del 1992 consente quindi allo stesso di individuare le concrete modalità di limitazione del traffico, stabilendone le regole.

Nel caso di specie il Comune di Milano ha conformato il divieto di circolazione non solo in senso temporale e spaziale ma anche prevedendo delle deroghe che

limitano la portata del divieto, e quindi regolamentano, al pari delle altre prescrizioni, la zona a traffico limitato istituita dal Comune di Milano, senza che sia necessaria rinvenire nell'ordinamento la fonte normativa specifica del potere di disporre le concrete deroghe previste.

15. Con ulteriore motivo riproposto è dedotto il difetto di istruttoria, travisamento dei fatti e contraddittorietà.

15.1. Con altro motivo riproposto è dedotta l'irragionevolezza dell'estensione del divieto di circolazione *“alla sola area “B” (Zona a traffico limitato) (e, in forza del menzionato allineamento, alla zona C) e non all'intero territorio del Comune”*.

15.2. I motivi sono infondati.

15.3. I provvedimenti impugnati sono stati adottati previa istruttoria.

L'istruttoria compiuta è stata complessa e si è basata sull'analisi degli incidenti nel contesto urbano, sulla valutazione specifica di uno dei rischi agli stessi connessi, derivanti dalla presenza di angoli ciechi, sulla comparazione con altre esperienze europee e sulle indicazioni derivanti dalla disciplina UE.

In particolare il Comune ha dato conto de:

- lo studio del Politecnico presentato il 15 giugno 2023 alla sottocommissione mobilità attiva e accessibilità del Comune di Milano, che mostra un incremento del tasso di incidentalità ciclistica nella città;
- il tasso di incidenti stradali, anche mortali, riguardanti la circolazione nei centri abitati dei mezzi pesanti e di grandi dimensioni, così come anche riportato nella relazione allegata alla delibera n. 971 del 2023;
- il contesto urbano milanese, *“interessato da flussi veicolari diversi, pesanti e leggeri”* e *“scenario di incidenti gravi o mortali, verificatisi anche quando le aree in prossimità dei primi sono risultate occupate da mezzi di trasporto più piccoli, non muniti di una carrozzeria protettiva”* (dalla relazione alla delibera n. 971 del 2023);
- l'esame degli incidenti mortali, pari a 20, occorsi nel periodo 2017 – 2022 agli

utenti vulnerabili della strada e che vedono coinvolti veicoli commerciali, quali autocarri, autosnodati o autoarticolati, autotreni con rimorchio;

- il corrispondente esame sugli analoghi incidenti occorsi nel primo semestre 2023, pari a cinque, con la conseguenza che *“già nel primo semestre i valori si approssimano al valore massimo annuale degli anni precedenti”*, dando conto dell’aggravarsi della situazione;

- la particolare criticità dell’*“angolo cieco”*, che varia in funzione della sagoma e della costruzione del veicolo;

- la disciplina contenuta nel regolamento 2019/2144/UE e il considerando 22, che contiene la rilevazione di un dato di fatto, in quanto si legge che *“Storicamente, le norme dell’Unione hanno limitato la lunghezza totale delle combinazioni di autocarri: da ciò derivano le tipiche configurazioni con la cabina sopra il motore, che massimizzano lo spazio per il carico. La posizione elevata del conducente ha però allargato gli angoli morti, peggiorando la visibilità diretta attorno alla cabina dell’autocarro. Questa è una delle cause principali degli incidenti con autocarri che coinvolgono utenti vulnerabili della strada. Migliorando la visione diretta si potrebbe ridurre notevolmente il numero di vittime: è opportuno pertanto introdurre requisiti atti a conseguire tale miglioramento in modo da migliorare la visibilità diretta di pedoni, ciclisti e altri utenti vulnerabili della strada dal sedile del conducente, riducendo al massimo gli angoli morti davanti e al lato del conducente. Si dovrebbe tenere conto delle specificità delle diverse categorie di veicoli”*;

- le esperienze delle Amministrazioni europee;

- le numerose richieste di intervento da parte di cittadini ed associazioni.

In tale contesto non è censurabile il territorio esaminato in sede di istruttoria, in tesi limitato all’intero *“contesto urbano”* (così la relazione allegata alla delibera n. 971 del 2023).

Innanzitutto dallo studio del Politecnico emerge, da un lato, l’esame della situazione sul più ampio territorio regionale, con una comparazione anche rispetto

alle altre regioni, e un esame della situazione cittadina con la localizzazione degli incidenti occorsi su una piantina che dà conto dell'ambito interno al confine comunale nel quale questi si sono maggiormente verificati.

Inoltre il Comune, per decidere i confini dell'area a traffico limitato, ha dovuto considerare necessariamente l'intero ambito urbano di riferimento. Né può contestarsi, proprio in ragione dei dati di incidenti mortali sull'intero territorio cittadino, la scelta di istituire una vasta zona a traffico limitato, atteso che il Comune non avrebbe potuto istituire una zona a traffico limitato coincidente con l'intero territorio di riferimento (né è interesse degli appellati sostenere una tesi siffatta).

Allo stesso modo non è dirimente la circostanza che le prescrizioni controverse non comprendano altre tipologie di veicoli o rischi ulteriori rispetto a quelli correlati alla presenza di angoli ciechi. Essa, oltre a non corrispondere ad un interesse degli appellati, sconta l'introduzione di una disciplina non dovuta ma frutto di una scelta dell'Amministrazione comunale, che potendo scegliere l'*an* della stessa, può anche individuarne l'ambito di applicazione oggettivo.

Neppure è dirimente il fatto che non siano stati analizzati le specifiche dinamiche degli incidenti al fine di stabilire (in tesi) risposte concretamente mirate a evitare i rischi verificatisi. A fronte dell'imposizione di regole generali infatti non rileva la specificità degli eventi che hanno concretizzato il rischio che si vuole ridurre con l'imposizione delle prescrizioni, ma le connotazioni generali di tali eventi, così da poter presumibilmente ovviare agli eventi futuri, di cui non si possono conoscere in anticipo le concrete circostanze di fatto.

Lo stesso è a dirsi circa le esatte caratteristiche dei mezzi di trasporto coinvolti nell'istruttoria. Essa riguarda innanzitutto mezzi di trasporto definiti in modo ampio come "*veicoli commerciali*" e "*mezzi pesanti*" (così dalla relazione alla delibera n. 971 del 2023), senza che possa ritenersi esaustivo il riferimento che accompagna la sola prima categoria di mezzi citata, comprensiva di "*autocarri, autosnodati o*

*autoarticolati, autotreni con rimorchio*". In ogni caso, anche a ritenere che non tutti i mezzi di trasporto interessati dalle prescrizioni recati dai provvedimenti impugnati siano stati esaminati nell'istruttoria, ciò non comporta, di per sé, l'illegittimità degli atti non essendo stata censurata la valutazione prognostica in ordine al fatto che i mezzi in tesi non direttamente analizzati in sede istruttoria non possano essere coinvolti, al pari dei primi, in incidenti dello stesso tipo, in ragione di analoghe caratteristiche, specie riguardanti la presenza e l'ampiezza degli angoli ciechi.

16. Con ulteriore motivo riproposto è dedotta la violazione del principio di proporzionalità.

16.1. Il motivo è infondato.

16.2. Il principio di proporzionalità, principio generale dell'Unione europea (CGUE, 17 dicembre 1970, C-11/1970), che trova ingresso nell'ordinamento italiano attraverso il principio costituzionale di buon andamento e il rinvio, contenuto nell'art. 1 comma 1 della legge n. 241 del 1990 ai "*principi dell'ordinamento comunitario*", impone di considerare l'idoneità, la necessità e la proporzionalità in senso stretto della scelta amministrativa.

I primi due aspetti sono attestati dall'istruttoria, nei termini sopra delineati.

In particolare, l'idoneità delle prescrizioni adottati è collegata alla rilevanza attribuita alla presenza di angoli ciechi al fine di ridurre il rischio di incidenti mortali causati da determinati automezzi.

La necessità, da non intendersi in senso di obbligatorietà della scelta (e di vincolo legislativo alla stessa), è da riconnettere, sempre sulla base dell'istruttoria svolta, alla valutazione in ordine all'efficacia della soluzione prescelta a soddisfare gli interessi che l'Amministrazione intende soddisfare. Essa è stata valutata con l'istruttoria compiuta attraverso i riferimenti alla disciplina europea e alle valutazioni di fatto contenute nel regolamento n. 2144/2019/UE e alle altre esperienze europee in materia.

La proporzionalità in senso stretto implica invece di valutare che la misura adottata non sia tale da gravare eccessivamente sui destinatari: la scelta del mezzo più mite,

in particolare, non può che derivare dall'individuazione e dal raffronto degli interessi in gioco, così componendoli in un sacrificio bilanciato, che si riveli quindi proporzionato.

Nel caso di specie si è già argomentato in ordine al fatto che l'Amministrazione ha contemperato i vari interessi declinando il divieto, che avrebbe potuto essere imposto in una zona, anche vasta, della città senza altre mitigazioni, con la previsione di limiti spaziali, temporali e di contenuto, peraltro direttamente correlati al rischio ritenuto più rilevante per la tutela degli utenti più vulnerabili della strada, quello degli angoli ciechi.

A fronte di ciò la circostanza che in altre esperienze europee sia stata imposta solo una delle due misure contenute nelle deroghe previste dal Comune, cioè o i dispositivi o gli adesivi, non è di per sé sola sufficiente a ritenere violato il principio di proporzionalità: atteso che l'apposizione di adesivi rappresenta una condotta ben poco invasiva della sfera dei destinatari, la circostanza che sia stata richiesta anche l'installazione di dispositivi di superamento del rischio dell'angolo cieco rappresenta il più rilevante espediente individuato per il superamento del rischio accertato. Rispetto ad esso il bilanciamento fra i beni in conflitto, così come del resto sancito dalla Corte costituzionale, non può che andare nel senso di tutelare al massimo grado il bene della vita, prevedendo una modalità di superamento del rischio che incide essenzialmente su interessi economici, e il cui costo è stato indicato da parte appellata in circa diecimila euro (per i dispositivi per la rilevazione e la segnalazione di pedoni e ciclisti).

17. Con ulteriore motivo riproposto è dedotta la violazione del canone di gradualità dei tempi di implementazione della disciplina recata dai provvedimenti impugnati.

17.1. Il motivo è infondato.

17.2. La gradualità nell'implementazione delle misure decise rientra nella più ampia discrezionalità amministrativa.

Detto ciò, nel caso di specie dalla conformazione del divieto di circolazione

effettuata dal Comune con gli atti gravati deriva innanzitutto che è comunque (e sempre) consentito l'accesso e la circolazione di veicoli privi del dispositivo in questione di categoria M3, N3, M2 e N2 (i più ingombranti) anche nella zona a traffico limitato il sabato, la domenica e nei giorni festivi e nei giorni lavorativi dalle 19,30 alle 7,30.

Inoltre l'Amministrazione ha previsto misure di adeguamento progressivo nel tempo alle regole in esame.

La deliberazione 11 luglio 2023 n. 971, pubblicata il 13 luglio 2023, è entrata in vigore il primo ottobre 2023 per i veicoli M3 ed N3, quindi circa ottanta giorni dopo la pubblicazione.

Con riguardo ai veicoli M2 e N2, mezzi pesanti di minor ingombro, è stato inizialmente previsto che la suddetta deliberazione entrasse in vigore il primo ottobre 2024.

Con successiva delibera di giunta comunale 21 settembre 2023 n. 1260 è stato anticipato il divieto di accesso e circolazione, dalle ore 7.30 alle ore 19.30, nei giorni feriali dal lunedì al venerdì, per i veicoli, o complessi di veicoli, di categoria M2 ed N2, ma solo se privi di adesivo di segnalazione della presenza dell'angolo cieco, richiedendo quindi la presenza di un elemento di agevole gestione.

A ciò si aggiunge che la gradualità è assicurata anche dal fatto che le delibere prevedono una deroga per i veicoli, o complessi di veicoli, delle suddette categorie, i cui proprietari risultino in possesso di un contratto di acquisto relativo a sistemi avanzati capaci di rilevare la presenza di pedoni e ciclisti, fino alla data di installazione dello stesso e comunque non oltre il 31 dicembre dell'anno successivo all'entrata in vigore dell'obbligo.

18. I motivi riproposti sono quindi infondati.

19. In conclusione, l'appello deve essere accolto e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, devono essere respinti i ricorsi introduttivi riuniti dal Tar con la sentenza impugnata (il ricorso n. 1923 del 2023, proposto da Ag Trasporti S.r.l., Autotrasporti Jt s.r.l., Bea Trans Enterprises Group società cooperativa, Servizi Gsl

s.r.l., Gruppo Trasporti Servizi s.r.l., Transport Line società cooperativa, Vtl s.r.l., e il ricorso n. 1980 del 2023, proposto da Sistema Trasporti Confederazione di Imprese ed Eredi Caldana Domenico s.r.l.).

La particolarità e la novità delle questioni giuridiche sottese alla presente controversia giustificano la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge i ricorsi introduttivi.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere, Estensore

Elena Quadri, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Sara Raffaella Molinaro**

**IL PRESIDENTE**  
**Rosanna De Nictolis**

**IL SEGRETARIO**