

Intervento del Prof. Sandro Amorosino - Ordinario di Diritto dell'Economia all'Università di Roma – La Sapienza e Componente Commissione Giuridica Nazionale ACI : Road pricing: la tariffazione delle infrastrutture.

1. Nel significato originario il *road price* è – in italiano – il pedaggio¹ che si paga per essere ammessi a percorrere una strada da parte del suo proprietario, pubblico o privato che sia.

Per traslato è anche il pedaggio che si paga per percorrere in auto porzioni di territorio particolari (ad esempio: parchi naturali).

Nell'esperienza storica preunitaria erano diffuse le strade o i ponti privati a pedaggio.

Con lo stato liberale, ma soprattutto con lo stato amministrativo del secolo XX le strade sono state quasi tutte pubblicizzate o comunque sono state aperte al pubblico transito.

Ancora negli anni 60 la dottrina² (Sandulli) considerava una conquista civile che il r.d. 31 dicembre 1923, n. 3043, “*introdusse finalmente il divieto di pedaggio per tutte le strade delle prime quattro classi*”, in pratica tutte le strade *pubbliche*, eccetto quelle militari.

E, oltre alle strade pubbliche, erano aperte al pubblico transito anche le strade vicinali (private), affidate alla vigilanza delle Amministrazioni comunali, per la cui gestione era prevista la costituzione di consorzi obbligatori³ (i quali, mentre dovevano assicurare il transito, potevano esigere pedaggi). Gli esempi erano numerosi: sia a Fregene, fino ad alcuni decenni fa, sia in alcuni comprensori costieri in Toscana e nel Veneto orientale.

Un'eccezione, ma di grande rilevanza, è stata costituita, negli ultimi cinquant'anni dalle autostrade⁴, *in primis* dall'autostrada del Sole⁵, con l'eccezione – motivata da

¹ Sull'istituto in generale v. C. Savastano, voce *Pedaggio* in Enc. Dir. vol. XXXII, Milano 1983

² A. M. Sandulli, *I lavori pubblici* nel volume *I lavori pubblici* (a cura dello stesso Autore) compreso negli *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione* (svoltosi a Firenze nel 1965), Neri Pozza-Vicenza 1967, p. 36

³ v. L. Orusa, *L'evoluzione della legislazione sulla classificazione delle strade*, nel volume *I lavori pubblici...* cit. alla nota prec.

⁴ In tema per tutti v. C. Talice, voce *Strade* in Enc. Dir. vol. XLIII, Milano 1990; M. Ragozzino, *Strade ed autostrade*, voce dell'Enc. Giur. Treccani, vol. XXX, Roma 1993; L.

finalità di riequilibrio territoriale/sviluppo del Mezzogiorno – della Salerno-Reggio Calabria (eccezione destinata ormai a venir meno).

Rispetto allo scenario descritto sono intervenuti due sostanziali mutamenti.

Innanzitutto per quanto riguarda l'oggetto originario (le strade): la concezione novecentesca – gratuità dell'uso delle strade; pagamento di un pedaggio per le autostrade – vacilla vistosamente sotto la spinta ad allargare l'applicazione del *road pricing* anche a tangenziali, raccordi, vie di scorrimento urbano (precedenti notissimi sono le tangenziali di Napoli e quella di Genova).

Ed anche la Comunità Europea è orientata nel senso di diffondere la tariffazione nel settore delle infrastrutture di trasporto⁶.

In secondo luogo perché l'assoggettamento a pedaggi si è esteso dalle strade ad interi ambiti urbani, più o meno vasti, che possono ricomprendere le intere città storiche, o i loro centri.

Nel primo caso le finalità dell'estensione sono essenzialmente di finanza pubblica allargata (reperire risorse finanziarie “mettendo a reddito” tutti i beni suscettibili di usi redditivi e recuperando i costi d'investimento).

Nel secondo caso – l'estensione di pedaggi all'ingresso per l'uso automobilistico di interi “pezzi” di città – la finalità primaria è quella di ridurre la congestione veicolare urbana e l'inquinamento ambientale e quella secondaria è monetizzare gli ingressi.

Nel primo caso la tendenza a far pagare la fruizione di servizi o beni pubblici prima gratuita o semigratuita (ad es. i musei) è generale ed è riconducibile alle politiche di esternalizzazione (e traslazione a carico dei fruitori) di costi ormai insostenibili per la finanza pubblica.

Nel secondo caso l'introduzione di sistemi di *road pricing* è uno degli strumenti di politica locale della mobilità urbana e, al contempo, di tutela dell'*habitat* urbano.

Orusa, voce *Strade e autostrade* in Dig. Disc. Pubblicistiche, vol. XV, Torino 1999 e S. Amorosino, *I beni autostradali* in AA.VV. *Titolarità pubblica e regolazione dei beni – Annuario 2003* dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo, Milano 2004

⁵ E. Menduni, *L'autostrada del sole*, Bologna 1999

⁶ cfr. Commissione Europea, *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte* (c.d. Libro bianco sui trasporti), Bruxelles 2001, parte III.

In entrambi i casi non sono state finora sufficientemente valutate le conseguenze sociali delle tendenze – normative ed amministrative – ad accollare i costi alle collettività, rispettivamente alle collettività generali ed alla collettività di coloro che si spostano per lavoro con autoveicoli (anche per le consegne di merci).

Come è stato evidenziato anche di recente⁷ l'adozione di meccanismi di pedaggio all'ingresso di intere zone centrali di città medio grandi ha delle conseguenze di esclusione dei cittadini meno abbienti, che vengono "tenuti lontani", e di sovraccarico delle fasce immediatamente esterne ai centri, svantaggi che certo non possono dirsi "compensati" (perché non può darsi compensazione in negativo) dai disagi degli abitati dei centri storici, nei quali si moltiplicano l'affollamento e l'inquinamento acustico notturni.

Sono profili di disparità di trattamento sociale che – viceversa – devono essere attentamente e previamente considerati dalle amministrazioni comunali, nelle quali sono concentrati quasi tutti i poteri di decisione in materia (v. infra nel successivo paragrafo 3).

In questa sede si concentrerà l'attenzione sulle *rudimentali* forme di *road pricing* (come le ha definite uno studio della Fondazione Caracciolo⁸) che sono state introdotte in molte città italiane mediante il semplice espediente:

- di espandere le Zone a Traffico Limitato ZTL, nelle quali è di norma vietato l'ingresso ai non residenti o a chi non vi svolga attività istituzionali o d'interesse pubblico;
- e di consentire, in deroga al divieto generalizzato, l'ingresso a chi paga un pedaggio, annuale o mensile.

In questo modo si è realizzato – cito ancora la Fondazione Caracciolo – un mutamento sostanziale: dal controllo/inibizione *degli* accessi al pagamento *per* gli accessi.

⁷ MO.VE – Osservatorio internazionale sulla mobilità sostenibile nelle aree metropolitane, *Sintesi dei lavori e proposte politiche*, della 3^a edizione del Forum del MOVE, svoltasi a Venezia il 21-22 ottobre 2004, con il patrocinio dell'Automobil Club Italiano.

⁸ Fondazione Filippo Caracciolo – Ufficio Studi, *Le limitazioni alla circolazione predisposte dalle amministrazioni comunali. Una ricognizione*, studio presentato al Convegno delle Commissioni Giuridiche dell'ACI, *La tutela dei cittadini nei confronti dei provvedimenti limitativi della circolazione e della sosta*, Roma 28-29 ottobre 2004

Non ci occupiamo qui delle ipotesi di tassa d'ingresso nei centri storici per le persone, calcolate sommariamente *pro capite*, ipotizzate da alcuni comuni italiani per coprire i costi di gestione e "manutenzione" di alcune città d'arte⁹ (come Venezia e Firenze), letteralmente consumate dall'invasione di turisti "mordi e fuggi" (anche se naturalmente queste fattispecie hanno un sostanziale punto in comune con il *road pricing* costituito dalla c.d. "tassa sui pullmans", introdotta per ridurre l'inquinamento dei centri storici da parte degli autobus che effettuano i tours turistici).

E' appena il caso di ricordare – infine – che l'istituto del pedaggio all'ingresso costituisce uno dei tanti strumenti di "governo" del traffico urbano che si traducono in limitazioni amministrative alla circolazione¹⁰.

1. La prima riflessione da farsi, in sede di analisi giuridica, riguarda proprio la "via italiana" al *road pricing* delle aree urbane, che fa leva sulla Zona a Traffico Limitato (ZTL).

Le fonti normative sono innanzitutto nel Codice della Strada, e sono:

– l'art. 3, comma 1, punto 54, che reca la definizione di ZTL come "*l'area in cui l'accesso e la circolazione veicolare sono limitati a ore prestabilite o a particolari categorie di utenti e di veicoli*";

– l'art. 7, comma 9, giusta il quale "*I comuni possono subordinare l'ingresso o la circolazione dei veicoli a motore, all'interno delle zone a traffico limitato, anche al pagamento di una somma. Con direttiva emanata dall'Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradalesono individuate le tipologie dei comuni che possono avvalersi di tale facoltà, nonché le modalità di riscossione del pagamento e le categorie dei veicoli esentati*".

Le disposizioni citate costituiscono la copertura normativa che legittima (ex art. 23 Cost.) il ricorso al *road pricing*.

⁹ In tema sia consentito il rinvio a *Le città d'arte: nozione e proposte per una disciplina amministrativa di tutela* in S. Amorosino, *Sistemi ambientali e discipline amministrative*, Padova 1990, p. 71 ss.

¹⁰ Sulle quali v. la panoramica generale contenuta in S. Amorosino, *Le limitazioni amministrative alla circolazione: profili critici*, relazione al Convegno delle Commissioni Giuridiche dell'ACI, *La disciplina della circolazione e le libertà dei cittadini*, Napoli 13-14

Dal congiunto delle due disposizioni deriva che il primo *presupposto* per l'introduzione del *road pricing* è costituito dalla previa individuazione, mediante apposito provvedimento, di una (o più) ZTL.

E' un tipo di meccanismo ben noto al nostro diritto amministrativo, fondato sulla sequenza di procedimenti collegati, il primo presupposto del secondo¹¹ (che nel nostro caso è eventuale).

Per rimanere ai centri urbani un meccanismo analogo si trova nella legge n. 457/1978, la quale prevede che la predisposizione di *piani di recupero* di porzioni di centri abitati presuppone la previa individuazione, da parte del Comune, delle *zone di recupero* (solo nell'ambito delle quali possono esser adottati i piani di recupero)¹².

In questa sede ci si concentra sul pagamento per l'accesso, ma non si deve dimenticare l'"altra metà della mela", costituita dal pagamento della sosta sulle aree pubbliche, che può in ipotesi esser richiesto anche ai residenti.

Sul punto si rinvia alle riflessioni dei Colleghi Bardusco¹³ e Gallone¹⁴ e ci si limita a rilevare che anche il pagamento della sosta nelle ZTL, da parte dei residenti, se non limitato a cifre ridottissime, può costituire un fattore di discriminazione sulla base del reddito, contribuendo al definitivo abbandono dei centri storici da parte degli originari abitanti.

La scelta normativa di porre l'istituzione di ZTL come presupposto dell'applicabilità di meccanismi di *road price* ha un importante risvolto, sul quale non si è riflettuto: i Comuni non possono – in carenza di "copertura normativa" – introdurre il *road price* al di fuori delle ZTL; ad esempio per far pagare il transito su strade urbane di scorrimento (ad esempio, a Roma, il transito nel nuovo tunnel soprannominato "passante a nord-ovest", che va dalla via Flaminia alla Pineta Sacchetti passando sotto la collina di Monte Mario).

novembre 2003, i cui Atti sono pubblicati nel Quaderno n. 38 della Riv. Giur. Circ. e Trasp., Roma 2004. La relazione è stata pubblicata anche in Foro Amm. TAR 2003, p. 3403 ss.

¹¹ cfr. M. S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, 3^a ed., Milano 1993. vol. II, p. 214 ss.

¹² Sia consentito il rinvio a S. amorosino, *Il piano di recupero nel sistema dei piani urbanistici in Sistemi ambientali...* cit., p. 139 ss.

¹³ A. Bardusco, *Organizzazione e tariffazione della sosta*, relazione al Convegno ACI *La tutela dei cittadini...* cit.

¹⁴ G. Gallone, *I parcometri: profili di legittimità*, relazione al medesimo convegno

CONVEGNO DELLE COMMISSIONI GIURIDICHE DELLA FEDERAZIONE ACI

"LA TUTELA DEI CITTADINI NEI CONFRONTI DEI PROVVEDIMENTI

LIMITATIVI DELLA CIRCOLAZIONE E DELLA SOSTA"

HOTEL QUIRINALE- ROMA 28-29 ottobre 2004

In altre parole: nel nostro Paese è normativamente prevista una sola *species* di un *genus* molto più ampio, che potrebbe, in astratto, trovare altre forme di applicazione (soprattutto nell'ambito di forme di *project financing*¹⁵, per recuperare in parte i costi di realizzazione della infrastruttura).

Naturalmente, a prescindere dall'assenza di copertura normativa, il ricorso al *road pricing* per l'uso di infrastrutture lineari urbane sarebbe legittimo soltanto se i cittadini potessero soddisfare i loro bisogni di mobilità in modi alternativi – se non equivalenti almeno sufficienti – (come accade nei casi di servizio universale, ad esempio per le lettere ordinarie in alternativa alla posta celere).

2. Dopo aver richiamato la normativa primaria si deve accennare ai provvedimenti amministrativi che disciplinano la materia.

L'art. 7, comma 9, ha rimesso all'allora Ministero dei Lavori Pubblici – Ispettorato per la circolazione e la sicurezza stradale, l'emanazione di direttive con le quali dovevano esser individuate le tipologie dei Comuni che possono avvalersi del *road pricing* per l'ingresso nelle ZTL.

La direttiva ministeriale in questione è stata adottata con circolare 21 luglio 1997 n. 3816, giusta la quale i comuni, per poter subordinare l'accesso alle ZTL al pagamento di un pedaggio, devono non solo (ovviamente) aver istituito la stessa ZTL, ma anche aver adottato il Piano Urbanistico del Traffico e aver introdotto la tariffazione degli ingressi, nello stesso PUT, avendo verificato che tale misura è effettivamente necessaria per la sua attuazione.

La circolare ha quindi previsto (oltre all'individuazione delle ZTL) un secondo presupposto per la introducibilità di sistemi tariffari da parte dei Comuni: la previa adozione del P.U.T. e la puntuale motivazione – nella delibera d'adozione – della specifica necessità/strumentalità del *road pricing* ai fini dell'attuazione del piano stesso.

In sintesi: la direttiva ministeriale subordina l'introduzione del pedaggio per l'ingresso nelle ZTL a tre condizioni:

– la prima è *formale*, ed è che il comune abbia delimitato le ZTL;

¹⁵ In tema v. R. Sciuto, *La finanza di progetto* in AA.VV. *Manuale di diritto dei mercati finanziari* (a cura di S. Amorosino e C. Rabitti), Milano 2004, p. 446 ss.

– la seconda è anche *formale*, ed è che il Comune abbia adottato il PUT;
– la terza è *sostanziale*, ed è che l'introduzione del pedaggio sia essenziale per la stessa attuazione del PUT; in termini giuridici più precisi: per l'attuazione del progetto, o modello, di razionalizzazione del traffico, contenuto nel PUT.

Sotto il profilo giuridico deve quindi esservi una dimostrata essenzialità/strumentalità del *road pricing* alla “riuscita” del P.U.T.

L'attivazione dei pedaggi come una delle *determinanti* di tale riuscita.

In termini amministrativistici incombe sulle amministrazioni comunali uno stringente onere di motivazione in ordine alla strumentalità determinante tra attivazione dei pedaggi ed effettiva, piena, realizzazione del P.U.T.

Mentre può esser più agevolmente dimostrato che l'introduzione di – più o meno estese – ZTL è una *misura* di grande rilievo per incidere sugli equilibri del traffico privato nell'ambito delle città, è assai meno facile – almeno in linea astratta – motivare in ordine al fatto che una politica di *deroghe a pagamento* al divieto di accesso (nelle ZTL) sia coesistente per la “riuscita” dell'intero P.U.T.

E se si andassero a rileggere, sotto questo specifico profilo, le deliberazioni di adozione dei PUT delle maggiori città si scoprirebbe, probabilmente:

→ che in esse è rispettato il vincolo formale (cioè che l'adozione dell'ingresso a pedaggio nelle ZTL è inserita nel *contesto* del PUT, o che tale misura è stata assunta dopo l'adozione del PUT);

→ ma che, molto spesso, non ci si è preoccupati di motivare puntualmente in ordine alla *valenza strategica* dei sistemi di pedaggi ai fini della concreta attuabilità del piano (vincolo sostanziale).

Il più delle volte, infatti, le delibere consiliari di adozione dei piani si limitano a prevedere l'introduzione dei sistemi di pedaggi, indicandone genericamente le caratteristiche e rimettendo alle giunte comunali la concreta configurazione dei sistemi stessi, a partire dalle entità dei pedaggi stessi.

Si pone a questo proposito un problema che solo apparentemente è di competenza, ma che in realtà ha una valenza sostanziale.

E' noto che gli atti comunali più diffusi in materia di disciplina della circolazione stradale sono le ordinanze sindacali¹⁶.

Si tratta di provvedimenti generali¹⁷ tipici, insostituibili nei casi di necessità ed urgenza (ad esempio: i divieti temporanei alla circolazione di veicoli, tutti o a targhe alterne, per motivi di salvaguardia ambientale: inquinamento dell'aria).

Viceversa – alla luce delle fonti normative primarie e dei precetti contenuti nella direttiva ministeriale – emerge la *consustanzialità* (se non contestualità assoluta) tra il PUT e l'introduzione di misure di *road pricing* per l'ingresso nelle ZTL.

Ne consegue che – come per tutti i piani e programmi – la competenza in materia (ex art. 42, lett. b), del d. lgs. n. 267/2000) è dei consigli comunali¹⁸.

3. L'attribuzione della materia al Consiglio comunale ha una rilevanza sostanziale perché costituisce una – pur parziale – garanzia che provvedimenti così potenzialmente incisivi sulla vita dei cittadini siano preceduti da un dibattito ampio ed informato.

E, francamente, non appare soddisfacente il meccanismo, abusato, che vede i Consigli limitarsi a deliberazioni d'indirizzo generale, rinviando alla Giunta di “riempire di contenuti”, in una serie aperta di casi, le sommarie indicazioni ricevute (e, *a monte*, è insoddisfacente la stessa individuazione delle ZTL, che spesso avviene su proposta “condizionante” dei consigli circoscrizionali, o Municipi).

E' infatti sufficiente una pur elementare applicazione al nostro tema della teoria delle scelte pubbliche (*public choice*)¹⁹ per aver chiaro come, sino ad oggi, non solo sia mancata la visione d'insieme – esattamente: la correlazione sistemica tra tutte le

¹⁶ C. Ferlisi – G. La Greca *Organi comunali e provinciali; ordinanze sul traffico*, in *Diritto & Diritti*, rivista on line in www.diritto.it e, prima, C. M. Pratis, *Appunti in tema di regolamentazione della circolazione e del traffico urbano* in Riv. Giur. Circ. e Trasp. 1995, p. 255 ss.

¹⁷ Non si tratta di atti normativi, come sostiene F. Satta (nella voce *Ordine e ordinanza amministrativa* in Enc. Giur. Treccani, vol. XXII, Roma 1990), ma di provvedimenti generali a contenuti precettivi: v. M. S. Giannini, *Diritto amministrativo....cit.*, vol. II, p. 803

¹⁸ v. per tutti E. Barusso, *Commento all'art. 42* in AA.VV. *Testo Unico degli enti locali* (a cura di V. Italia), Milano 2000, vol. I, pag. 461 ss. e L. Vandelli, *Il governo locale*, Bologna 2000, p. 49

¹⁹ v. per tutti Y. Meny e J. C. Thoenig, *Le politiche pubbliche*, 3^a ed., Bologna 2003, parte II

diverse misure ed interventi inseribili in un PUT ed i pedaggi d'ingresso – ma non si sia tenuto alcun conto delle ricadute sociali, e sugli equilibri territoriali urbani, delle scelte in materia.

Come è stato di recente notato²⁰ perché il *pricing* non si riduca soltanto ad un ulteriore prelievo a scapito degli automobilisti e non si traduca in una esclusione per censo è indispensabile bilanciare gl'interventi offrendo *previamente* efficienti alternative di trasporto collettivo, soprattutto su ferro, *verso* le ZTL e di attraversamento delle aree “chiuse”.

E' da aggiungere che la stessa circolazione e sosta dei residenti o di chi svolge un'attività qualificata (artigiani, negozi storici, istituzioni culturali), funzionale alla *vitalità* stessa delle aree comprese nelle ZTL non possono esser considerate *sic et simpliciter* un privilegio, come una sorta di rendita di posizione, da far pagare ad esempio imponendo un balzello per la sosta.

E' di immediata evidenza che in tal modo si incentiva la definitiva trasformazione dei centri urbani in contenitori di uffici ed in “fondali” per i turisti, “svuotandoli” di ogni autonoma vitalità di contesto.

In sintesi: meccanismi di *pricing* adottati – come spesso accade – senza adeguata ponderazione degli interessi sociali in gioco, anche sotto il profilo di non contrapporre, con barriere economiche, il centro alla periferia, rischiano di essere *il contrario* delle “*migliori regole giuste*” di cui parlano gli studiosi di analisi economica del diritto²¹.

Semplificando al massimo, la formula vuol dire che data una pluralità di soluzioni ad un problema si deve scegliere quella che provoca meno distorsioni inique sul mercato di riferimento.

Il traffico complessivamente inteso non può esser rappresentato, in termini giuridici, come un mercato in senso proprio, che non riesce a disciplinarsi e quindi necessita di *regulation*²².

²⁰ P. Benevolo, *Rischio pricing*, in Ondaverde, luglio/agosto 2004

²¹ v. per tutti Robert D. Cooter, *Le migliori leggi giuste: i valori fondamentali nell'analisi economica del diritto* in *Analisi economica del diritto privato* (a cura di G. Alpa, P.L. Chiassoni, A. Pericu, F. Pulitini, S. Rodotà, F. Romani), Milano 1998, p. 464 ss.

²² E' la tesi di M. Clarich, *Il nuovo codice della strada tra «fallimenti del mercato» e disciplina amministrativa di settore*, in *Dir. Amm.* 1995, p. 181 ss.

A questa tesi chi scrive ha obiettato²³ che la circolazione stradale non è un mercato, perché la sua funzione non è lo scambio di merci o servizi, la funzione della disciplina amministrativa è di ordinare la circolazione e non di regolare gli scambi.

E', tuttavia, da aggiungere che il particolare segmento di disciplina della circolazione costituito dalle misure di *road pricing* può essere assimilato in buona misura ad un mercato, perché i diritti di ingresso vengono venduti (dai comuni) e comprati (da chi può farlo).

Si pone, quindi, un problema di esclusione dal *mercato dei diritti di ingresso* di coloro che non possono acquistarli.

Poiché si tratta non dell'acquisto di beni voluttuari, ma dell'esercizio di un diritto primario – il diritto di circolazione – le misure di *road pricing* debbono esser limitate all'essenziale e debbono essere accompagnate dall'offerta di modalità sostitutive efficienti di accesso alle medesime aree, mediante i trasporti pubblici.

Quanto al primo profilo appaiono francamente improponibili ipotesi di *road pricing* riferite ad arterie urbane essenziali che costituiscono l'unica possibilità di movimento per molte centinaia di migliaia di persone ogni giorno (come il raccordo anulare di Roma, ma anche le tangenziali di Milano; e verrebbe da chiedersi; in ipotesi perché far pagare il transito sul primo e non sulle seconde?).

Quanto al secondo profilo – l'efficienza dei trasporti pubblici – il discorso vale più in generale per la stessa istituzione delle ZTL e per l'intera mobilità di gravitazione verso i centri: è stato fatto ormai infinite volte ed è superfluo ripeterlo.

Sotto il profilo strettamente giuridico le esigenze sostanziali sin qui prospettate trovano rispondenza nel vincolo, per i comuni, di rispettare due principi generali²⁴ dell'attività amministrativa: il primo – quello di proporzionalità – di derivazione comunitaria ed il secondo – di ragionevolezza (*reasonableness*) – di elaborazione giurisprudenziale.

In concreto ciò significa:

– da un lato che le decisioni amministrative non debbono incidere sulle situazioni dei cittadini se non nella misura dello stretto necessario (e ponderando tutti i numerosi interessi collettivi in gioco);

²³ S. Amorosino, *Le limitazioni amministrative....cit.*, p. 3406, nota 11

– dall’altro che vi deve essere coerenza sistemica tra le misure adottate, perché è la stessa Direttiva del 1997 che consente l’adottabilità dei pedaggi soltanto in un contesto di programmazione integrale della mobilità.

Viene quindi in rilievo la congruità tra la singola decisione amministrativa (il provvedimento) e la disciplina precettiva di settore.

Alla stregua dei due parametri ora ricordati è da dubitare della legittimità di molti dei provvedimenti adottati in materia di pedaggi d’ingresso nelle ZTL da parte dei comuni italiani.

In proposito è da auspicare una maggiore incisività del sindacato dei Giudici Amministrativi, i quali, il più delle volte, sembrano arrestarsi di fronte alla barriera costituita dalla natura apparentemente tecnica delle misure assunte in materia di ZTL, forse sottovalutando i profili di carenza di motivazione relativamente al prescritto organico inserimento di esse nella complessiva pianificazione della mobilità urbana.

²⁴ Per i quali v. S. Cassese, *Il diritto amministrativo e i suoi principi* in *Istituzioni di diritto amministrativo* (a cura del medesimo A.), Milano 2004, p. 12