

Le limitazioni amministrative alla circolazione: profili critici \*

Le limitazioni amministrative alla circolazione sono il “nocciolo duro” della disciplina amministrativa della circolazione; più precisamente costituiscono il punto d’incidenza del potere amministrativo su alcune libertà materiali dei cittadini.

È subito da rilevare che – stranamente – a fronte dell’importanza della questione per la qualità della vita collettiva nella realtà contemporanea, pochi studiosi hanno dedicato riflessioni sistematiche alle limitazioni, vale a dire al quadro d’insieme di questi meccanismi e a come concretamente funziona il sistema d’esse, applicato nelle città grandi e piccole.<sup>1</sup>

Dal punto di vista di teoria del diritto il discorso è assai semplice: la circolazione è un’attività, pubblica o privata, finalizzata agli spostamenti di massa, alla quale ineriscono una serie di interessi pubblici.

L’inerenza di interessi pubblici (M. S. Giannini<sup>2</sup>) legittima i pubblici poteri – a ciò “autorizzati” da norme di rango legislativo – a limitare o anche a conformare (prescrivere, cioè, come deve avvenire) la circolazione.

La necessità che sia una Legge ad attribuire, almeno in via generale, il potere di disciplinare e, in specie, di limitare/conformare la circolazione privata (riserva relativa di Legge) si spiega con l’incidenza delle limitazioni su alcune libertà fondamentali: la libertà di spostarsi (art. 16 Cost.); il divieto di assoggettare i cittadini a prestazioni patrimoniali (ad esempio: ticket d’ingresso nei centri storici) se non in base alla Legge

---

\* Relazione al Convegno Giuridico dell’Automobile Club d’Italia, *La disciplina della circolazione e le libertà del cittadino*, Napoli, 13-14 novembre 2003.

<sup>1</sup> Il primo ad occuparsene è stato G. Abbamonte, *La libertà di circolazione stradale e la sua regolamentazione costituzionale*, in Riv. Giur. Circ., 1955 p. 889; la prima trattazione sistematica è di M. Duni, D. Cassone, F. Garri, *Trattato di diritto della circolazione stradale*, Roma, 1961; adde, tra gli altri, G. Berti, *Fondamento di libertà e fonti normative nella disciplina della circolazione*, in Foro It., 1984, V, c. 157; P.L. Mantini voce *Circolazione stradale: I) Disciplina amministrativa*, in Enc. Giur. Treccani, vol. VI, Roma 1988; C. M. Pratis, *Appunti in tema di regolazione del traffico urbano*, in Riv. Giur. Circ. e Trasp. 1995, p. 255; S. Palazzolo, *Libertà di locomozione e costrizione amministrativa*, in Riv. Giur. Circ. e Trasp., 1996, p. 1.

<sup>2</sup> M. S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, 3<sup>a</sup> ed., Milano, 1993.

(art. 23 Cost.); la libertà d'impresa (art. 41 Cost.), cui quella di spostamento è strumentale.

Questa correlazione tra disciplina della circolazione e diritti costituzionalmente garantiti, ch'era ben presente ai giuristi già cinquant'anni fa, si è un po' smarrita oggi, perché la congestione urbana sembra legittimare senza discussioni misure sempre più restrittive ed inibitorie da parte dei pubblici poteri.

Un grande amministrativista, Sandulli <sup>3</sup>, dopo aver ricordato che “sono riconosciuti particolari poteri ai prefetti, ai sindaci, alle province in ordine alla limitazione della circolazione sulle pubbliche strade per ragioni di incolumità pubblica e per altre ragioni di pubblico interesse”, soggiungeva: “È legittimo però il dubbio circa la piena conformità di tutte tali disposizioni al principio della libertà di circolazione (art. 16 Cost.)”.

La Corte Costituzionale – che in passato aveva negato l'esistenza di un diritto, costituzionalmente significativo, riconducibile all'art. 16 Cost., di guidare veicoli a motore (Sent. n. 6/1962 e Sent. n. 285/1975) – più di recente ha qualificato la libertà di circolare utilizzando veicoli un rilevante bisogno di vita (Sent. n. 215/1998) <sup>4</sup>, bilanciando tale affermazione con il precedente riconoscimento (cfr. Sent. n. 264/1996) <sup>5</sup> che l'art. 16 Cost. non preclude al legislatore di adottare, per ragioni di pubblico interesse, misure che influiscono sul movimento della popolazione, purché i limiti imposti siano concretamente riscontrati e valutati in base alle differenti situazioni offerte dalla realtà.

Il rapporto tra il diritto alla libertà di movimento e i limiti al suo esercizio va dunque osservato alla luce del criterio generale di ragionevolezza, ossia della giusta correlazione dell'atto allo scopo. <sup>6</sup>

Il punto critico è proprio questo: la proporzionalità <sup>7</sup> del sacrificio imposto ai privati rispetto all'interesse pubblico tutelato.

---

<sup>3</sup> *Manuale di diritto amministrativo*, Vol. II, XV ed., Napoli, 1989 p. 999; v. anche V. Caianiello, *Incostituzionalità del nuovo Codice stradale*, in *Nuovo Dir.*, 1963.

<sup>4</sup> In *Giur. Cost.* 1998 p. 1701 con nota di M. Manetti, *Il «bisogno di circolare sulla propria automobile» tra art. 23 e art. 41 Cost.*, *ibidem*, p. 1713.

<sup>5</sup> In *Le Regioni*, 1996 p. 1185.

<sup>6</sup> Così sintetizza la questione G. Pasquini, *Le strade e la circolazione* in *Trattato di diritto amministrativo*, (a cura di S. Casses), parte speciale, Tomo II, Milano, 2000, p. 1376.

<sup>7</sup> A. Sandulli, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998, *passim*.

Per completare il quadro, prima di procedere nell'analisi, occorre ricordare che, nella realtà odierna, accanto alle limitazioni che discendono dalla disciplina amministrativa della circolazione, gli automobilisti sono assoggettati anche a quelle che i giuristi chiamano imposizioni di fatto<sup>8</sup>, le quali anch'esse ne condizionano i comportamenti.

Si pensi all'assicurazione obbligatoria RCA, che formalmente non è una prestazione imposta (perché nessuno obbliga il cittadino a circolare con l'automobile), ma in sostanza è un'imposizione perché è legata al soddisfacimento di un bisogno essenziale; né si può sostenere che il bisogno di circolare potrebbe esser pienamente soddisfatto dal sistema dei trasporti pubblici, tanto ne sono notorie le macroscopiche disfunzioni.

L'assicurazione obbligatoria – ovviamente – è un istituto giuridico da Paese civile, mediante il quale si ammortizzano socialmente i danni da circolazione, ma è anche – indubbiamente – un condizionamento economico, che si somma ai condizionamenti giuridici.

Stabilita la necessità di un ancoraggio o di una copertura legislativa delle misure amministrative disciplinatrici - limitative e conformative - è da verificare se la "copertura normativa" data dalle disposizioni vigenti sia sufficiente; in altri termini se la riserva relativa di Legge sia stata rispettata.

Leggendo le norme d'apice in materia, contenute negli artt. 5, 6 e 7 del Codice della strada (D.lgs. n. 285/1992 e successive modificazioni) si rinvencono i due elementi minimi essenziali a questo fine:

- l'indicazione degli interessi e quindi delle concorrenti finalità pubbliche che "giustificano" l'adozione delle misure di disciplina/limitazione;
- l'indicazione, pur generica, dei diversi tipi di provvedimenti adottabili – dunque - la tipizzazione dei provvedimenti.

La Legge delega n. 190/1991, che è all'origine del Codice della strada, ha – ad esempio - legittimato la facoltà dell'Ente proprietario della strada di subordinare il parcheggio e la sosta dei veicoli al pagamento di una somma.<sup>9</sup>

Naturalmente nel tempo la tipologia delle misure adottabili si è venuta evolvendo, ma nel 1992-1993 la tipologia dei provvedimenti attualmente impiegati era già completa,

---

<sup>8</sup> Sulle imposizioni di fatto e sulla correlazione/distinzione rispetto alle prestazioni imposte v. A. Cerri, *Perplexità della Corte nel definire il concetto di prestazione imposta*, in *Le Regioni*, 1985, p. 995.

<sup>9</sup> G. Pasquini, *Le strade ...*, cit.

ivi compreso quello più radicale: il blocco temporaneo e localizzato della circolazione privata.

Tutti i tipi di provvedimenti indicati si fondano sulla tutela dei vari interessi pubblici “canonizzati” nel Codice della strada o in altre norme subprimarie, i quali interessi, nei diversi casi, possono prevalere sul diritto dei privati di circolare, che diviene recessivo.

Tutti i provvedimenti tipizzati sono indicati sommariamente, in modo generico e pluricomprendivo.

Data la generalità/genericità delle espressioni usate dal legislatore è indispensabile mettere a fuoco:

- in primo luogo quali sono gli interessi pubblici generali da tutelare;
- in secondo luogo quali sono i tipi principali di provvedimenti utilizzati;
- in terzo luogo – ovviamente – come funziona, o meglio: dovrebbe funzionare, la dialettica tra interessi pubblici e libertà private.

Nell’esaminare questi tre profili essenziali si possono usare due metodi di approccio giuridico diversi:

- uno, più tradizionale, è incentrato sulla dialettica tra autorità (amministrativa) e libertà (degli utenti di veicoli a motore);
- l’altro, più moderno, è fondato sull’analisi economica del diritto.<sup>10</sup>

I due approcci sono complementari:

- il primo fornisce un parametro essenziale ai fini del rispetto dei principi costituzionali ed è incentrato sulla proporzionalità delle limitazioni (v. oltre);
- il secondo consente una visione sistemica della disciplina della circolazione stradale, come una sorta di campo da gioco, o di arena, nel quale interagiscono molteplici interessi economici in conflitto<sup>11</sup>, i quali richiedono l’intervento di pubblici poteri regolatori.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> In tema v. per tutti R. Pardolesi, voce *Analisi economica del diritto*, in Digesto (dir. civ.), vol. I, Torino, 1987 e F. Mengaroni, voce *Analisi economica del diritto*, in Enc. Giur. Treccani, vol. I, Roma, 1988.

<sup>11</sup> L’applicazione della teoria della regolazione alla circolazione stradale è stata sperimentata per primo da M. Clarich, *Il nuovo Codice della strada tra «fallimenti del mercato» e disciplina amministrativa di settore*, in Dir. Amm. 1995, p. 181 ss, con un’impostazione - tuttavia - non condivisibile perché assimila la circolazione stradale ad un mercato che non riesce ad autodisciplinarsi e necessita quindi di *regulation*. È agevole obiettare che la circolazione stradale non è un mercato, perché la sua funzione non è lo scambio organizzato di beni o servizi, ma lo svolgimento in modo ordinato degli spostamenti di persone e cose sulla rete stradale.

Analizziamo i tre profili generali che abbiamo indicato.

I. Le ragioni giustificatrici dell'intervento pubblico sono molteplici<sup>13</sup> e si sono venute stratificando nel tempo.

La prima, storicamente, è stata quella di evitare il caos determinato da una circolazione senza regole in spazi, come quelli urbani, limitati e con un crescente affollamento di veicoli: di qui l'imprescindibilità di una disciplina amministrativa.

La seconda è quella di ridurre i danni, ed i conseguenti costi sociali, provocati da una circolazione "selvaggia".

Gli economisti usano in questi casi l'espressione esternalità negative: gli automobilisti, se non assoggettati ad una disciplina di comportamenti e a un regime di responsabilità, rovesciano all'esterno, sugli altri, gli effetti di comportamenti irresponsabili.

La terza ragione attiene alla salute pubblica (di qui, ad esempio, l'obbligo delle cinture di sicurezza).

La quarta ragione è da ricercare nella scarsità degli spazi: il panorama urbano è caratterizzato sovente da strade urbane strozzate dall'edilizia speculativa e carenza di parcheggi; di qui aree blu, corsie preferenziali, parcheggi a rotazione, orari di carico e scarico circoscritti.

Come nota Clarich alla scarsità si può rispondere o inibendo e limitando la circolazione o facendo pagare i beni scarsi (la possibilità di circolare e la sosta), e dunque selezionando economicamente quelli che circolano.

Un altro esempio, a proposito di insufficienza della rete stradale: l'auspicata liberalizzazione del trasporto pubblico (non più un solo concessionario o azienda pubblica, ma una pluralità di soggetti autorizzati) trova un limite o meglio una soglia nella congestione provocabile anche dai mezzi pubblici.

L'ultima - ma sempre più determinante - ragione di interesse pubblico è la tutela dell'ambiente urbano dagli inquinamenti atmosferici prodotti dai gas di scarico.

---

La circolazione, dunque, non è oggetto di *economic regulation*, ma di *social regulation*, per usare categorie giuridiche di derivazione statunitense, v. S. Amorosino, voce *Regolamentazione e deregolamentazione* dell'Enc. Treccani delle Scienze Sociali, vol. VII, Roma, 1997.

<sup>12</sup> V. per tutti A. La Spina e G. D. Majone, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000.

Il Profilo. La tipologia formale dei provvedimenti impiegati è molto varia: regolamenti ministeriali, regionali e locali; provvedimenti di pianificazione settoriale: piani urbani del traffico e per la viabilità extraurbana; provvedimenti generali di contingenza (ad es. targhe alterne), adottati mediante decreti o ordinanze; provvedimenti puntuali (riguardanti una o più strade).

Sotto il profilo oggettuale alcuni riguardano i veicoli, e disciplinano o vietano la circolazione di diversi tipi di essi, ne prescrivono caratteristiche ed equipaggiamenti; altri riguardano l'utilizzazione dei diversi tipi di strade ed autostrade (ad esempio: vietate ai motorini); altri ancora dispongono controlli, accertamenti e verifiche tecniche (ad esempio la revisione periodica dei veicoli ed il bollino blu); altri, infine, disciplinano i comportamenti dei conducenti, ad esempio quelli concernenti il rilascio ed il ritiro della patente e la patente a punti ed i corsi di recupero.

Tutti concorrono a formare la disciplina della circolazione e del traffico. In materia è urgente procedere ad un disboscamento normativo perché questo settore è uno di quelli in cui maggiormente si è manifestata la frenesia regolamentatrice delle burocrazie, che in tal modo hanno esteso il loro potere sui più minuti aspetti (i triangoli per la sosta d'emergenza dovevano essere di quei modelli e non di altri).

Concentrando l'attenzione sui provvedimenti che hanno come oggetto diretto ed esclusivo la disciplina della circolazione intesa come spostamenti dei veicoli e, quindi, i flussi di traffico, vengono in rilievo tre tipi di provvedimenti:

- i piani del traffico;
- le ordinanze<sup>14</sup> generali, per intere città o parti di territorio;
- le disposizioni adottate dai municipi e dalle circoscrizioni per il traffico locale e di prossimità.

Si tratta in tutti e tre i casi di provvedimenti organizzatori del traffico che - in funzione del disegno di modulazione dei flussi di circolazione - hanno spesso contenuti ablatori di facoltà dei cittadini (procedimenti ablatori personali).<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Si è qui ripresa, ed integrata, l'elencazione di Clarich, *Il nuovo Codice ...*, cit.

<sup>14</sup> In tema v. M. Cabianca, *Le ordinanze in materia di circolazione stradale tra sindaco e dirigente*, in Riv. Giur. Circ. e Trasp. 1999, p. 483.

<sup>15</sup> Cfr. M. S. Giannini, *Diritto amministrativo*, vol. II, cit.

È da notare che i vari tipi di provvedimenti sovente hanno un'incidenza sulla vita dei cittadini (e non solo dei conducenti di veicoli a motore) che è inversa rispetto a quella che sarebbe la loro gerarchia formale.

È interessante soffermarsi su questo punto.

I provvedimenti dovrebbero esser posti in sequenza logica discendente: i regolamenti; poi il disegno generale, contenuto nel piano urbano del traffico <sup>16</sup>; dal PUT dovrebbero discendere anche i provvedimenti generali (ad esempio: di chiusura al traffico dei non residenti), i quali dovrebbero esser coerenti con il disegno generale e quasi mai lo sono; finanche i provvedimenti di contingenza (ad esempio: per smaltire le concentrazioni di inquinanti) non dovrebbero esser adottati “alla giornata”, ma dovrebbero essere dei momenti attuativi di una riprogrammazione complessiva del traffico. <sup>17</sup>

Infine anche i provvedimenti di portata più limitata dovrebbero esser adottati in modo coordinato tra circoscrizioni o comuni confinanti.

Tutto ciò quasi mai accade: pochissimi comuni si sono dotati di piani urbani del traffico e le decisioni, anche di amplissima portata, vengono assunte sulla base di valutazioni quasi mai tecnicamente fondate e, viceversa, del tutto improvvisate (i decisori pubblici come una sorta di novelli “maghi della pioggia”, ma sulla pelle dei cittadini).

Si pensi all'esclusione dei veicoli non catalizzati dagli anelli ferroviari o stradali: si tratta – per la carenza di effettive possibilità di controllo – di “grida manzoniane”, destinate a risolversi in severe sanzioni solo per i casuali malcapitati.

Siamo quindi al III Profilo: l'incidenza dei provvedimenti in materia di circolazione sulla qualità della vita dei cittadini.

In proposito è sufficiente una riflessione di comune esperienza: data la delicatezza degli organismi urbani (ma anche il sovraccarico della rete stradale secondaria interurbana in tutta l'Italia industriale) molto spesso è sufficiente l'istituzione o l'inversione di un senso unico o la chiusura al traffico di una piazza o la deviazione del traffico lungo una circonvallazione, per determinare la creazione di isole tranquille, o di ingorghi permanenti, o di sovraccarichi nel traffico periurbano.

---

<sup>16</sup> C. Talice, *La natura giuridica dei piani urbani del traffico*, in Riv. Giur. Circ. e Trasp., 1987, p. 393 ss.

<sup>17</sup> A. Bardusco, *Politica della mobilità ed obiettivi dei piani del traffico* in *Studi in onore di Giuseppe Guarino*, I, Padova, 1998, p. 277.

E tutto ciò avviene, il più delle volte, mediante provvedimenti di qualche dirigente tecnico, circoscrizionale o comunale, non meditati, non discussi e non pubblicati e resi conoscibili ai cittadini soltanto attraverso l'apposizione repentina di segnali stradali.

Le cose non vanno meglio con i provvedimenti a scala più vasta: senza prima consultare i cittadini si decide del convogliamento o dirottamento di flussi di traffico o di aperture e chiusure di interi quartieri determinando – non sempre in modo limpido – il valore degli immobili, nonché la fortuna o decadenza di esercizi commerciali o artigianali o di pubblici esercizi.

Quasi mai le proteste dei cittadini ottengono risultati ed anche la giustizia amministrativa si arresta quasi sempre sulla soglia della discrezionalità tecnica (quindi, in pratica, della sostanziale insindacabilità delle scelte, a preteso contenuto tecnico, compiute dalle Amministrazioni).

I giudici procedono ad annullare i provvedimenti solo in caso di macroscopici vizi procedurali o di dimostrata, vistosa, irragionevolezza.

La situazione è tanto più critica data la vera e propria inflazione<sup>18</sup>, di recente, delle chiusure al traffico “di seconda generazione”, motivate con finalità di tutela ambientale, ma spesso anche con finalità promozionali della tutela ambientale (c.d. domeniche ecologiche, che hanno costi rilevanti e recano scarsissimi benefici per l'inquinamento atmosferico, ma fanno tanto “politicamente corretto”).

Sono provvedimenti inibitori definiti di seconda generazione in quanto – mentre in passato si interveniva a fronte di episodi di inquinamento acuto e di condizioni meteorologiche sfavorevoli, che determinavano il superamento delle soglie di attenzione – il nuovo orientamento di molte città, grandi e medie, è di prolungare o addirittura rendere semipermanenti le chiusure al traffico di porzioni crescenti di territorio urbano, con provvedimenti a macchia di leopardo.

Tutto ciò avviene molto spesso senza misure compensative, a sostegno della mobilità pubblica o di quella privata meno inquinante e senza l'apprestamento di idonee infrastrutture di supporto (ad esempio: parcheggi di scambio).

---

<sup>18</sup> Cfr. la rassegna intitolata *Molto disagio per poco o nulla*, in *Mobilità e Traffico Urbano*, n. 6/2003.

Talora (in Emilia) si è inibito a giorni alterni anche il traffico delle auto catalizzate, in contrasto con le norme che incentivano la sostituzione delle auto usate non catalitiche.<sup>19</sup>

Non spetta al giurista dare indicazioni di politica amministrativa della circolazione, ma rientra tra i suoi compiti indicare le disfunzioni ed i possibili rimedi giuridici.

Le disfunzioni sono evidenti:

- carenza di programmazione degli interventi;
- carenza di istruttoria tecnica prima dell'adozione delle decisioni, quando non estemporaneità ed orecchiamenti (certi tipi di provvedimenti, adottati da comuni pretesi modello, si diffondono come “mode”, al di là dell'effettiva necessità);
- scarsa trasparenza dei processi decisionali ed esclusione della partecipazione dei cittadini;
- noncuranza dell'incidenza dei provvedimenti da adottare sui diritti dei cittadini (di tutti i cittadini: automobilisti e non) e mancata ponderazione della praticabilità di soluzioni meno penalizzanti.

Quali possono essere i rimedi? È evidente che le cose dovrebbero cominciare a cambiare innanzitutto in sede legislativa, nella quale la lobby bipartisan degli enti locali chiede ed ottiene (con l'avallo del Ministero dell'Ambiente e l'acquiescenza di quello delle Infrastrutture) poteri ed istituti sempre più incidenti sulla libertà del cittadino: dalla pubblicizzazione degli ausiliari privati del traffico sino, in prospettiva, alla attribuzione di poteri eccezionali ai sindaci delle maggiori città (come se i poteri attuali, che consentono loro di fare e disfare a piacimento, non fossero sufficienti e se gli accresciuti poteri potessero supplire - al di là della oggettiva, enorme, complessità dei problemi del traffico - alla povertà o carenza di serie analisi e di programmi ragionati.

Purtroppo non esiste una lobby legislativa degli automobilisti.

A livello propriamente amministrativo occorre ripartire da alcuni concetti essenziali dell'amministrazione nei paesi democratici:

- I - la programmazione settoriale (del traffico) ed intersettoriale (degli equilibri e sviluppi urbani);
- II - la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, alla formazione delle decisioni che incidono pesantemente sulla qualità della vita individuale e collettiva;

---

<sup>19</sup> Si è ripresa, tra tante, l'analisi di L. Pascotto, *Chiusure al traffico: verso provvedimenti di “nuova generazione?”*, Direzione Studi e Ricerche dell'ACI – novembre 2002.

III - la proporzionalità dei provvedimenti adottati rispetto alle effettive necessità in attento bilanciamento con i diritti sui quali si incide.

Vediamo rapidamente questi tre profili.

I - La programmazione del traffico.

Poiché si tratta di materia riconducibile al governo del territorio<sup>20</sup> (nel senso amplissimo che ne dà l'art. 117 Cost., come modificato con l. cost. n. 3/2001) lo Stato ha potestà legislativa concorrente con quella delle regioni e può, dunque, indicare i contenuti minimi che devono avere i piani del traffico urbani ed extraurbani (ma ormai anche interurbani) e soprattutto i principi relativi ai procedimenti, in pubblico contraddittorio, mediante i quali devono essere elaborati.

Ma oltre a delineare le diverse figure di piani il legislatore nazionale può introdurre norme di favore o sfavore per i Comuni che rispettivamente abbiano o non abbiano adottato i piani del traffico.

II - La partecipazione ai procedimenti relativi ai provvedimenti in materia di circolazione.

Si tratta, come s'è detto, di provvedimenti generali a contenuto ordinatorio in quanto, perfino se riguardano una sola strada, interessano una pluralità indeterminata di utenti motorizzati.

Ne consegue che per assicurare la partecipazione debbono essere adottate nel procedimento adeguate forme di pubblicità/notizia, tali da consentire la partecipazione dei cittadini interessati.

Quanto meno dei cittadini che abbiano uno stabile collegamento con il territorio interessato o almeno un dimostrato interesse (anche di attraversamento) all'assetto del traffico in una certa area.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Sia consentito il rinvio a S. Amorosino, *Il governo del territorio tra Stato, Regioni ed enti locali*, in Riv. Giur., Ed. 2003; v. anche Corte Costituzionale sent. n. 303/2003.

<sup>21</sup> Tra gli scritti recenti v. per tutti M. D'Alberti, *La "visione" e la "voce": le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl. 2000, p. 1; R. Ferrara, *Procedimento amministrativo e partecipazione: appunti preliminari*, in Foro It., 2000, III, p. 27; F. Trimarchi, *Considerazioni in tema di partecipazione al procedimento amministrativo*, in Dir. Proc. Amm. 2000, p. 267; G. Gardini, *Comunicazione di avvio e partecipazione procedimentale: costi e benefici di una regola di democrazia*, in Giorn. Dir. Amm., 2001, p. 1025.

Non sono più ammissibili provvedimenti adottati alle spalle dei cittadini, anche se discussi in Consiglio Comunale: la rappresentanza politica, com'è noto, non può surrogare le espressioni della società civile.

Anche questi profili, in quanto attengono all'esercizio del diritto di partecipazione<sup>22</sup> dei cittadini, possono esser delineati, in termini generali, nelle norme statali di principio in materia di pianificazione del traffico.

III - Infine il punto più sostanziale, anch'esso auspicabilmente da ribadire nelle disposizioni di principio da adottarsi dal legislatore statale: la proporzionalità dell'azione amministrativa.

In estrema sintesi il principio di proporzionalità è articolato nel senso che i provvedimenti autoritativi: a) debbono essere idonei a raggiungere il fine cui sono preordinati; b) debbono essere effettivamente necessari; c) non devono incidere sulle situazioni giuridiche soggettive in misura superiore a quella indispensabile a conseguire il fine prefissato.<sup>23</sup>

In altre parole vi è un vero e proprio divieto di inutile restrizione delle situazioni soggettive dei cittadini, divieto che deve essere tanto più stringente in una materia nella quale i provvedimenti autoritativi incidono su una libertà (anche a volerla considerare una libertà che attiene non alla persona in sé, ma alla vita di relazione, dunque all'individuo sociale<sup>24</sup>).

Il principio di proporzionalità si traduce in un duplice obbligo per l'amministrazione procedente:

- di esplorare in sede istruttoria tutte le soluzioni possibili scegliendo quella meno gravosa per la libertà di circolazione/spostamento;
- di motivare nel modo più dettagliato e puntuale il criterio di bilanciamento che è stato adottato tra la necessità di provvedere in un certo modo ed i diritti dei cittadini.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Piace ricordare che il primo a qualificare come diritto soggettivo quello di partecipazione è stato E. Dalfino - un amministrativista che fu anche sindaco di Bari - in: *Basi per il diritto soggettivo di partecipazione nel procedimento amministrativo*, ora in AA.VV. *Le trasformazioni del diritto amministrativo. Scritti degli allievi per gli ottanta anni di M. S. Giannini* (a cura di S. Amorosino), Milano, 1995, p. 107.

<sup>23</sup> Si è ripresa la definizione di D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2000, p. 79.

<sup>24</sup> P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 172.

Le sommarie indicazioni che precedono certamente non si inverteranno se si attende che – grazie ad una bacchetta magica – i pubblici poteri “di riferimento”, legislativo ed amministrativo, in materia di disciplina della circolazione, si ravvedano improvvisamente.

Parafrasando il titolo di un saggio di un grande amministrativista <sup>26</sup> *vanum est disputare de potestate*, cioè almanaccare come dovrebbe essere il potere.

L'unico mezzo perché cambi attitudini consolidate (e, nel nostro caso, non sufficientemente contrastate) è ch'esso si trovi di fronte un'iniziativa decisa dei destinatari delle sue decisioni.

Nelle società contemporanee gli interessi diffusi <sup>27</sup> dei cittadini trovano voce soprattutto mediante associazioni (o enti pubblici associativi, com'è l'ACI <sup>28</sup>).

Non può esser lasciato il monopolio – informativo e di iniziativa pubblica - della rappresentanza degli interessi diffusi a qualche organizzazione sedicente di tutela dei consumatori, che agisce in modo populistico e, nel nostro settore, sempre volto a penalizzare gli automobilisti, indicati quali responsabili unici dell'inquinamento urbano.

È notorio che si tratta di una falsa verità.

Ma le false verità sono le più pericolose perché se non sono adeguatamente combattute attecchiscono più facilmente.

---

<sup>25</sup> V. in tema A. Bonazzi, *Le motivazioni degli atti amministrativi in materia regolata dal Codice della strada* in Arch. Giur. Circ. 2001, p. 359.

<sup>26</sup> E. Cannada Bartoli, *Vanum disputare de potestate. Riflessioni sul diritto amministrativo* in AA.VV., *Scritti in onore di M. S. Giannini*, vol. III, Milano, 1988.

<sup>27</sup> In tema v. per tutti R. Rota, *Gli interessi diffusi nell'azione della pubblica amministrazione*, Milano, 1998

<sup>28</sup> V. G. P. Rossi, *Gli enti pubblici*, Bologna, 1991, p. 119.