



ANALISI GIURIDICA E SINTESI OPERATIVA DEL TAR LOMBARDIA, II, 03/08/26 N° 1117

La sentenza è particolarmente utile per la Polizia Locale perché affronta in modo diretto la questione di quale sia l'ufficio ed "organo" competente nell'adozione dei provvedimenti di modifica della circolazione, i limiti dell'istruttoria necessaria, la discrezionalità tecnica dell'amministrazione e la partecipazione dei residenti.

Principio della sentenza

Il TAR Lombardia afferma, in sostanza, che **l'istituzione di un senso unico su un tratto circoscritto di strada costituisce un atto puntuale di regolazione della circolazione e non un atto di pianificazione generale della viabilità.**

Pertanto non è necessaria una deliberazione della Giunta comunale, la competenza appartiene al **dirigente/responsabile del competente settore**, in applicazione dell'art. 107 TUEL, la scelta viabilistica è espressione di **discrezionalità tecnica**, il giudice amministrativo non può sostituire la propria valutazione tecnica a quella dell'Amministrazione, l'istruttoria richiesta deve essere proporzionata alla concreta rilevanza e complessità dell'intervento e per i provvedimenti generali di disciplina della circolazione non è necessario, di regola, l'avviso di avvio del procedimento ai singoli residenti.

Competenza: dirigente/responsabile della Polizia Locale

I ricorrenti sostenevano che l'ordinanza fosse illegittima perché adottata dal Responsabile della Polizia Locale anziché dalla Giunta comunale, ma il TAR respinge la tesi.

La distinzione fondamentale è tra:

Tipo di provvedimento	Competenza
Atto di indirizzo politico/programmazione generale	Giunta
ZTL di particolare impatto territoriale	Giunta
Area pedonale/assetto generale della circolazione	Giunta, nei casi previsti
Senso unico su specifico tratto stradale	Dirigente/responsabile
Divieto di transito puntuale	Dirigente/responsabile
Disciplina della sosta	Dirigente/responsabile
Modifica puntuale della circolazione	Dirigente/responsabile

Il TAR valorizza il principio di **separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa**, previsto dall'art. 107 TUEL. Il riferimento all'art. 7 CdS non deve quindi essere letto isolatamente: laddove la norma attribuisce al "sindaco" determinate funzioni di regolamentazione della circolazione, queste, nell'ordinamento degli enti locali, sono ormai ricondotte alla competenza gestionale della dirigenza/responsabile del servizio, salvo le ipotesi che implicano vere scelte di programmazione generale.

Quindi la previsione di un senso unico su un tratto determinato di strada = ordinanza gestionale del dirigente/responsabile competente.

Non occorre, per il solo fatto che la modifica abbia una certa durata o incida sui residenti, una deliberazione della Giunta.

Differenza tra regolazione puntuale e pianificazione generale

È questo il criterio che la Polizia Locale deve utilizzare. La domanda da porsi prima di emanare l'ordinanza è: **sto regolando concretamente la circolazione in uno specifico punto/tratto stradale oppure sto modificando l'assetto generale della mobilità urbana?**

Nel primo caso siamo nell'ambito gestionale, mentre nel secondo possono emergere competenze programmatiche della Giunta.

Il TAR precisa che la misura esaminata riguardava un «tratto di una sola via cittadina» e da ciò deriva la qualificazione come provvedimento **puntuale** e non programmatico.

L'istruttoria: non sempre servono studi del traffico

I ricorrenti contestavano l'assenza di studi sui flussi di traffico, l'assenza di dati statistici, di analisi tecniche e specifici elementi documentali, ma il TAR non ritiene tale carenza sufficiente a determinare l'illegittimità e la ragione risiede nel **principio di proporzionalità dell'istruttoria rispetto all'intervento**.

Per una modifica limitata della circolazione non è necessariamente necessario predisporre uno studio complesso, una simulazione del traffico, una relazione specialistica o un'indagine statistica articolata.

Il responsabile può fondare la propria decisione anche sulla **conoscenza diretta dello stato dei luoghi**, acquisita nell'ordinario esercizio delle funzioni istituzionali.

Attenzione, la sentenza non afferma che l'istruttoria sia sempre irrilevante, il TAR afferma che, nel caso concreto l'intervento era territorialmente molto limitato, il responsabile conosceva direttamente la situazione, la modifica era collegata a una precedente sperimentazione e la nuova disciplina derivava dall'esperienza concreta della precedente modifica. Pertanto, non bisogna trasformare questa sentenza nella regola “per un'ordinanza viabilistica non serve istruttoria.”

La regola corretta è quella per cui **l'istruttoria deve essere adeguata alla natura, alla portata e alla complessità della misura viabilistica adottata**.

La sperimentazione della viabilità

Interessante è poi il ragionamento relativo alla precedente ordinanza. Il Comune aveva inizialmente istituito il senso unico **in via provvisoria** durante i lavori e la sperimentazione aveva evidenziato un miglioramento della sicurezza, una maggiore fluidità del traffico e benefici per la circolazione pedonale. Successivamente il Comune ha trasformato quella soluzione in una regolamentazione stabile e il TAR riconosce quindi una sorta di **valore istruttorio all'esperienza sul campo**.

In pratica la progressione degli atti e dei fatti è stata: **ordinanza provvisoria → osservazione degli effetti → valutazione dell'esperienza → eventuale stabilizzazione/modifica della disciplina**.

Questo è particolarmente utile per la Polizia Locale, perché una relazione di servizio che documenti le condizioni del traffico, le criticità riscontrate, gli incidenti avvenuti, le difficoltà di transito, i comportamenti degli utenti e gli effetti della sperimentazione può costituire un importante elemento istruttorio.

Discrezionalità tecnica dell'Amministrazione

Il TAR riconosce all'Amministrazione una **ampia discrezionalità tecnica** nella regolazione della circolazione e il sindacato del giudice non consiste nel verificare quale soluzione sia “migliore” secondo il proprio giudizio, difatti il controllo giudiziale interviene quando emergano una macroscopica illogicità, una manifesta irragionevolezza, un difetto di istruttoria o un travisamento dei

fatti. Quindi **il giudice non sceglie la soluzione viabilistica migliore al posto dell'Amministrazione.**

Questo principio vale anche nei rapporti tra Polizia Locale e cittadini, un residente non può ottenere l'annullamento dell'ordinanza semplicemente dimostrando che, secondo lui, sarebbe stata preferibile una ZTL o l'apposizione di un dosso, di un limite di velocità, la realizzazione di un senso unico inverso, installare un semaforo o l'adozione di un'altra soluzione tecnica.

Occorre dimostrare un **vizio macroscopico della scelta amministrativa**, non semplicemente l'esistenza di una soluzione alternativa.

Il legittimo affidamento dei residenti

I residenti sostenevano di avere un legittimo affidamento sulla conservazione della precedente disciplina del traffico, ma il TAR esclude tale posizione. Il principio operativo è che **la disciplina della circolazione stradale non attribuisce ai residenti un diritto acquisito alla conservazione dell'assetto viabilistico esistente.**

La circolazione urbana è infatti oggetto di potere amministrativo discrezionale, pertanto l'Amministrazione può modificare sensi di marcia, divieti, discipline della sosta, accessi e percorsi, anche modificando una situazione esistente da lungo tempo.

Naturalmente deve rispettare la competenza, l'istruttoria, la presenza di motivazione, ragionevolezza, proporzionalità e la tutela della sicurezza della circolazione.

Le soluzioni alternative proposte dai cittadini

Il TAR affronta anche la censura relativa alla mancata valutazione di alternative, i ricorrenti proponevano, ad esempio rallentatori di velocità, ZTL, pilomat, telecamere o altre soluzioni, ma il TAR afferma che **non spetta al privato imporre all'Amministrazione la soluzione tecnica preferita** e neppure il giudice può sostituire la propria valutazione a quella dell'Amministrazione.

Quindi la contestazione che "Esisteva una soluzione migliore" non è sufficiente. È invece potenzialmente significativa, ma va fondata e provata, la contestazione "la soluzione adottata è manifestamente illogica, contraddittoria, sproporzionata o fondata su un'erronea rappresentazione dei fatti."

Partecipazione procedimentale: niente comunicazione individuale ai residenti

Il TAR richiama il carattere generale delle determinazioni comunali concernenti la circolazione e anche se il provvedimento riguarda concretamente una determinata strada, esso è rivolto a una **pluralità indeterminata di utenti della strada**, di conseguenza non è necessario comunicare individualmente l'avvio del procedimento ai residenti, ai proprietari degli immobili ai commercianti e altri utenti della strada.

Il principio è: ordinanza generale di disciplina della circolazione → nessun obbligo di comunicazione individuale di avvio del procedimento.

Accesso agli atti

I ricorrenti avevano chiesto tutti i documenti, anche endoprocedimentali, che avevano determinato l'ordinanza. Il Comune inizialmente aveva prodotto un solo documento e il TAR ha quindi ordinato all'Amministrazione di verificare se esistessero ulteriori atti istruttori. Successivamente è emerso che non esistevano ulteriori atti anteriori all'ordinanza.

Questo aspetto, pur non determinando l'accoglimento del ricorso, offre una **lezione operativa importante** e cioè che **per ogni ordinanza viabilistica è opportuno conservare nel fascicolo** la relazione istruttoria, relazione dei sopralluoghi, le fotografie, una planimetria, le eventuali precedenti ordinanze, le segnalazioni ricevute, i dati sugli incidenti, gli eventuali rilievi sui flussi di traffico, le comunicazioni con altri uffici, la valutazione tecnica del responsabile, le eventuali sperimentazioni e lamotivazione della scelta finale.

Non perché tutti questi documenti siano sempre obbligatori, ma perché **rafforzano la dimostrabilità dell'istruttoria**.

Le cinque regole operative che emergono dalla sentenza

REGOLA 1 – COMPETENZA

Il senso unico su uno specifico tratto stradale è ordinariamente un atto gestionale del dirigente/responsabile competente e non un atto della Giunta.

REGOLA 2 – ISTRUTTORIA

L'istruttoria deve essere proporzionata alla portata dell'intervento: per una modifica limitata può essere sufficiente anche la conoscenza diretta dello stato dei luoghi, adeguatamente rappresentata.

REGOLA 3 – DISCREZIONALITÀ

La scelta viabilistica è sindacabile solo per vizi macroscopici di illogicità, irragionevolezza, difetto di istruttoria o travisamento.

REGOLA 4 – NESSUN DIRITTO ACQUISITO

I residenti non hanno un diritto alla conservazione della precedente disciplina della circolazione.

REGOLA 5 – PARTECIPAZIONE

Le ordinanze generali di disciplina della circolazione, rivolte a una pluralità indeterminata di utenti, non richiedono la comunicazione individuale di avvio del procedimento ai residenti.

Massime della sentenza

In materia di disciplina della circolazione stradale, l'istituzione di un senso unico di marcia riferito a uno specifico e circoscritto tratto di strada costituisce un provvedimento puntuale di regolazione della circolazione, riconducibile all'attività gestionale dell'amministrazione e, pertanto, di competenza del dirigente o, in mancanza, del responsabile del competente settore, senza necessità di deliberazione della Giunta comunale, non trattandosi di atto di pianificazione generale né di istituzione di zona a traffico limitato.

La scelta di modificare puntualmente la disciplina della circolazione stradale costituisce esercizio di discrezionalità tecnica dell'Amministrazione ed è sindacabile dal giudice amministrativo esclusivamente in presenza di macroscopici vizi di illogicità, irragionevolezza, difetto di istruttoria o travisamento dei fatti; l'istruttoria deve essere proporzionata alla natura e alla limitata estensione dell'intervento, sicché, per modifiche circoscritte della viabilità, può risultare sufficiente la conoscenza diretta dello stato dei luoghi acquisita dal competente ufficio nell'esercizio delle proprie funzioni, senza necessità di specifici studi statistici sui flussi di traffico.

Le determinazioni comunali concernenti la disciplina della circolazione stradale, pur incidendo su specifici ambiti territoriali, hanno portata generale in quanto rivolte alla

pluralità degli utenti della viabilità e, ove non presentino carattere propriamente pianificatorio, non richiedono la comunicazione individuale di avvio del procedimento ai residenti delle strade interessate.

La precedente disciplina della circolazione stradale non determina in capo ai residenti un diritto acquisito o un legittimo affidamento qualificato alla sua conservazione, essendo l'organizzazione della viabilità urbana rimessa alla discrezionalità dell'Amministrazione, purché esercitata nel rispetto dei principi di competenza, istruttoria, motivazione, ragionevolezza e proporzionalità.

La sentenza in una frase

Per la Polizia Locale:

Un senso unico puntuale può essere disposto dal Responsabile del servizio; non serve necessariamente uno studio complesso del traffico, ma occorre un'istruttoria proporzionata e una motivazione concreta; la scelta appartiene alla discrezionalità tecnica dell'Amministrazione e i residenti non possono pretendere né la conservazione della precedente viabilità né la preventiva partecipazione individuale al procedimento.

Nota importante: questa conclusione va riferita alla fattispecie concreta esaminata dal TAR: **modifica puntuale e circoscritta della circolazione**. Non può essere automaticamente estesa a interventi di pianificazione generale, ZTL, aree pedonali o modifiche strutturali dell'assetto complessivo della mobilità urbana.

Giovanni Paris