

Pubblicato il 20/01/2026

N. 00126/2026 REG.PROV.COLL.

N. 00187/2024 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 187 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da
-OMISSIS- rappresentato e difeso dall'avvocato Silvia Marzot, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Bologna, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonella Trentini e Nadia Zanoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso l'Avvocatura civica, in Bologna, piazza Maggiore, 6;

Città Metropolitana di Bologna, rappresentata e difesa dagli avvocati Cristina Barone e Francesca Scarpiello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bologna, domiciliataria *ex lege* in Bologna, via A. Testoni, 6;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Silvia Marzot, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

ad opponendum:

Fondazione Michele Scarponi E.T.S. e Associazione Italiana Familiari e Vittime della Strada (Aifvs) Aps, rappresentate e difese dall'avvocato Tommaso Rossi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

per quanto attiene al ricorso introduttivo:

- della deliberazione P.G. 540417/2019 del 2 dicembre 2019, con cui il Consiglio Comunale ha approvato il Piano Generale del Traffico Urbano (PGTU);
- della delibera della Giunta comunale di Bologna, P.G. 729102/2022 di data 2 novembre 2022, (Linee di Indirizzo PPTU), di approvazione delle linee di indirizzo per la realizzazione del Piano Particolareggiato del Traffico Urbano (PPTU) "Bologna Città 30";
- della delibera della Giunta comunale di Bologna P.G. n. 410039/2023 del 13 giugno 2023 e relativi allegati con la quale è stato approvato il Piano Particolareggiato del Traffico Urbano (PPTU) "Bologna Città 30";
- della determina dirigenziale P.G. 552429/2023 del 24 agosto 2023 e relativi allegati, con la quale è stato approvato il Progetto esecutivo dei lavori di realizzazione dei segnali orizzontali e verticali per l'implementazione della Città 30;
- della delibera del Consiglio della città Metropolitana n. 54/2019 del 27 novembre 2019 e relativi allegati, con la quale è stato approvato il piano urbano della mobilità sostenibile (PUMS), relativa alla parte del PUMS in cui si prevede che il concetto di "zona 30" deve evolvere in quello di "città 30";
- di tutte le ordinanze con cui è stata ordinata l'istituzione della ZONA 30 KM/H, nelle singole aree della città e più precisamente la prot. n. 693560/2023, la 691042/2023, la 692781/2023, la 693128/2023, la 693139/2023, la 693536/2023, la 693540/2023, la 693554/2023, la 693562/2023, la 93565/2023, la 693569/2023, la 693574/2023, la 693581/2023, la 693586/2023, la 693589/2023, tutte datate 15 gennaio 2024;

per quanto attiene al ricorso per motivi aggiunti:

- della Relazione per ricorso Tar progetto di sicurezza urbana inerente la riduzione della velocità in varie strade del centro abitato, denominato "CITTA 30" adottata dal Direttore Dipartimento Lavori pubblici verde e mobilità sostenibile del 12/04/2024 e tutti i 23 allegati alla predetta relazione.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Bologna, della Città Metropolitana di Bologna e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Visto l'intervento *ad adiuvandum* della Fondazione Michele Scarponi E.T.S., congiuntamente con l'Associazione Italiana Familiari e Vittime della Strada (AIFVS) APS;

Visto l'intervento *ad opponendum* di -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 gennaio 2026 la dott.ssa Mara Bertagnolli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il ricorso in esame è stato originariamente proposto da due tassisti operanti nel territorio di Bologna, i quali lamentavano il fatto che l'imposizione generalizzata del limite dei trenta chilometri orari avrebbe comportato tempi di percorrenza quasi doppi, con la conseguente riduzione del numero delle chiamate a cui rispondere e notevole contrazione del guadagno, per buona parte legato alla quota fissa richiesta per ogni corsa che va dai 3,40 euro ai 6,10 euro o addirittura 11,00 euro dall'aeroporto.

I ricorrenti lamentavano, dunque, la lesione della *chance* di effettuare più corse rispetto a quelle possibili in presenza del limite di 50 km/h, integrante un danno emergente consistente nell'ingiusta privazione di un interesse meritevole di tutela, presente nel patrimonio dei ricorrenti nel momento in cui è divenuta effettiva la lesione con l'entrata in vigore del limite dei 30 km/h.

Essi hanno impugnato gli atti pianificatori [ovvero il Piano Generale del Traffico Urbano (PGTU), il Piano Particolareggiato del Traffico Urbano (PPTU) e le correlate linee di indirizzo per la realizzazione del medesimo e l'approvazione, da parte della Città metropolitana di Bologna, del piano urbano della mobilità sostenibile (PUMS)], congiuntamente con le ordinanze dirigenziali che hanno dato attuazione alle previsioni urbanistiche, deducendo, al fine di dimostrare l'illegittimità di tali atti, le seguenti censure:

1. Violazione e/o falsa applicazione degli articoli 1, 7, 12 e 142 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285; Violazione e/o falsa applicazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione; eccesso di potere, sviamento di potere. L'art. 142 del Codice della strada prevede, al comma 2, che gli enti proprietari della strada possano derogare i limiti previsti dalla disposizione *"seguendo le direttive che saranno impartite dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti"*. Secondo parte ricorrente l'adozione delle misure avrebbe dovuto essere preceduta dal confronto con il Ministero per individuare le necessarie direttive e non avrebbe rispettato i presupposti cui il codice della strada subordina l'intervento regolatorio del Comune al fine di abbassare il limite di velocità all'interno dei centri urbani rispetto a quello ordinario dei 50 km/h;
2. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 142 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285; violazione e/o falsa applicazione della direttiva del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 27 aprile 2006. Il comma 2 dell'art. 142, infatti, prevede che: *"Entro i limiti massimi suddetti, gli enti proprietari della strada possono fissare, provvedendo anche alla relativa segnalazione, limiti di velocità minimi e limiti di velocità massimi, diversi da quelli fissati al comma 1, in determinate strade e tratti di strada quando l'applicazione al caso concreto dei criteri indicati nel comma 1 renda opportuna la determinazione di limiti diversi, seguendo le direttive che saranno impartite dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti. Gli enti proprietari della strada hanno l'obbligo di adeguare tempestivamente i limiti di velocità al venir meno delle cause che hanno indotto a disporre limiti particolari. Il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti può modificare i provvedimenti presi dagli enti proprietari della strada, quando siano contrari alle proprie direttive e comunque contrastanti con i criteri di cui al comma 1."* La previsione di limiti inferiori dovrebbe, dunque, essere eccezionale e non generalizzata ed estesa praticamente a tutto il territorio comunale, nonché temporanea e legata a specifiche cause: condizioni che, nel caso di specie, non ricorrerebbero;
3. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1 e 142 del decreto-legislativo 30 aprile 1992, n. 285; eccesso di potere per carenza istruttoria; eccesso di potere per carenza e/o laconicità della motivazione; sviamento di potere. Violazione dell'art. 3 della legge 241 del 1990. Violazione e/o falsa applicazione della circolare del MIT n. 1200 del 14 giugno 1979, e della direttiva del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 24 ottobre 2000. Violazione e/o falsa applicazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione. Nelle ordinanze non sarebbero esplicitate le motivazioni che avrebbero legittimato l'imposizione del limite: mancherebbe,

dunque, la motivazione dei provvedimenti. Inoltre il limite sarebbe generalizzato e avrebbe omogeneizzato aree che non sarebbero tra di loro omogenee, escludendo la necessaria ragionevolezza delle misure adottate;

4. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 142 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285; violazione e/o falsa applicazione della direttiva ministeriale del 12 aprile 1995; inefficacia dell'atto presupposto. Secondo parte ricorrente, il Piano generale del traffico urbano avrebbe dovuto essere attuato entro due anni, pena la perdita di efficacia e la necessità del suo aggiornamento. Nel caso di specie esso è stato approvato il 2 dicembre 2019, ma è stato attuato con l'approvazione del Piano particolareggiato del traffico urbano solo il 13 giugno 2023, nonché con i successivi atti attuativi (ovvero il progetto esecutivo dei lavori di realizzazione dei segnali orizzontali approvato il 24 agosto 2023 e le ordinanze datate 16 gennaio 2024);

5. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 5 e 7 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 44 dello Statuto del Comune di Bologna; incompetenza relativa. Le ordinanze sarebbero state illegittimamente adottate dal Dirigente in luogo del Sindaco, indicato come competente all'introduzione di nuovi limiti con una norma che sarebbe successiva alla riforma del riparto delle competenze risalente alla legge 142 del 1990;

6. Violazione e/o falsa applicazione dell'art 134, comma 4, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TU Enti Locali); carenza del requisito dell'urgenza; eccesso di potere per contraddittorietà intrinseca ed estrinseca. Secondo parte ricorrente non sussisteva alcuna ragione per dichiarare le ordinanze immediatamente esecutive.

Il 14 marzo 2024, si è costituito *ad adiuvandum* il consigliere comunale -OMISSIS-.

Si è, quindi, costituito in giudizio anche il Comune, che ha eccepito l'inammissibilità del ricorso sia per la mancata tempestiva impugnazione dei piani e in particolare di quello particolareggiato che prevedeva l'entrata in vigore del contestato limite da gennaio 2024 (pertanto, secondo il Comune, le ordinanze successive sarebbero mera esecuzione del Piano), sia per la mancata dimostrazione dell'interesse a ricorrere.

Nel merito l'amministrazione locale ha sostenuto l'infondatezza del ricorso, dal momento che non vi sarebbe nessuna necessità di confronto con il Ministero, che non potrebbe dettare direttive per l'esercizio di un potere regolatorio che trova il proprio riconoscimento nel codice della strada. Non sarebbe stato, quindi, necessario acquisire alcuna direttiva del Ministero.

In ogni caso, non sarebbe stato necessario dimostrare il ricorrere delle condizioni previste dal codice per un'eccezionale riduzione del limite di velocità, in quanto tutti gli atti impugnati risultano conformi alla pianificazione, che è stata approvata in ossequio alle raccomandazioni comunitarie e alla direttiva ministeriale. Rispetto alla pianificazione – ha soggiunto il Comune - neanche le associazioni dei tassisti hanno presentato osservazioni.

Quanto alla pretesa scadenza del P.G.T.U. biennale, il Comune ha sostenuto che, poiché il potere sostitutivo del Ministero, che è previsto nel caso di mancata adozione, non è disciplinato nel caso di mancato aggiornamento, il mancato adeguamento non comporterebbe la decadenza delle previsioni dopo i due anni: esse continuerebbero a valere.

Il Comune ha altresì eccepito l'inammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* del Consigliere -OMISSIS-, in quanto privo di legittimazione proprio per tale sua qualifica.

Difese del tutto analoghe sono state dispiegate dalla Città metropolitana.

Un'ampia memoria è stata depositata anche dalla difesa del Ministero, che ha rappresentato, innanzitutto, come la direttiva dell'1 febbraio 2014 sia stata frutto del confronto con i Comuni e alla sua emanazione abbia fatto seguito un incontro che ha visto la partecipazione anche del Comune di Bologna. Ciononostante il Comune è rimasto silente a fronte della richiesta di chiarimenti che il Ministero ha rivolto allo stesso il 12 marzo 2024.

Il Ministero ha, quindi, fatto richiamo al rispetto dei ruoli istituzionali e ricordato come la norma preveda la possibilità dell'esercizio del potere sostitutivo del Ministero per ottenere il rispetto del codice della strada, sottolineando come il Comune abbia inteso, di fatto e contravvenendo al codice della strada, introdurre un nuovo limite di velocità generalizzato a trenta chilometri all'ora.

Si sono costituite in giudizio, *ad opponendum*, anche la Fondazione Michele Scarponi e l'Associazione Italiana familiari e vittime della strada AIFVS APS (già Onlus), sostenendo l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse concreto ed attuale all'azione degli odierni ricorrenti e l'infondatezza di quanto dedotto, in particolare evidenziando i positivi effetti riscontrati in sei mesi di applicazione della misura e l'utilità della stessa, la cui introduzione sarebbe comunque legittimata dagli artt. 141 e 142 *bis* del codice della strada.

Dopo la rinuncia all'istanza cautelare e il deposito di un ricorso per motivi aggiunti, con cui sono stati impugnati anche la Relazione redatta dagli Uffici comunali per articolare la difesa avanti a questo Tribunale e i relativi allegati, alla pubblica udienza del 23 ottobre 2024, con sentenza n. -OMISSIS-, è stata dichiarata l'inammissibilità del ricorso a causa della mancata dimostrazione, in capo ai ricorrenti, della sussistenza dell'interesse a ricorrere e della legittimazione ad agire.

Con la suddetta sentenza questo Tribunale ha:

- ritenuto superfluo entrare nel merito della legittimazione alla costituzione *ad opponendum* della Fondazione Michele Scarponi;
- ammesso la costituzione dell'Associazione Italiana familiari e vittime della strada AIFVS APS, che è l'unica associazione di familiari di vittime della strada in Italia legittimata con decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a rappresentare l'interesse sociale e collettivo per "fermare la strage stradale e dare giustizia ai superstiti";
- escluso la legittimazione a ricorrere del consigliere comunale ricorrente *ad adiuvandum*;
- ritenuto inammissibile il ricorso introduttivo per carenza dei presupposti dell'azione;
- ritenuto inammissibile il ricorso per motivi aggiunti per motivi propri, essendo stato impugnato "un atto tecnico interno, strumentale all'esercizio dell'attività difensiva nell'ambito del giudizio pendente".

Con sentenza n. -OMISSIS-, il Consiglio di Stato ha, in primo luogo, escluso la tardività del ricorso, ritenendo legittima l'impugnazione in un'unica soluzione degli atti presupposti congiuntamente con gli atti applicativi e, ravvisata la sussistenza dell'interesse a ricorrere e della legittimazione ad agire in capo ai ricorrenti, ha annullato la sentenza impugnata con rinvio al giudice di primo grado ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 105 c.p.a., come interpretato dalla pronuncia dell'Adunanza plenaria n. 16 del 2024.

Il giudizio è stato, quindi, riassunto dal solo tassista -OMISSIS-, sottolineando come il Consiglio di Stato abbia riconosciuto la ricevibilità del ricorso.

Anche il consigliere -OMISSIS- ha depositato atto di intervento in riassunzione insistendo per l'accoglimento del ricorso principale sulla base dei medesimi motivi già dedotti e della documentazione già in atti nel proprio atto di intervento originario. Egli, peraltro, ha precisato di essere cittadino di Bologna, e, quindi, interessato alla caducazione di un provvedimento incidente su diversi diritti costituzionalmente garantiti, ovvero il diritto alla sicurezza personale, il diritto alla salute, per gli aspetti ambientali e il diritto alla mobilità, senza, però, dare conto di come essi risulterebbero incisi negativamente dal provvedimento impugnato.

Parimenti anche la Fondazione Michele Scarponi ETS, congiuntamente con l'Associazione Italiana familiari e vittime della strada AIFVS APS, ha riassunto il proprio intervento *ad opponendum*, insistendo per il riconoscimento della legittimazione ad intervenire anche in capo alla Fondazione.

In vista dell'ulteriore trattazione in pubblica udienza per l'esame della controversia nel merito, tutte le parti hanno depositato memorie e repliche.

In particolare:

- il Ministero ha ribadito la lesione del quadro istituzionale dei rapporti tra Stato e Comuni nella regolazione del traffico;

- le intervenienti *ad opponendum* hanno insistito sull'applicabilità in via analogica dei principi affermati dal Consiglio di Stato con riferimento alla competenza del Comune di Milano a regolare l'accesso ai veicoli alle zone a traffico limitato della città per finalità di sicurezza stradale e hanno rappresentato, dati alla mano, il positivo effetto sul numero degli incidenti con feriti e mortali dell'applicazione della misura avversata;

- la Città Metropolitana ha puntato il *focus* delle sue difese sulla conformità delle previsioni del PUMS rispetto all'art. 142 del codice della strada, in quanto perseguirebbero l'obiettivo di garantire una maggiore "sicurezza della circolazione stradale" e "tutela della vita umana", rispetto a quanto comunque assicurato dal limite dei 50 Km/h. Obiettivo, peraltro, conforme al Piano Nazionale per la Sicurezza Stradale 2030 (PNSS 2030) - espressamente richiamato dalle ordinanze comunali impuginate - che prevede specificamente, in determinati contesti, la limitazione della velocità a 30 Km/h e che si pone come obiettivo generale il dimezzamento dei morti e feriti gravi entro il 2030, nonché l'azzeramento totale del numero dei morti su strada entro il 2050. Essa ha altresì precisato che, al momento, l'applicazione della strategia Città 30 non riguarda le strade urbane di tutti i 55 Comuni della città metropolitana di Bologna, ma solo le strade urbane del Comune di Bologna, con conseguente inconferenza di dati sull'incidentalità stradale accorpati su base regionale o provinciale richiamati dai ricorrenti e da cui non emerge la specifica incidenza comunale (cfr. report doc. 66 parte ricorrente).

Parte ricorrente, oltre ad avere riproposto l'eccezione di inammissibilità per carenza di legittimazione attiva in capo alle intervenienti *ad opponendum* e ad aver contestato il deposito di nuova documentazione (ritenendo ciò incompatibile con il prosieguo della controversia in riassunzione), ha evidenziato il tentativo del Comune di operare un'integrazione postuma rispetto alla contestata carenza di istruttoria, sfruttando a tal fine i dati rilevati dopo l'adozione dei provvedimenti avversati.

Negli atti della stessa si insiste, inoltre, per la valorizzazione dell'intervenuta decadenza del PTU in ragione della perdita dell'efficacia a causa del decorso di due anni senza che sia intervenuta la sua integrale attuazione, così come previsto dall'art. 5, comma 4 della direttiva del MIT. Nel caso di specie il PTU sarebbe stato approvato il 2 dicembre 2019, ma sarebbe stato integralmente attuato solo il 16 gennaio 2024.

E, ancora, si ribadisce che la regolamentazione della velocità sarebbe riservata al Sindaco, con la conseguenza che gli atti in questione sarebbero affetti da incompetenza relativa.

Il Comune ha insistito per il rigetto del ricorso, essendo infondate le censure dedotte.

Alla pubblica udienza del 14 gennaio 2026, la causa, su conforme richiesta delle parti, è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Così definite le posizioni processuali delle parti, tenuto conto, in particolare, delle argomentazioni delle parti intervenienti, giova chiarire, in premessa, che la pronuncia richiesta a questo giudice non può in alcun modo riguardare la “bontà” della scelta di limitare a trenta chilometri orari la velocità massima consentita nell’area urbana, ossia la sua rispondenza all’interesse pubblico sotto il profilo dell’opportunità e convenienza, essendo, questi, profili che attengono evidentemente al merito della funzione amministrativa ed esulano dalla cognizione di legittimità degli atti e dei provvedimenti amministrativi demandata al giudice.

Appaiono, dunque, da questo punto di vista, ultronee le copiose e approfondite produzioni e deduzioni delle parti riguardo all’efficacia dell’avversata misura e riguardo alla sua – maggiore o minore – utilità, in termini di maggiore sicurezza dei pedoni e, in generale, del traffico veicolare e in termini di migliore qualità della vita urbana. Oggetto esclusivo essendo, in tutta evidenza, la sola conformità (o difformità) a legge, sia sotto il profilo procedurale, che sotto il profilo sostanziale, delle determinazioni comunali impugnate, esaminate alla stregua dei diversi parametri normativi indicati dalle parti – e comunque pertinenti per la disciplina della materia – e sulla base delle plurime censure e argomentazioni dedotte e acquisite nel dibattito processuale.

Fatta tale premessa, deve darsi atto del fatto che il ricorso in esame è stato riassunto dal solo sig. -OMISSIS-, dal momento che anche il sig. -OMISSIS-, precedentemente ricorrente con il sig. -OMISSIS-, ha ritenuto di sottoscrivere l’accordo che il Comune ha firmato il 31 ottobre 2024 con le organizzazioni di categoria, le cooperative e i sindacati dei tassisti: accordo che non prevede alcuna revisione delle prescrizioni relative alle strade con limiti di velocità di 30 km/h, mentre contempla una serie di azioni di "miglioramento del servizio e della fluidità del traffico dei taxi", consistenti nell’aumento delle corsie preferenziali e in una più efficiente regolazione dei semafori.

Ciò non appare al Collegio neutro rispetto alla configurabilità di un interesse concreto ed attuale alla riproposizione del ricorso, ma, poiché proprio sullo specifico profilo della legittimazione e dell’interesse ad agire si è pronunciato il Consiglio di Stato - che, con la sentenza n. -OMISSIS-, in contrario avviso rispetto all’opinione pur motivatamente espressa sul punto da questo Tribunale nella sentenza n. -OMISSIS- del 2024, ha ravvisato le condizioni dell’azione -, deve ritenersi formato il giudicato.

Deve, peraltro, preliminarmente darsi atto della formazione del giudicato anche su una pluralità di ulteriori questioni in rito che è necessario dipanare prima di procedere all’esame nel merito.

Dunque, riconosciuta, come già ricordato, l’ammissibilità del ricorso principale, risultano ormai definitivamente accertate, in quanto non hanno formato oggetto di riforma da parte del giudice d’appello, l’inammissibilità del ricorso *ad adiuvandum*, per carenza della dimostrazione di un interesse concreto ed attuale, differenziato e tutelato dalla legge, l’ammissibilità del ricorso *ad opponendum* in forza dell’interesse a ricorrere e della legittimazione ad agire riconosciuti in capo all’Associazione vittime della strada (ma non anche in capo alla Fondazione parimenti ricorrente) e l’inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti,

rivolto avverso un atto tecnico di natura interna, in quanto strumentale alla difesa in giudizio e, quindi, non autonomamente lesivo.

L'annullamento con rinvio, infatti, è motivato esclusivamente dalla ravvista fondatezza delle "doglianze con cui parte appellante ha censurato la sentenza del Tar per avere ritenuto carente di legittimazione attiva e di interesse il ricorso in virtù di una mancata quantificazione del danno subito" e della conseguente accertata sussistenza delle condizioni per l'azione nei confronti degli originari ricorrenti principali e domanda, quindi, al giudice di primo grado, la pronuncia sulla pretesa da essi fatti valere, ma nulla dispone rispetto alle altre statuizioni della stessa, che, pertanto, debbono ritenersi passate in giudicato.

Sempre in rito, deve essere respinta l'eccezione di parte ricorrente secondo cui le produzioni documentali delle controparti sarebbero inammissibili, in quanto le stesse sarebbero decadute dalla possibilità di esibire nuovi documenti, dal momento che la riassunzione non comporterebbe una remissione in termini.

È pur vero, infatti, che, come ricordato nella sentenza del TAR Palermo n. 619/2025, "L'atto di riassunzione ai sensi dell'art. 105, co. 3 c.p.a. non può in alcun modo contenere doglianze nuove rispetto a quelle formulate con l'originario atto introduttivo del giudizio; opinando diversamente, invero, si consentirebbe a parte ricorrente di godere di un termine per l'impugnazione ben più ampio rispetto a quello di legge (cfr., in termini analoghi, sebbene in tema di tema di trasposizione di ricorso straordinario e di riassunzione a seguito di interruzione del giudizio: Cons. Stato, sez. VI, 19 febbraio 2016, n. 667; T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 12 febbraio 2018, n. 936; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 1 aprile 2014, n. 3577).".

Ciò, però, non può escludere la legittimità dello svolgimento di attività difensive in vista dell'ulteriore udienza pubblica, ancorché strumentale a sostenere esclusivamente le tesi difensive già dispite.

Un'ultima notazione si rende necessaria al fine di ricordare che il giudice dell'appello si è già pronunciato sulle eccezioni che tendevano alla declaratoria dell'inammissibilità dell'impugnazione degli atti pianificatori, avendo affermato di condividere, sul punto "il costante orientamento della giurisprudenza amministrativa, per il quale è consentito impugnare in un'unica soluzione gli atti presupposti congiuntamente con gli atti applicativi".

Così superate le questioni processuali si può, quindi, passare all'esame del merito della controversia, premettendo che i provvedimenti avversati tendono, nel loro complesso, al "superamento del concetto di Zona 30 con conseguente evoluzione dello stesso in Città 30". È pur vero che, come si legge nel Piano particolareggiato *"L'adozione diffusa deve però avvenire in conformità con la gerarchia della rete e nel pieno rispetto della funzionalità della rete stradale primaria, la cui capacità non dev'essere ridotta, al fine di non generare fenomeni di congestione del traffico o di acuirne quelli esistenti."*. Cionondimeno il secondo paragrafo del punto 2.2.6.1 del Piano Particolareggiato Città 30 – Volume I, chiarisce inequivocabilmente che il Piano *"si propone l'adozione diffusa del limite massimo di velocità a 30 km/h sulla rete stradale urbana, in luogo dei 50 km/h che rappresentano, in assenza di ulteriori specifici provvedimenti, il limite massimo consentito dal Codice della Strada all'interno dei centri abitati."*

Il raggiungimento di tale obiettivo avrebbe, però, dovuto tenere conto, così come affermato nello stesso punto del Piano (vedi sopra) del quadro normativo di riferimento, delineato, in prima battuta, dal codice della strada, il quale prevede:

a) che il limite (di 50 km/h per le strade nei centri abitati, ex art. 142, comma 1, del codice della strada) possa essere abbassato solo su determinate strade o tratti di strade;

b) che ciò possa accadere solo al ricorrere di circostanze particolari: l'art. 343 del Regolamento di attuazione del Codice della Strada, infatti, in attuazione della norma primaria contenuta nel già citato comma 2, primo periodo, dell'art. 142 del Codice, individua espressamente i casi in cui il limite può essere abbassato, ovvero in prossimità di scuole, istituti, campi sportivi o in occasione di manifestazioni varie; a questi può essere aggiunta la vicinanza con chiese, ospedali, centri commerciali, e in generale con tutti quei luoghi in corrispondenza dei quali risulti necessaria una maggiore tutela dei pedoni;

c) che la misura deve essere caratterizzata da proporzionalità ed adeguatezza.

Le principali condizioni che debbono ricorrere per legittimare l'abbassamento del limite di 50 Km/h sono state, quindi, così indicate dalla direttiva n. 777 del 2006 del Ministero delle Infrastrutture: • assenza di marciapiedi e movimento pedonale intenso; • anomali restringimenti delle sezioni stradali; • pendenze elevate; • andamenti planimetrici tortuosi tipici dei nuclei storici e dei vecchi centri abitati; • frequenza di ingressi e uscite, carrabili e non, da fabbriche, stabilimenti, asili, scuole, campi sportivi, parchi e simili; • pavimentazioni sdruciolevoli o curve in vario modo pericolose (specie durante la cattiva stagione); • presenza temporanea di deviazioni e cantieri stradali; • esigenze di protezione acustica e/o ambientale.

L'adozione di un limite ridotto deve, dunque, alla luce di tale quadro normativo, essere necessariamente preceduta (si tratta di un presupposto) dalla redazione di una dettagliata analisi tecnica che dia conto della valutazione dei suddetti elementi.

Parte ricorrente, inoltre, ha ricordato che lo stesso Ministero delle infrastrutture con la recente direttiva n. 4620 del 1 febbraio 2024 ha ribadito che *“qualsiasi fissazione generalizzata di limiti di velocità nel contesto urbano risulta di per sé arbitraria, in quanto la regolazione della circolazione stradale deve essere operata in maniera capillare in ragione delle precipue caratteristiche di ciascuna strada o tratto di strada e degli obiettivi di miglioramento che si intendono raggiungere”*.

A prescindere dal fatto che tale direttiva non può costituire il riferimento, nel caso di specie, essendo stati i provvedimenti censurati adottati prima della sua emanazione, essa può, però, rilevare come elemento di prova del fatto che il Ministero non ha modificato, in relazione all'applicazione dell'art. 142 del codice della strada, la ricostruzione del quadro dei poteri degli enti proprietari delle strade già operata nella precedente direttiva, che, nella fattispecie, non risulta essere rispettato per le ragioni che si andranno ad explicitare.

Secondo la tesi di parte ricorrente, infatti, le ordinanze che hanno individuato le “zone 30” sarebbero corredate da motivazioni generiche, che non puntualizzerebbero quali dei presupposti di legge sia stato di volta in volta ravvisato. Non sarebbe prevista la loro temporaneità, né sarebbe indicato il risultato atteso, ma soprattutto si tratterebbe di provvedimenti che nel loro complesso interesserebbero il 70 % del territorio della città metropolitana, così escludendo in radice che possa trattarsi di imposizione di limiti più restrittivi motivata dalla particolarità della specifica realtà locale considerata.

Sul punto il documento del Comune “Schema quadro legale Bologna Città 30” è confessorio, perché dà conto di come sia il Piano urbano della mobilità sostenibile (che prescrive l'adozione diffusa del limite massimo di velocità a 30 km/h sulla rete stradale urbana), che il Piano generale traffico urbano [che prevede che “i 30 km/h diventano la norma nella maglia secondaria (costituita dalle strade di quartiere, interzonali e locali”)] tendano, come già anticipato, alla creazione di una “Città 30”, ovvero di una città in cui il limite di velocità generalizzato, per tutte le strade urbane, escluse quelle ad alto scorrimento, sia quello dei 30 km orari e non quello dei 50 km orari previsto dal codice della strada. Inoltre, trascurando le indicazioni ministeriali sopra ricordate in ordine alle condizioni oggettive che possono giustificare il limite più

restrittivo, il Piano particolareggiato del traffico urbano (PPTU) ha adottato criteri quali la “classifica gerarchica funzionale delle strade”, le “caratteristiche geometriche e insediative delle strade”, la “presenza/assenza di ricettori sensibili nell’intorno”, la “densità degli esercizi commerciali”, le “concentrazioni di incidenti stradali”. E, sulla scorta di essi, il limite derogatorio di 30 km/h è stato applicato dalle ordinanze attuative “ad una serie di zone, in cui sono riunite per omogeneità strade e tratti di strada selezionati sulla base dell’istruttoria”.

Tutto ciò è rilevato nella memoria del Ministero, che insiste per l’annullamento dei provvedimenti con cui il Comune ha, di fatto, sostituito il limite di 50 km/h previsto dal codice della strada, con quello di 30 km/h, unilateralmente ritenuto maggiormente idoneo a garantire la sicurezza (ma anche e in primo luogo considerato come strumento per attuare le principali linee di azione individuate da PUMS e PGU affinché “muoversi a piedi e in bicicletta, oltre che con il trasporto pubblico, diventi il modo più comune e sicuro di spostarsi”).

Le stesse difese comunali evidenziano (cfr. il terzultimo capoverso della memoria ex art. 73 c.p.a.) che «le strade coinvolte dal limite di 30 km/h sono solo – peraltro non tutte, ma una parte – quelle classificate “di quartiere”, nonché “interzonali” e “locali” (dove, per le caratteristiche urbanistiche, dell’infrastruttura stradale e dei flussi di mobilità, vi è un mix di utenti motorizzati e di utenti vulnerabili della strada)». In tal modo l’ente ha inteso, di fatto e contravvenendo al codice della strada, introdurre un nuovo limite di velocità generalizzato a 30 all’ora per intere aree di ogni quartiere cittadino, senza connotazioni, né distinzioni di sorta fra le stesse, e in base a criteri difformi da quelli, pur analitici e specifici, dettati dall’art. 343 del regolamento di attuazione del Codice della strada e dalla direttiva ministeriale n. 777 del 2006. Tanto che, a pag. 36 del Volume I del Piano Particolareggiato si evidenzia come sarebbe opportuno, in termini di segnalazione dei limiti orari, “abbassare i limiti di velocità in corrispondenza dei cartelli di inizio del centro abitato o della parte di città protetta, limitandosi a segnalare le sole strade sulle quali il limite può risalire a 50 km/h (o a 70 per gli assi attrezzati)”: soluzione poi accantonata solo per una questione di riconoscibilità del limite e comunicativa dello stesso. Inoltre, non si può omettere di considerare che le strade da assoggettare al limite di 30 km/h coincidono, secondo le difese comunali, come già ricordato, con quelle “dove, per le caratteristiche urbanistiche, dell’infrastruttura stradale e dei flussi di mobilità, vi è un mix di utenti motorizzati e di utenti vulnerabili della strada”: condizione, questa, che può ritenersi caratterizzare ogni tipo di strada urbana con la sola esclusione di quelle a grande scorrimento, che sono, in effetti, le sole escluse dall’applicazione dell’avversata misura restrittiva del limite di velocità.

Il risultato è dunque, un Piano particolareggiato in cui è stato individuato il perimetro della “Città 30” e al suo interno le strade soggette al limite ordinario di 50 km orari o superiore (in ragione della loro classificazione funzionale e delle caratteristiche geometriche delle sezioni stradali), con conseguente assoggettamento al limite di 30 km orari di tutte le altre strade, così in concreto ribaltando la regola generale prevista dal codice della strada.

È pur vero che le scelte del Piano particolareggiato sono state operate previa redazione di mappe sulla velocità, sull’incidentalità e sulla presenza di ricettori sensibili e degli esercizi commerciali, ma non vi è alcun elaborato che metta in relazione le risultanze di tali mappe con la decisione di assoggettare le singole strade all’avversato limite di velocità: ne risulta il contrasto tra le previsioni del Piano (generiche e non puntualmente motivate dalla specifica realtà dei luoghi) e la disciplina del codice della strada.

Né maggiore specificazione degli elementi valutati al fine di apporre il limite avversato è ricavabile dalle ordinanze adottate per singole zone, ma aventi tutte il medesimo contenuto generico. Anche dal loro esame non è possibile estrapolare le specifiche ragioni che, tenuto conto dei parametri indicati dal Ministero,

hanno giustificato l'imposizione del limite. Non può, a tal fine, ritenersi sufficiente il mero inciso contenuto al paragrafo 5 della relazione del 3 dicembre 2025 (peraltro integrante una motivazione postuma rispetto agli atti impugnati), secondo cui "tutte le strade su cui è stato stabilito il limite di velocità 30 km/h con le ordinanze comunali soddisfano almeno una delle condizioni e delle motivazioni previste dalla nuova Direttiva per la deroga al limite ordinario di 50 km/h e che, addirittura, numerose altre strade della rete urbana, che sono state lasciate a 50 km/h", avrebbero potuto soddisfare le suddette condizioni.

Ne deriva, così come sostenuto dalla difesa erariale, la violazione dei limiti alla competenza regolatoria del Comune in materia di circolazione e sicurezza stradale, avendo, quest'ultimo, introdotto un nuovo limite di velocità generalizzato e non anche, così come consentito dalla legge, da applicarsi a singole strade presentanti caratteristiche peculiari rispetto ad ogni strada urbana.

Ciò conduce all'accoglimento del ricorso in ragione della fondatezza di quanto dedotto nella seconda e nella terza censura (mancando una specifica istruttoria volta ad evidenziare le peculiarità di ogni singola strada interessata dall'abbassamento del limite di velocità), ancorché non possa ritenersi fondata la prima, dal momento che l'art. 142 del codice della strada non può essere letto nel senso che l'adozione di qualsiasi misura incidente sul limite di velocità nell'ambito del territorio comunale debba essere previamente oggetto di intesa con il Ministero. La previsione ha lo scopo di limitare l'esercizio del potere dei Comuni imponendo il rispetto di prescrizioni di carattere generale dettate dal Ministero, quali quelle indicate nella direttiva più sopra citata, che ha definito i confini del potere del singolo Comune con un atto generale, destinato a tutti i Comuni d'Italia. Ma la norma primaria si limita a prevedere che gli enti proprietari della strada, ove intendano fissare per determinate strade e tratti di strada limiti di velocità diversi da quelli stabiliti dal Codice, lo debbano fare *"seguendo le direttive che saranno impartite dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti"*, ossia attenendosi ai suddetti criteri generali ministeriali, ma non prevede l'adozione di un atto soggettivamente complesso, qual è l'intesa.

Dunque, ferma restando la - rivendicata da parte del Comune di Bologna e riconosciuta dalla giurisprudenza - discrezionalità del singolo ente locale nell'adozione dei provvedimenti limitativi della circolazione stradale per il perseguimento delle scelte operate nella pianificazione del traffico, il potere deve essere esercitato, con specifico riferimento all'adozione di limiti di velocità più restrittivi, nel rispetto dei principi del codice della strada (ovvero, per quanto riguarda la velocità sulle strade urbane, la regola del limite dei 50 km/h, modificabile in senso più restrittivo solo al ricorrere delle condizioni dettate dalla legge) e, conseguentemente, delle direttive fornite dal Ministero a tutti gli enti proprietari delle strade.

A tale proposito, peraltro, pare opportuno precisare che l'art. 142 del codice della strada non tende ad escludere solo l'adozione di misure generalizzate su tutta la città (così come sostiene il Comune nell'ultimo paragrafo di pag. 12 della propria memoria), ma anche l'adozione di misure più restrittive nel regolare la velocità che siano estese ad intere categorie di strade, così come ha fatto il Comune di Bologna, senza indicare specifiche condizioni che rendano opportune per determinate "strade e tratti di strada" limiti di velocità inferiori.

L'esercizio del potere conformativo da parte del Comune può, quindi, essere riconosciuto come rientrante nell'ambito delle competenze assegnate dalla norma all'Ente locale proprietario della strada, ma il suo concreto esercizio non può, nel caso di specie, ritenersi anche proporzionato, completo ed organico, avendo, di fatto, portato all'estensione di un generalizzato limite di velocità di 30 km/h al 64 % della rete stradale urbana (percentuale che sale nella pagina web del Comune, in cui si sostiene che il limite riguarderebbe circa il 70% delle strade del centro abitato, ovvero il 90 % se si considera il solo perimetro della parte più densamente abitata della città, ovvero la parte dentro l'asse tangenziale-autostrada più le

zone residenziali esterne di Borgo Panigale, Reno, Navile e San Donato – San Vitale), laddove ciò avrebbe dovuto avvenire limitatamente a specifiche strade, puntualmente individuate, interessate da condizioni di traffico e/o dalle altre condizioni e caratteristiche indicate nella ripetuta direttiva n. 777 del 2006, tali da giustificare l'adozione della misura restrittiva. Proprio in quanto viola i limiti del potere riconosciuto dall'art. 142 del codice della strada risulta, dunque, indimostrato che l'avversata misura sia "idonea ed adeguata", così come, invece, sostiene il Comune, non essendo provato che si tratti di un sacrificio "minimo" e nemmeno che tenga in debito conto tutti gli interessi coinvolti, tra cui quello alla tutela ambientale, che potrebbero essere pregiudicati dai riflessi della misura in termini di congestionamento del traffico. D'altra parte, la considerazione che la misura introdurrebbe un sacrificio "minimo" per gli utenti della strada, a fronte di (asseriti) grandi benefici in termini di sicurezza, vivibilità e qualità ambientale, costituisce, come già anticipato in premessa, un argomento oggettivamente non dirimente sul piano della legittimità degli atti impugnati.

Pertanto, a prescindere dai positivi e desiderabili effetti di riduzione degli incidenti avvenuti nel 2024 e 2025 e delle vittime (precisato, a tal fine, che i dati rilevanti sono quelli relativi alla città di Bologna e non anche all'ambito provinciale), cionondimeno l'individuazione delle strade assoggettate al limite di 30 km/h non risulta essere avvenuta nel rispetto della vigente normativa.

In conclusione, dunque, anche i documenti richiamati dalla difesa comunale non consentono di accertare che il potere attribuito al Comune sia stato esercitato nel rispetto della legge. Non vi è dubbio, infatti, che l'adozione dei provvedimenti avversati sia stata preceduta da compiuti studi sulla situazione attuale della viabilità (in termini di traffico, incidentalità ecc.), sui risultati che possono essere raggiunti e sugli strumenti che consentirebbero di raggiungerli, ma ciò rappresenta qualcosa di diverso dall'esercizio di quel potere di regolazione della velocità che richiede che per ogni strada o gruppo di strade tra di loro collegate siano indagate ed evidenziate le specifiche condizioni che legittimano il limite più restrittivo.

Non può, invece, trovare positivo apprezzamento la quarta censura, riferita alla pretesa decadenza del PUT se non aggiornato ogni due anni. Sul punto il Collegio ritiene di poter condividere le conclusioni cui è addivenuta la sentenza del T.A.R. Milano, 28 marzo 2013, n. 802, in cui si legge che, con riferimento al "distinto potere di aggiornamento, per il quale la cit. norma" (l'art. 36 del Codice della Strada, n.d.r.), "pur offrendone un radicamento (al cit. comma 5), nulla prevede in caso di perdurante inerzia da parte dell'amministrazione", deve "riconoscersi la perdurante efficacia delle previsioni contenute nel p.g.t.u. sino al momento in cui le stesse non vengono ad essere mutate da parte della competente amministrazione, attraverso l'esercizio del potere di aggiornamento ad essa spettante, ovvero, attraverso l'esercizio *ex novo* del potere pianificatorio in parola". Quindi "Il mancato aggiornamento del piano urbano del traffico non si risolve in un vizio incidente sulla validità del piano stesso" (cfr. in tal senso, TAR Roma, sentenza n. 3666/2015).

Né miglior sorte può essere riservata alla quinta censura, dal momento che è pacifico in giurisprudenza che "secondo l'orientamento ormai consolidatosi in giurisprudenza, i provvedimenti con i quali si disciplina la circolazione sulla viabilità comunale, la modalità di accesso alla stessa ed i relativi orari, l'eventuale divieto per talune categorie di veicoli, i controlli e le sanzioni, ai sensi degli artt. 6 e 7 del Codice della Strada, assumono natura tipicamente gestoria ed esecutiva e quindi appartengono alla competenza dei dirigenti e non del Sindaco, anche avendo riguardo all'assenza di qualsiasi presupposto di urgenza che potrebbe giustificare l'adozione di un'ordinanza contingibile ed urgente (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 5191 del 2015)." (così la sentenza del Consiglio di Stato n. 3460 del 2017).

Legittimamente, dunque, le avversate ordinanze debbono ritenersi adottate dal Dirigente competente e non anche dal Sindaco.

Si può, infine, agevolmente superare l'ultima censura, dal momento che l'illegittimità dell'apposizione della clausola di immediata efficacia non può incidere sulla legittimità del provvedimento, potendo rilevare esclusivamente in ordine alla produzione dei suoi effetti.

Tutto quanto sin qui rappresentato conduce, in sintesi, per le ragioni già più sopra rappresentate, all'annullamento delle ordinanze con cui è stata disposta l'istituzione della ZONA 30 KM/H, nelle singole aree della città, nonché del PPTU di cui esse risultano essere gli atti attuativi, ma non anche degli atti pianificatori a monte, privi di lesività concreta ed attuale.

Resta naturalmente salvo il potere del Comune di riesercitare la funzione pianificatoria e di disciplina dei limiti di velocità in deroga a quelli generali stabiliti dal Codice della strada, rinnovando il procedimento in conformità alla *norma agendi* scaturente dalla presente sentenza e nel rispetto del quadro normativo di riferimento, come qui ricostruito.

Le spese del giudizio possono trovare compensazione tra le parti in causa, attesa la complessità della questione dedotta, di carattere prettamente interpretativo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione e per l'effetto annulla l'impugnato Piano Particolareggiato del Traffico Urbano (PPTU) "Bologna Città 30" e le ordinanze istitutive delle zone in cui il limite di velocità è stato portato a 30 km orari, fermi restando gli ulteriori provvedimenti che l'Amministrazione intenderà adottare.

Dispone la compensazione delle spese del giudizio.

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

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Carpentieri, Presidente

Mara Bertagnolli, Consigliere, Estensore

Alessio Falferi, Consigliere

L'ESTENSORE

Mara Bertagnolli

IL PRESIDENTE

Paolo Carpentieri

IL SEGRETARIO