



*Al Ministro
delle infrastrutture e dei trasporti*

All' ANCI - Associazione Nazionale Comuni Italiani

e,p.c. Al Ministro dell'interno
Al Ministro della giustizia
Al Ministro della difesa

Oggetto: Direttiva adottata ai sensi dell'articolo 142, comma 2, del codice della strada di cui al decreto legislativo n. 285 del 1992 sulla disciplina dei limiti di velocità nell'ambito urbano.

L'articolo 7 del codice della strada attribuisce ai Comuni il potere di adottare disposizioni relative alla circolazione nei centri abitati, che si concretizzano sia in misure derogatorie, temporanee o d'urgenza, sia in limitazioni e blocchi temporanei al traffico nei medesimi centri. In forza del combinato disposto del suddetto articolo 7 e dell'articolo 6, commi 1, 2 e 4, tale potere deve essere esercitato nel rispetto del bilanciamento di interessi tra il diritto alla mobilità e alla libera circolazione dei cittadini e le ineludibili esigenze di promozione della sicurezza della circolazione, tutela dell'ambiente, in chiave di prevenzione dell'inquinamento, del patrimonio artistico, ambientale e naturale, nonché, nei casi di sospensione della circolazione, delle esigenze di sicurezza pubblica.

Dalla predetta disposizione devono in particolare desumersi i seguenti principi, compiutamente delineati dal Consiglio di Stato (V Sezione, 4 maggio 2017, n. 2033/2017):

- l'uso delle strade, specie con mezzi di trasporto, può essere regolato con provvedimenti che tengano conto delle esigenze connesse alla mobilità pubblica, alla sicurezza della circolazione, alla tutela della salute, nonché al buon regime della cosa pubblica, alla sua conservazione, alla disciplina che gli utenti debbono osservare ed alle eventuali prestazioni che essi sono tenuti a compiere;
- la tipologia dei limiti alla circolazione veicolare all'interno dei centri abitati rappresenta una scelta discrezionale che deve essere articolata dalla pubblica autorità tenendo conto sia di una serie di elementi contestuali rilevanti (diversità dei mezzi impiegati, impatto ambientale, situazione topografica o dei servizi pubblici, conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'uso indiscriminato del mezzo privato), sia della incidenza delle scelte operate su una pluralità di interessi pubblici meritevoli di tutela, secondo criteri di ragionevolezza.



*Al Ministro
delle infrastrutture e dei trasporti*

Nell'ambito di tale cornice giuridica generale, ai fini della presente direttiva – e limitatamente alla disciplina dei limiti di velocità nell'ambito urbano – si rende necessario focalizzare l'attenzione sulla previsione di cui all'articolo 142 del Codice della strada, che risulta così articolata:

- il comma 1 del suddetto articolo fissa a 50 km/h il limite di velocità per le strade nei centri abitati, “...con la possibilità di elevare tale limite fino ad un massimo di 70 km/h per le strade urbane le cui caratteristiche costruttive e funzionali lo consentano, previa installazione degli appositi segnali”;
- il comma 2 testualmente recita: “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.”.

Premesso quanto sopra, ai fini di quanto previsto dal combinato disposto dei commi 1 e 2 del citato articolo 142, si richiama l'attenzione su due distinti profili normativi:

- con la previsione del comma 1 dell'articolo 142 il legislatore ha già fatto una valutazione preventiva in ordine alla “circolazione in sicurezza” nell'ambito urbano, tenuto conto della vocazione costruttiva delle strade urbane e delle relative condizioni di circolazione, fissando, in via presuntiva, il limite di velocità a 50 km/h, con la precisazione che tale limite può essere aumentato fino a 70 Km/h;
- la presunzione del comma 1 può essere derogata ai sensi del comma 2, ma esclusivamente “in determinate strade e tratti di strada” e soltanto nei casi in cui “l'applicazione al caso concreto dei criteri indicati nel comma 1 renda opportuna la determinazione di limiti diversi”.

Sotto tale specifico profilo si richiama, altresì, la disposizione di cui all'articolo 141, comma 6, che espressamente prevede che “Il conducente non deve circolare a velocità talmente ridotta da costituire intralcio o pericolo per il normale flusso della circolazione”. Tale principio è stato richiamato anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione (Cass. pen., sezione IV, 1° giugno 2011 n. 22135), che ha confermato il principio secondo cui circolare ad una velocità troppo bassa, inadeguata rispetto al tipo di strada percorso, può risultare concausa al verificarsi di un sinistro.

Ne deriva che la ponderazione dei limiti di velocità deve essere valutata non solo rispetto all'innalzamento del limite massimo di velocità da 50 km/h a 70 km/h, ma anche rispetto all'introduzione di limiti massimi inferiori ai 50 km/h, nella consapevolezza che l'imposizione generalizzata di limiti di velocità eccessivamente ridotti potrebbe causare intralcio alla circolazione e, conseguentemente, risultare pregiudizievole sotto il profilo ambientale, nonché dell'ordinata regolazione del traffico, creando “ingorghi e code” stradali.



*Al Ministro
delle infrastrutture e dei trasporti*

Da tali premesse deriva 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 precise caratteristiche di ciascuna strada o tratto di strada. Solo un approccio di tale natura consente di comprendere se la ponderazione degli interessi attinenti alla pluralità di interessi pubblici sottesi all'articolo 7, e quindi all'articolo 142 del Codice della strada, spinge, in ragione delle specifiche esigenze dell'ambito stradale di riferimento, verso il mantenimento di limiti massimi di circolazione coerenti con la previsione dell'articolo 142, comma 1, ovvero verso la fissazione di limiti più elevati (fino alla soglia massima di 70 km/h) o ancora verso l'imposizione di limiti inferiori ai 50 km/h.

È evidente, quindi, che i provvedimenti adottati dagli enti proprietari delle strade in attuazione dell'articolo 142, comma 1 devono essere informati, a pena di illegittimità degli stessi, ad un approccio capillare, consistente nell'introduzione di deroghe rispetto al limite generale dei 50 km/h solo per aree delimitate, perché solo tale approccio consente di fornire adeguate motivazioni in ordine alle ragioni che giustificano il ricorso ad una diversa regolazione del traffico, a tutela di primarie esigenze della collettività. Analogamente, si giustificano anche deroghe al predetto limite generale dei 50 km/h temporalmente delimitate, ad esempio in ragione dell'esigenza di imporre limiti diversi da quelli previsti dal legislatore in presenza di afflussi turistici nei periodi di alta stagionalità, ovvero in coincidenza con flussi straordinari di traffico.

Tale fondamentale criterio metodologico si ricava puntualmente da circolari e direttive di questo Ministero che, pur se risalenti nel tempo, confermano la propria validità.

In particolare, la circolare n. 1200 del 14 giugno 1979 prevedeva testualmente che *“I limiti di velocità che si possono imporre in corrispondenza di punti singoli delle strade, quali ad esempio: tratti tortuosi, zone industriali con uscite frequenti da stabilimenti, luoghi frequentati da bambini o persone anziane, tronchi suburbani interessati da intensa circolazione di biciclette e ciclomotori, punti stradali in genere che nascondano insidie non facilmente rilevabili a colpo d'occhio, ecc. devono essere il risultato dell'armonizzazione di sue esigenze, ambedue importanti: la SICUREZZA e la SCORREVOLEZZA del traffico. L'esperienza dimostra che i provvedimenti, anche restrittivi, vengono generalmente accettati e rispettati dalla maggioranza degli utenti, purché rispondenti a criteri ispirati alla logica e alla razionalità delle soluzioni”*.

Concetto analogo è ripreso dalla direttiva del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 24 ottobre 2000 che, al paragrafo 5.1., richiama, tra i casi chiaramente viziati da eccesso di potere, nella figura sintomatica dello sviamento - consistente nel perseguire, attraverso il provvedimento di regolamentazione del traffico, risultati od obiettivi estranei nella circolazione stradale - l'imposizione di limiti massimi di velocità localizzati non giustificati dalle effettive condizioni della strada o da esigenze di sicurezza.

Testualmente l'allora Ministro dei Lavori Pubblici richiamava *“... l'attenzione sull'esigenza di valutare attentamente la necessità di imporre limitazioni localizzate. Detta esigenza deve scaturire da carenze caratteristiche permanenti dei tratti stradali interessati e non da particolari condizioni ambientali che si possono presentare solo occasionalmente e rispetto alle quali è obbligo dei conducenti di adeguare la velocità, ai sensi del primo comma dell'art. 141 del Codice, salvo, se del*



*Al Ministro
delle infrastrutture e dei trasporti*

caso, apporre segnali di pericolo e salvo il rispetto di esistenti direttive. Non sembra superfluo ricordare che la presunzione di una maggiore sicurezza, che deriverebbe dall'imposizione di limiti massimi di velocità più bassi del normale, è puramente illusoria; l'esperienza insegna, infatti, che divieti non supportati da effettive esigenze vengono sistematicamente disattesi, dando luogo, altresì, ad una diseducativa sottovalutazione di tutta la segnaletica prescrittiva e, talvolta, all'irrogazione di sanzioni che non hanno un reale fondamento.”. Tali principi sono riprodotti anche dalla direttiva del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 27 aprile 2006 ed in particolare al paragrafo 2.3.

Peraltro, ove il sopra descritto bilanciamento degli interessi coinvolti fosse disatteso o irragionevole, è lo stesso legislatore a riconoscere in capo al Ministro competente il potere di *“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”*.

I criteri sopra delineati appaiono coerenti con l'impianto delineato dal Piano Nazionale Sicurezza Stradale 2030, sottoposto alle valutazioni del CIPESS (Delibera 14 aprile 2022, n. 13), laddove il riferimento alle cd. “zone 30” non ha valenza assoluta e generale, bensì si richiama l'opportunità di prevederle comunque nel rispetto di *“principi di credibilità e coerenza”* nonché, con specifico riferimento all'ambito urbano, si suggerisce *“una chiara individuazione della viabilità a 50 km/h e delle zone a 30 km/h”* a valle di una *“revisione della gerarchizzazione delle strade”*.

Alla luce di tale premesse, nel confermare la validità dell'approccio già promosso da questo Ministero con i precedenti provvedimenti di settore, si richiamano pertanto le amministrazioni comunali, nella fissazione di limiti derogatori rispetto al limite generale di 50 km/h individuato dall'articolo 142, comma 1 del Codice della strada, a seguire i seguenti criteri direttivi.

I. Perimetrazione delle strade o tratti di strada interessate da deroghe al limite massimo di velocità di 50 km/h

Eventuali limiti derogatori al limite massimo di velocità devono essere parametrati in relazione a strade o tratti di strada tassativamente individuati, laddove sussistano particolari condizioni che giustificano l'imposizione di limiti diversi.

I.1. In particolare, le principali condizioni per abbassare il limite di 50 km/h, possono mutarsi dalla circolare del 14 giugno 1979, in merito all'allora vigente articolo 103, che sostanzialmente riproduce il disposto dell'articolo 142 vigente, laddove prevedeva che *«nei centri abitati non si deve superare la velocità di 50 km/ora, salva la facoltà dell'ente proprietario della strada di stabilire, in conformità alle direttive del Ministero dei LL.PP., limiti diversi su strade o tratti di strade appositamente segnalati»*.

Si fa riferimento specificamente:

- all'assenza di marciapiedi e movimento pedonale intenso;
- ad anormali restringimenti delle sezioni stradali;
- a pendenze elevate;
- ad andamenti planimetrici tortuosi tipici di nuclei storici e vecchi centri abitati;



*Al Ministro
delle infrastrutture e dei trasporti*

- a frequenza di ingressi e uscite carrabili da fabbriche, stabilimenti, asili, scuole, parchi di gioco e simili;
- a pavimentazioni sdruciolevoli o curve in vario modo pericolose (ad esempio durante la cattiva stagione o in condizioni meteorologiche avverse);

Resta fermo che, nell'eventuale perimetro che circoscrive tutte le zone a velocità limitata contigue deve essere mantenuta una rete di strade con limite a 50 km/h tale da garantire i collegamenti tra punti estremi di detto perimetro. Tale previsione non trova applicazione per le strade aventi corsie riservate alla circolazione di veicoli adibiti a servizi pubblici di trasporto.

I.2. Le principali condizioni per elevare il limite di velocità di 50 km/h sono le seguenti:

- strade urbane di scorrimento o strade le cui caratteristiche costruttive e funzionali lo consentano;
- assenza di intersezioni e di attraversamenti pedonali non protetti;
- impianto di semafori coordinati ad onda verde;

II. Metodologia di calcolo per l'individuazione di limiti derogatori

Le ordinanze eventualmente adottate dagli enti proprietari ai sensi dell'articolo 142, comma 2, del codice della strada aventi ad oggetto l'individuazione di limiti di velocità - in relazione a ciascuna strada o tratto di strada - in deroga a quanto previsto dal comma 1 del predetto articolo 142, devono dare evidenza della metodologia seguita ai fini della predetta individuazione.

III. Motivazione delle deroghe ai limiti di velocità

Ciascuna deroga al limite di velocità massimo di 50 km/h deve essere motivata indicando quali sono le condizioni elencate ai punti I.1. e I.2. e quale è, in rapporto a tali condizioni, la valutazione operata dall'amministrazione competente in merito al temperamento dei diversi interessi pubblici rilevanti.

In particolare, ai fini della motivazione della deroga i Comuni possono fare riferimento a titolo esemplificativo ai seguenti elementi istruttori:

- Tassi di incidentalità monitorati almeno nell'ultimo triennio;
- Peculiari condizioni di utilizzo del contesto urbano di riferimento, in coincidenza ad esempio, con la presenza di scuole, ospedali, aree verdi, esercizi commerciali di vicinato ovvero di tratti stradali di interconnessione con strade extra-urbane o a aree a prevalente caratterizzazione industriale, rispettivamente indicative di una elevata e limitata presenza di utenza debole;
- Peculiari caratteristiche del contesto urbano di riferimento, in riferimento, a titolo esemplificativo, alla presenza di immobili storici e di preminente interesse artistico e di unità abitative residenziali ovvero, all'inverso, di area a bassa densità abitativa;



*Al Ministro
delle infrastrutture e dei trasporti*

- Esigenze temporanee legate a flussi turistici stagionali o eventi di carattere straordinario.

Resta implicita, pertanto, l'esigenza che le amministrazioni comunali verifichino nel tempo la perdurante attualità delle condizioni e delle valutazioni che giustificano l'introduzione di deroghe al limite di velocità generale di 50 km/h.