



*Al Ministro
delle infrastrutture e dei trasporti*

m_inf-GABINETTO
Uffici Diretta Collaborazione Ministro
UFFLEGISL
REGISTRO UFFICIALE
Prot: **0004620-01/02/2024-USCITA**

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 30 aprile 1992, n. 285, sulla disciplina dei limiti di velocità nell'ambito urbano.

L'articolo 7 del codice della strada di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n.285 (di seguito "codice della strada") attribuisce ai Comuni il potere di adottare disposizioni relative alla circolazione nei centri abitati, che possono concretizzarsi sia in misure derogatorie, temporanee, permanenti 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 di cui all'articolo 7, tenuto conto di quanto richiamato dal Consiglio di Stato in rapporto ad analoghe ipotesi di regolazione della circolazione dei veicoli (Cons. Stato, sezione V, sent. 4 maggio 2017, n. 2033/2017), devono, in particolare, desumersi i seguenti principi:

- 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



*Al Ministro
delle infrastrutture e dei trasporti*

indiscriminato del mezzo privato), sia della incidenza delle scelte operate su una pluralità di interessi pubblici meritevoli di tutela, secondo criteri di ragionevolezza.

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 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 di cui al 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, seguendo le direttive che saranno impartite dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti”.

Ai fini della definizione delle deroghe di cui all'articolo 142, comma 2, è necessario, altresì, tenere conto di quanto previsto dall'articolo 141, comma 6, che espressamente dispone che “Il conducente non deve circolare a velocità talmente ridotta da costituire intralcio o pericolo per il normale flusso della circolazione”.

Tale principio, richiamato anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione (Cass. pen., sezione IV, sent. 1° giugno 2011 n. 22135), ha confermato la regola per cui circolare ad una velocità troppo bassa, inadeguata rispetto al tipo di strada percorso, può risultare concausa al verificarsi di un sinistro.



*Il Ministro
delle infrastrutture e dei trasporti*

In ogni caso, si evidenzia 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.

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 precipue caratteristiche di ciascuna strada o tratto di strada e degli obiettivi di miglioramento che si intendono raggiungere.

Solo un approccio di tale natura consente di comprendere se la ponderazione della pluralità di interessi pubblici e privati sottesi all'articolo 7, e quindi all'articolo 142 del codice della strada, impone in ragione delle specifiche esigenze dell'ambito stradale di riferimento, il mantenimento di limiti massimi di circolazione coerenti con la previsione dell'articolo 142, comma 1, ovvero la fissazione di limiti più elevati (fino alla soglia massima di 70 km/h) o ancora la fissazione 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 strade e tratte 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.

Si ricorda a tal fine che il riferimento normativo di cui all'articolo 135, comma 14, terzo periodo, del regolamento di esecuzione e attuazione del codice della strada di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n.495, laddove si riferisce a "ZONA A VELOCITÀ LIMITATA" ("*Il segnale ZONA A VELOCITÀ LIMITATA (fig. II.323/a) indica l'inizio di un'area nella quale non è consentito superare la velocità indicata nel cartello.*"), deve essere letto in combinato disposto con l'articolo 142, comma 2, del codice della strada, trattandosi di disposizione di natura regolamentare, attuativa del medesimo codice.

Ne deriva che le "ZONE A VELOCITÀ LIMITATA", individuate con apposita segnaletica ai sensi del predetto articolo 135, comma 14, terzo periodo del suddetto regolamento devono essere individuate nell'ambito delle deroghe disposte, per ciascuna strada o tratto di strada, ai sensi dell'articolo 142, comma 2, del codice della strada.

Tale fondamentale criterio metodologico si ricava puntualmente da principi e criteri già enunciati in circolari e direttive di questo Ministero che, pur se risalenti nel tempo, confermano ad oggi la propria validità.

Tra le più risalenti, si fa riferimento alla circolare n. 1200 del 14 giugno 1979, la quale prevedeva testualmente che: "*I limiti di velocità che si possono imporre in corrispondenza di punti singolari delle strade, quali ad esempio: tratti tortuosi, zone industriali con uscite frequenti da stabilimenti,*



*Al Ministro
delle infrastrutture e dei trasporti*

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.”

Tale indicazione, seppure riferita alla normativa antecedente all'entrata in vigore del codice della strada di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, può ritenersi attuale e aderente alla “ratio” dell'articolo 142, comma 2, in “parte qua” mutuato dal previgente articolo 103 richiamato dalla medesima circolare, che prescriveva un limite di 50 km/h, salva la facoltà dell'ente proprietario di stabilire limiti diversi ma solo in conformità ad apposite direttive dell'allora Ministero dei Lavori Pubblici.

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 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 e, in particolare, al paragrafo 2.3.

Peraltro, ove il sopra descritto bilanciamento degli interessi coinvolti fosse disatteso o irragionevole, è lo stesso legislatore nel richiamato articolo 142 del codice della strada 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”.

A tal fine, il Ministro può incaricare gli uffici territoriali del Ministero ad effettuare controlli di merito in relazione a tali provvedimenti.



*Al Ministro
delle infrastrutture e dei trasporti*

I criteri sopra richiamati appaiono coerenti con l'impianto delineato dal Piano Nazionale Sicurezza Stradale 2030, sottoposto alle valutazioni del CIPRESS (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

Si premette che, ai fini della perimetrazione di cui al presente paragrafo, eventuali limiti derogatori al limite massimo di velocità devono essere parametrati in relazione a strade o tratti di strada tassativamente individuati, nonché giustificati solo laddove sussistano particolari condizioni che richiedano l'imposizione di limiti diversi.

I.1. Le principali condizioni per ridurre il limite di velocità di 50 km/h possono mutuarsi dalla richiamata circolare del 14 giugno 1979, in merito all'allora vigente articolo 103, che - come dianzi chiarito - 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*".

Ai fini del presente paragrafo, pertanto, si fa riferimento specificamente:

- all'assenza di marciapiedi e/o movimento pedonale intenso;
- ad attraversamenti non semaforizzati, in strade ad alta frequentazione di pedoni e ciclisti;
- ad anomali restringimenti delle sezioni stradali;
- a pendenze elevate;
- ad andamenti planimetrici tortuosi tipici di nuclei storici e di vecchi centri abitati, nonché a reticoli stradali con frequenti intersezioni;
- a frequenza di ingressi e uscite carrabili (e non), da fabbriche, stabilimenti, asili, scuole, campi sportivi, parchi di gioco, luoghi di culto, ospedali, musei;
- a pavimentazioni sdruciolevoli o curve in vario modo pericolose (ad esempio in condizioni meteorologiche avverse).



*Il Ministro
delle infrastrutture e dei trasporti*

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 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 tra quelle elencate ai punti I.1. e I.2, e facendo emergere in modo chiaro, e in relazione a tali condizioni, la valutazione operata dall'amministrazione competente in merito al contemperamento dei diversi interessi pubblici e privati rilevanti. In particolare, ai fini della motivazione della deroga, i Comuni possono fare riferimento ai seguenti elementi istruttori:

- Tassi di incidentalità monitorati almeno nell'ultimo triennio;
- Peculiari condizioni di utilizzo del contesto urbano di riferimento, in coincidenza con la presenza delle condizioni di cui al punto I.1;
- Peculiari caratteristiche del contesto urbano di riferimento, in relazione, 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;
- Esigenze temporanee legate a flussi turistici stagionali o eventi di carattere straordinario.

Ai fini della motivazione dell'atto, l'ente competente deve indicare analiticamente le casistiche in atto, relativamente all'infrastruttura interessata per ciascuna delle citate esigenze, e gli obiettivi di miglioramento che si intendono raggiungere entro un determinato arco temporale, alla scadenza del quale l'ente dovrà procedere al riesame dei provvedimenti adottati ove vengano meno le cause che hanno indotto a disporre limiti particolari.

Resta implicita, pertanto, l'esigenza che gli Enti competenti verificano 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.

Si evidenzia, in conclusione, che il provvedimento di deroga al limite di velocità generale di 50 km/h deve necessariamente fornire tutti gli elementi istruttori e le valutazioni di cui ai precedenti



*Al Ministro
delle infrastrutture e dei trasporti*

paragrafi in relazione a ciascuna strada o tratto di strada, non risultando coerente con il dettato normativo di cui all'articolo 142, comma 2, del codice della strada una motivazione riferita indistintamente a una pluralità di strade o tratti di strada pertinenti a un'intera area urbana.

Si invita, pertanto, l'Associazione in indirizzo a dare la massima diffusione della presente direttiva a tutti i Comuni, invitando i medesimi ad attenersi alle prescrizioni ivi contenute.

La presente direttiva è pubblicata sul sito istituzionale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.


Sen. Matteo Salvini