



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MENNUNI, DE PRIAMO e SCURRIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 GIUGNO 2023

Disposizioni in materia di diminuzione dei livelli di inquinamento
derivante dalla circolazione di veicoli in ambito urbano

ONOREVOLI SENATORI. - Con la direttiva n. 96/62/CE del Consiglio, del 27 settembre 1996, sulla qualità dell'aria, l'Unione europea inaugurava una nuova strategia nella valutazione e gestione della qualità dell'aria, finalizzata ad « evitare, prevenire e ridurre gli effetti nocivi sulla salute umana e sull'ambiente nel suo complesso ».

Nel corso dei 27 anni trascorsi da allora, altri atti normativi europei, ad esempio, la direttiva n. 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, hanno ribadito la necessità dell'attenzione alla tutela dell'ambiente, che è intrinsecamente connessa a quella della salute. Il mantenimento della qualità dell'aria laddove è buona e il suo miglioramento negli altri casi, e in particolar modo nei centri urbani, sono una priorità sia a livello nazionale che locale: nel solco anche di appositi piani regionali, persino i sindaci sono coinvolti nel controllo del livello di CO₂ immessa nell'ambiente.

In assenza di rilevanti impianti industriali, l'inquinamento atmosferico nella città è dovuto, prevalentemente, a due fattori: in primo luogo, agli impianti di riscaldamento domestico e civile e, in secondo luogo, anche se in misura meno incidente, al traffico veicolare. Si tratta di inquinamento legato ad attività connesse, in una società civile, al soddisfacimento di innegabili bisogni primari.

Ricordando che le direttive europee vincolano gli Stati membri agli obiettivi da realizzare, lasciando tuttavia libertà alle istituzioni degli Stati medesimi di valutare le modalità ritenute più opportune per la loro attuazione, da alcuni anni gli amministratori di diverse città italiane, al fine di contenere i

livelli di inquinamento, hanno messo in campo le iniziative di volta in volta individuate come maggiormente idonee alla propria realtà territoriale di riferimento.

Sicché, pur a fronte, sostanzialmente, di 4 settori fonte di inquinamento (consumi elettrici domestici, consumi di gas domestici, produzione e trattamento dei rifiuti, trasporto privato di persone tramite autoveicoli e ciclomotori, senza considerare il trasporto pubblico), tra le misure frequentemente adottate a livello locale, anche contemporaneamente, si sono registrati:

a) l'introduzione di forme di mobilità sostenibile *car pooling*, *car sharing*, *bike sharing*;

b) l'estensione della rete ciclabile;

c) la promozione della mobilità con veicoli a basso impatto ambientale (elettrici, GPL, metano) e la loro diffusione;

d) la regolamentazione di accesso nelle zone a traffico limitato (ZTL) dei centri storici;

e) l'attivazione delle ZTL e il controllo elettronico dei varchi di accesso;

f) l'estensione delle ZTL e delle aree pedonali;

g) l'aumento delle tariffe dei permessi di accesso al centro storico e di ingresso libero esclusivamente per i veicoli elettrici;

h) la regolamentazione della distribuzione cittadina delle merci, soprattutto nel centro storico.

Su tutte, comunque, a causa della sua maggiore facilità di attuazione rispetto alla misura più impegnativa dell'incremento

delle infrastrutture di trasporto, l'unica davvero incisiva, assieme all'efficientamento energetico degli edifici pubblici, nonché quella usualmente preferita, è il ricorso al divieto di circolazione per le auto di immatricolazione meno recente, disposto per aree circoscritte (come i centri storici) o limitatamente ad alcune giornate (si pensi alle cosiddette « domeniche ecologiche »).

Tuttavia, l'obiettivo di diminuire e contenere le emissioni inquinanti nell'aria per salvaguardare la salute pubblica potrebbe potenzialmente indurre taluni amministratori ad adottare la misura del divieto di circolazione in modo rigido e drastico, senza tenere in adeguato conto l'altrettanto necessaria tutela di beni giuridici diversi, di pari dignità rispetto alla salubrità ambientale.

Peraltro, una simile misura, se non attuata nel rispetto dei principi di proporzione e ragionevolezza (insiti nell'articolo 3 della Costituzione) potrebbe avere effetti negativi anche in termini economico-finanziari sulle famiglie.

È da considerare infatti che dal 2020 ad oggi la situazione del Paese è cambiata per gli avvenimenti internazionali verificatisi senza soluzione di continuità: l'emergenza sanitaria da Covid-19 e il conflitto tra la Federazione Russa e la Repubblica di Ucraina hanno determinato indubbiamente una trasformazione sociale nel senso di un indebolimento della capacità di spesa delle famiglie, una diminuzione dell'occupazione, l'aumento dei prezzi delle materie prime e dei prodotti di prima necessità, una crisi energetica tuttora in corso, con un aumento elevato dei costi e delle spese per energia elettrica e gas e un aumento dell'inflazione.

In tale contesto sociale, a fronte dell'oggettiva impossibilità di moltissimi di far rotomare veicoli datati e acquistarne di nuovi e meno inquinanti, l'eventuale adozione di misure di politica ambientale consistenti nell'indiscriminato e prolungato blocco della circolazione ai veicoli di meno recente im-

matricolazione può risultare drammaticamente impattante innanzitutto sul diritto al lavoro su cui è fondata la Repubblica italiana (articolo 1 della Costituzione).

Infatti, se il blocco alle auto fosse previsto per aree urbane eccessivamente estese, senza che ciò risulti compensato dalla fruibilità di un trasporto pubblico realmente alternativo – perché efficiente e funzionale – ne risulterebbe menomata innanzitutto la possibilità di svolgere la propria attività lavorativa, per la difficoltà di raggiungere la sede di lavoro. Sarebbe inoltre fortemente compromessa anche la possibilità di fronteggiare i carichi di cura familiare di tantissimi cittadini, costretti a utilizzare una parte notevole del proprio tempo nell'attesa di mezzi pubblici non sufficientemente frequenti né capillarmente funzionanti, a scapito del tempo per la gestione delle attività destinate alla propria famiglia e alla propria persona.

In buona sostanza, nell'ipotesi in cui si intenda disincentivare l'uso del mezzo privato, è indiscutibile che un sistema di trasporto pubblico, anche in ambito comunale, debba essere strutturato in modo tale da offrire, prioritariamente alle persone residenti e in generale a coloro che vi si recano per motivi di lavoro o altra necessità, un'alternativa valida al proprio veicolo, assicurando un risparmio di spesa e la possibilità di raggiungere il luogo prescelto in tempi ragionevoli.

Al contrario, in assenza di un buon sistema integrato di trasporto pubblico, il secco divieto di utilizzo del veicolo inquinante danneggia il cittadino in molteplici diritti fondamentali, i quali, persino a fronte obiettivi « necessari » in un'ottica europea, restano tuttavia intangibili a motivo del loro essere previsti in norme costituzionali che fanno da cosiddetto controlimito ad ogni altra prescrizione proveniente da soggetti pure « qualificati ».

Fatte queste premesse, è opportuno ricordare che l'articolo 117, secondo comma, let-

tera s), della Costituzione attribuisce la legislazione esclusiva in materia di tutela dell'ambiente allo Stato, che è legittimato pertanto ad individuare una normativa di cornice per l'attuazione, anche a livello locale, di misure a garanzia della salubrità ambientale nel rispetto innanzitutto dei diritti fondamentali (articolo 2 della Costituzione) di tutti i cittadini (precipualemente, il diritto al lavoro - articolo 4 della Costituzione - e alla libera circolazione - articolo 16 della Costituzione), funzionali ad altri diritti fondamentali)

Oltre che titolare del potere di individuare una disciplina di cornice per esplicita previsione costituzionale, è anche a motivo delle sue caratteristiche che il Parlamento ha una capacità di bilanciamento tra interessi tanto intensa da tradursi, in una prospettiva costituzionalmente orientata, nella visione completa delle esigenze prioritarie dei cittadini, più ancora di quella di cui sono titolari le regioni o i comuni - che, assieme allo Stato, si impegnano nella tutela dell'ambiente.

Pertanto, nell'auspicio di un impegno finalmente concreto alla costruzione di infrastrutture idonee e rispettose dell'ambiente, il presente disegno di legge non ha la finalità di eludere i giusti obblighi finalizzati alla prevenzione di forme di inquinamento: piuttosto, prospettandosi quale mera esplicitazione di principi fondamentali da tempo acquisiti nella Repubblica italiana, esso intende individuare una cornice entro la quale darvi attuazione con modalità costituzionalmente compatibili, con la previsione, tra l'altro, del criterio presupposto dell'esistenza di un servizio di trasporto pubblico adeguato alle esigenze dei cittadini e di qualità, anche

per salvaguardare la stabilità economica delle famiglie, e quindi la sicurezza sociale. Ciò, del resto, nel rispetto dei « livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale » (tra i cosiddetti LEP, di cui all'articolo 117, lettera m), della Costituzione, rientrano infatti i diritti connessi alla mobilità e al trasporto) e degli stessi principi dell'Unione europea, tra i quali quello di cosiddetta proporzionalità sancito dall'articolo 5, paragrafo 4, del Trattato sull'Unione europea, secondo cui non è possibile imporre alle persone un onere eccessivo rispetto all'obiettivo che si intende raggiungere.

Infine, il disegno di legge prevede una disposizione specifica per il comune di Roma, per le peculiarità della capitale d'Italia derivanti dalla estesa dimensione, dall'ampia popolazione e dalla necessità di garantire la circolazione in tutto il territorio cittadino, salvaguardando, tramite un controllo regolamentato del traffico urbano, l'unicità del suo centro storico, tra i più grandi del mondo. In particolare, il disegno di legge si propone di quantificare i principi di matrice costituzionale declinati nell'atto normativo in esame, con l'individuazione di un rapporto di proporzione che garantisca i cittadini con la funzionalità di un servizio di trasporto pubblico in una dimensione minima, ritenuta almeno sufficientemente idonea a garantire il giusto temperamento tra il diritto alla salute e alla tutela dell'ambiente da un lato e, dall'altro, il diritto al lavoro, alla circolazione e agli altri diritti fondamentali incompressibili riconosciuti a tutti (articolo 3 della Costituzione).

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Circolazione di veicoli in ambito comunale)

1. Per finalità di tutela ambientale, l'accesso a pagamento e il divieto di accesso, circolazione e sosta, in ambito comunale, per gli autoveicoli, i motoveicoli e i ciclomotori alimentati a diesel, Gpl e a benzina fino a Euro 6, o comunque di immatricolazione più recente, nonché per i veicoli dotati di un doppio sistema di alimentazione *bi-fuel* (benzina-gpl o benzina-metano) e per quelli dotati di sistema di alimentazione mista *mixed fuel* (gasolio-GPL) o *dual fuel* (gasolio-metano) di proprietà di persone ivi residenti, può essere disposto dal sindaco esclusivamente con provvedimenti che, pur in attuazione di attività di risanamento dell'aria pianificate in ambito regionale, rechino l'evidenza degli ultimi dati sulla qualità dell'aria e delle più recenti rilevazioni rese disponibili da soggetti terzi e istituzionalmente preposti alla tutela dell'ambiente. Il provvedimento del sindaco deve, altresì, attenersi al rispetto del principio di ragionevolezza costituzionale oltre che del principio di proporzionalità di cui all'articolo 5, paragrafo 4, del Trattato sull'Unione europea, secondo i criteri di seguito indicati:

a) in attuazione dell'articolo 117, lettera m), della Costituzione, il divieto di accesso, circolazione e sosta in ambito comunale per gli autoveicoli, i motoveicoli e i ciclomotori di cui all'alinea può essere disposto limitatamente ad ambiti territoriali fruibili dai cittadini anche senza il mezzo di trasporto privato per la presenza di trasporti pubblici la cui alternatività sia resa effettiva dalla frequenza e dalla capillarità, oltre che

da parcheggi di scambio che garantiscano una capienza congrua rispetto all'utenza di cui si intenda scoraggiare l'uso del mezzo privato;

b) predisposizione di percorsi liberi da limitazioni che consentano di raggiungere ospedali pubblici, aeroporti e stazioni ferroviarie senza incorrere in sanzioni.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano alle zone qualificate e perimetrare dai comuni come « centri storici », ferma restando, in capo ai singoli enti locali, la facoltà di disporre eventuali limitazioni all'accesso, alla sosta e alla circolazione del traffico veicolare privato in dette aree.

3. Per il solo comune di Roma capitale, in considerazione dell'ampiezza del territorio e della densità della popolazione residente nonché dalla notevole affluenza di non residenti, l'accesso a pagamento o il divieto di accesso, circolazione e sosta per gli autoveicoli, i motoveicoli e i ciclomotori di cui al comma 1 può essere disposto soltanto qualora i provvedimenti di limitazione del traffico veicolare privato risultino compensati da una copertura del fabbisogno di trasporto pubblico sul territorio urbano, effettivamente accertata, pari all'80 per cento. Tale copertura è valutata avendo riguardo allo sviluppo chilometrico delle linee, sia di trasporto su strada che di servizio di metropolitana, nonché alla consistenza numerica dei mezzi e alla frequenza delle corse assicurate, a salvaguardia della proporzionata e congrua operatività del trasporto pubblico in maniera uniforme su tutto il territorio comunale e con la valorizzazione del trasporto pubblico a servizio della periferia urbana.

4. In coerenza con quanto previsto dal comma 2, le disposizioni di cui al comma 3 si applicano su tutto il territorio di Roma capitale, ad eccezione della zona classificata come zona traffico limitato - centro storico, delimitata e perimetrata dal Piano generale del traffico urbano (PGTU) del comune di Roma.

5. Il divieto di circolazione o la limitazione di circolazione non si applica ai veicoli d'epoca, di interesse storico e collezionistico, ai veicoli con il contrassegno per persone invalide, ai veicoli adibiti ad uso pubblico anche collettivo di polizia e delle forze armate, di emergenza e sanitario, di trasporto dei rifiuti, di protezione civile e delle pubbliche amministrazioni. Deroghe restrittive alla disposizione autorizzativa per i veicoli d'epoca di interesse storico e collezionistico possono essere disposte, esclusivamente per i centri storici, con ordinanza del sindaco del comune interessato.

6. A fronte di provvedimenti di limitazione del traffico veicolare adottati dai sindaci, i comuni, con proprie risorse, possono stabilire contributi di incentivo per l'acquisto di autoveicoli non inquinanti.

7. Sono privi di efficacia i provvedimenti adottati dalle regioni e dagli enti locali in contrasto con le disposizioni della presente legge.

Art. 2.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

€ 1,00