



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7825 del 2023, proposto da Eco Tours Italia S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Gianluca Baldacci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Firenze, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Gianna Rogai e Chiara Canuti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Regione Toscana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Nicola Gentini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Sergio Fienga in Roma, Piazzale delle Belle Arti, 8; Ecogreentours S.r.l., Yestogo S.r.l., City Green Tours S.r.l., Unica Taxi Filt Cgil di Firenze e Toscana, Associazione Sindacale Sitafi, Sindacato Ultrasporti Toscana, Confartigianato Taxi Firenze, Uritaxi, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana n. 106 del 2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Firenze e della Regione Toscana;

Viste le memorie delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 dicembre 2024 il Cons. Elena Quadri;

Si dà atto che gli avvocati Gianluca Baldacci, Gianna Rogai, Chiara Canuti e Nicola Gentini hanno depositato domanda di passaggio in decisione senza discussione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Eco Tours Italia S.r.l. ha impugnato con il ricorso introduttivo:

- 1) la delibera della Giunta Comunale n. 167 del 9 aprile 2019 recante *“Interdizioni per alcuni mezzi di trasporto alla circolazione ed all'accesso nel Centro storico di Firenze al fine di contribuire a delocalizzare i flussi turistici e a promuovere altre zone della città”*, pubblicata all'Albo in data 3 maggio 2019 sino al 13 maggio 2019;
- 2) la deliberazione del Consiglio Comunale n. 27 del 27 aprile 2017, di modifica della delibera del Consiglio Comunale n. 4 del 18 gennaio 2016 recante *“Regolamento misure per la tutela e il decoro del patrimonio culturale del centro storico”*, in quanto introduttiva, all'art. 4, commi 7 ed 8, della facoltà della Giunta comunale di individuare aree escluse denominata “Unesco” e di criteri di selezione degli operatori economici;
- 3) l'intesa tra Comune e Regione Toscana datata 4 ottobre 2018, citata nelle premesse della delibera di Giunta n. 167/2019.

La ricorrente ha proposto, poi, motivi aggiunti per l'annullamento della deliberazione della Giunta comunale di Firenze n. 2020/G/00525 del 22 dicembre 2020, avente ad oggetto *“Applicazione e sanzioni della delibera 2019/G/00167”*.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana n. 106 del 2023 ha respinto il ricorso principale e ha accolto i motivi aggiunti con sentenza n. 106 del 2023, appellata con riferimento alla prima parte per i seguenti motivi di diritto:

I) *error in iudicando*: violazione e/o falsa applicazione di legge; abrogazione implicita della norma di cui all'art. 22, comma 5-quinquies, del d.l. 24 aprile 2017, n. 50 ad opera dell'art. 7, comma 9-bis, d.l.s. 30 aprile 1992, n. 285; incostituzionalità per contrasto con l'art. 41 della Costituzione; eccesso di potere sotto il profilo dell'illogicità, incongruità, irragionevolezza;

II) *error in iudicando*: eccesso e/o sviamento di potere.

Si sono costituiti per resistere all'appello il comune di Firenze e la regione Toscana.

Successivamente le parti hanno prodotto memorie a sostegno delle rispettive conclusioni.

All'udienza pubblica del 17 dicembre 2024 l'appello è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

Giunge in decisione l'appello proposto da Eco Tours Italia S.r.l. per la riforma della sentenza del Tar Toscana n. 106 del 2023 nella parte in cui ha respinto il suo ricorso per l'annullamento della delibera della Giunta Comunale n. 167 del 9 aprile 2019 recante *“Interdizioni per alcuni mezzi di trasporto alla circolazione ed all'accesso nel Centro storico di Firenze al fine di contribuire a delocalizzare i flussi turistici e a promuovere altre zone della città”*, della deliberazione del Consiglio Comunale n. 27 del 27 aprile 2017, di modifica della delibera del Consiglio Comunale n. 4 del 18 gennaio 2016 recante *“Regolamento misure per la tutela e il decoro del patrimonio culturale del centro storico”*, in quanto introduttiva, all'art. 4, commi 7 ed 8, della facoltà della Giunta comunale di individuare aree escluse denominata “Unesco” e di criteri di selezione degli operatori economici, e dell'intesa tra Comune e regione Toscana datata 4 ottobre 2018, citata nelle premesse delle delibera di Giunta n. 167/2019.

Con i motivi di ricorso l'appellante ha dedotto, sostanzialmente, che la sentenza sarebbe erronea nella parte in cui ha ritenuto che l'art. 22, comma 5-quinquies, del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, per la sua specialità, non sia stato abrogato dal comma 9-bis dell'art. 7 del codice della strada; inoltre, la sentenza erroneamente non

avrebbe accolto neppure il motivo di ricorso, collegato a quello dell'abrogazione, relativo all'incostituzionalità della detta normativa statale per contrasto con gli articoli 77, 87, 3 e 41 della Costituzione.

Per l'appellante, invero, la delibera impugnata sarebbe nulla, perché non vi sarebbe prova che il Sovrintendente MIBAC sia stato sentito successivamente all'entrata in vigore della art. 22 più volte citato, che tale audizione prescriveva; di conseguenza, la sentenza, che non ha colto il vizio in questione, sarebbe viziata.

Inoltre, l'appellante impugna la sentenza anche nella parte in cui, alle pagine da 14 a 19, motiva in ordine alla sussistenza del divieto di circolazione di cui si controverte nel presente giudizio, sempre partendo dal presupposto che sia in vigore l'art. 22, comma 5-quinquies del d.l. 24 aprile 2017, n. 50.

Entrambe le amministrazioni resistenti hanno eccepito la parziale inammissibilità dell'appello, nella parte della seconda censura con cui l'appellante ha dedotto che l'art. 22, comma 5-quinquies del d.l. 24 aprile 2017, n. 50: *"affida al Comune un potere, da esercitare d'intesa con la Regione, e sentito il competente Sovrintendente del MIBAC. Tali "incombenti", siccome disposti dalla norma in rassegna, devono essere stati espletati successivamente al Decreto Legge 24 aprile 2017, n. 50, che è del 24 aprile, né successivamente all'entrata in vigore della legge di conversione, del 21 giugno 2017.*

*Sotto questo profilo, il Comune di Firenze non ha dimostrato, né di aver adottato i provvedimenti qui impugnati d'intesa con la Regione, né di aver sentito il Sovrintendente sopra ricordato. [...]*

*Per l'effetto, la delibera impugnata è nulla, perché non vi è prova che il Sovrintendente MIBAC sia stato sentito successivamente all'entrata in vigore della art. 22 più volte citato, che tale audizione prescriveva; di conseguenza, è viziata la sentenza che non ha colto il vizio in questione".*

L'eccezione è fondata, atteso che tale censura è stata dedotta per la prima volta in appello.

Ed invero, ai sensi dell'art. 104 c.p.a., *"Nel giudizio di appello non possono essere proposte nuove domande, fermo quanto previsto dall'articolo 34, comma 3, né nuove eccezioni non rilevabili d'ufficio".*

Il Collegio ritiene di esaminare congiuntamente le ulteriori censure dedotte, in ragione della loro stretta connessione.

L'appello è infondato.

Deve premettersi che il centro storico della città di Firenze, come noto, costituisce un valore inestimabile unico al mondo per i molteplici aspetti artistico, storico e architettonico, tanto da essere riconosciuto dall'Unesco sin dal 1982 quale patrimonio mondiale dell'umanità.

A questo valore corrisponde una delicata fragilità, atteso che la massiccia presenza turistica in tutte le ore del giorno e della notte può comportare, per i relevantissimi interessi economici che è in grado di sollecitare e in assenza di una idonea regolamentazione, un degrado tale da rilevarsi di estremo pericolo proprio per quei valori che fanno del centro storico di Firenze un esempio unico al mondo. Ciò, anche in considerazione dell'ambito territoriale ridotto, che è dovere, prima che volontà dell'amministrazione comunale, tutelare.

In presenza del progressivo aumento di attività legate alla presenza turistica e a contingenti opportunità commerciali, spesso in contrasto (sia per le loro caratteristiche intrinseche che per le modalità di svolgimento) con i valori dell'ambiente di enorme pregio in cui si inseriscono, il comune di Firenze ha adottato diverse misure di tutela per contenere il graduale degrado del Centro Storico.

Con la deliberazione 18 gennaio 2016, n.4, il Consiglio Comunale di Firenze, intendendo dare una risposta concreta e organica alle esigenze emerse, ha approvato il Regolamento recante *"Misure per la tutela e il decoro del patrimonio culturale del Centro Storico"* (cd. Regolamento UNESCO), mediante il

contemperamento degli interessi dei singoli operatori commerciali con quello comune alla conservazione di un *unicum* di assoluto valore storico-artistico-architettonico.

Per quanto riguarda l'attività di commercio e somministrazione di alimenti, il Regolamento approvato nel gennaio 2016 prevedeva il divieto di insediamento di nuove attività o di ampliamento di quelle Esistenti. In coerenza con tale decisione, la Giunta provvedeva, altresì, ad aggiornare il Piano di Gestione del Centro Storico (Area Unesco) con deliberazione del 19 gennaio 2016, mediante l'individuazione di uno specifico progetto avente fra gli obiettivi il rafforzamento delle norme riguardanti la tutela commerciale del Centro Storico.

L'amministrazione ha, poi, ritenuto opportuno rivedere la disciplina introdotta: il 2 marzo 2017 si svolgeva un primo incontro con il Soprintendente BB.AA.CC. di Firenze, a cui seguivano incontri con gli uffici regionali che portavano alla redazione dello schema di un protocollo d'intesa fra il Comune e la Giunta regionale, approvato con le deliberazioni delle rispettive Giunte e infine sottoscritto il 31 marzo 2017.

Infine, il Consiglio Comunale, nella seduta del 27 aprile 2017, adottava la deliberazione n. 27 con cui – riassunti gli atti intercorsi e l'attività di approfondimento svolta – approvava alcune modifiche al Regolamento del 2016, per salvaguardare e valorizzare maggiormente il centro storico della città di Firenze.

Regolamento analogo e ispirato alla medesima *ratio* è quello di tutela del Centro Unesco adottato di recente dal Consiglio Comunale con la delibera n. 20/2023.

Le limitazioni di cui ai provvedimenti oggetto di esame con il presente appello si inseriscono dunque, del tutto legittimamente e in perfetta coerenza, in un quadro di più ampio respiro finalizzato alla tutela del Centro Unesco.

Con la delibera n.167/2019 il comune di Firenze ha previsto una disciplina *ad hoc* al fine di tutelare il Centro Unesco -in un attento bilanciamento di interessi- che distingue tra varie tipologie di veicoli utilizzati per finalità turistiche, che svolgono un'attività accessoria a quella di un'agenzia di viaggi, all'interno del centro storico.

Le decisioni della Giunta Comunale sono state assunte nel pieno rispetto dei suddetti indirizzi generali preventivamente espressi dal Consiglio Comunale negli atti deliberativi generali inerenti il Centro Unesco. Il Consiglio Comunale, pertanto, per quanto di propria competenza e nel rispetto della normativa più recente in materia (d.lgs. n. 42/2004 e d.lgs. n. 222/2016) ha svolto un bilanciamento di interessi tra quello generale alla tutela dei beni culturali e del paesaggio e quello al progressivo processo di liberalizzazione delle attività economiche e, dopo idonea istruttoria, ha adottato una disciplina avente ad oggetto alcune attività di trasporto, tenuto conto che le stesse si svolgono proprio nel centro storico. Ed invero, con la delibera n. 4 del 18 gennaio 2016, come nel corso del tempo modificata con delibera n. 27 del 27 aprile 2017 e con delibera n. 58 del 26 novembre 2018, all'art. 5 si prevede che: *"I veicoli elettrici e i velocipedi utilizzati a fini turistici potranno circolare all'interno dell'area Unesco, eccezion fatta per quelle zone interdette dalla Giunta comunale per tale tipo di attività, e comunque, anche fuori dalle aree interdette, in numero contingentato, stabilito dalla Giunta Comunale, al fine di contribuire a delocalizzare i flussi turistici e a promuovere altre zone della città. Nel rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento, i soggetti che svolgono attività turistiche con tale tipologia di veicoli e velocipedi autorizzati alla circolazione nelle zone consentite dell'area Unesco devono essere selezionati a seguito di apposita procedura e per un tempo determinato, al fine di garantire il rispetto del principio di libera concorrenza e accesso al mercato"*.

La Giunta Comunale con la delibera n. 167/2019, nel rispetto degli indirizzi preliminarmente espressi dal Consiglio Comunale e nella stessa richiamati, nonché dell'Intesa tra regione Toscana e comune di Firenze sottoscritta il 4 ottobre 2018, ha stabilito le aree di circolazione, nonché i requisiti per la procedura di selezione onde contingentare l'accesso.

Tenuto conto delle caratteristiche e della velocità dei mezzi, sono state individuate sia le aree in cui è vietato l'accesso e la circolazione, le aree di stazionamento, nonché per ognuna delle suddette categorie è stato determinato il numero massimo di concessioni, su base triennale attraverso bando di gara e procedura di affidamento.

Contestualmente sono stati stabiliti i requisiti di accesso e i criteri di selezione ai fini dell'assegnazione delle concessioni.

Inoltre, ai sensi dell'art. 7, commi 9 e 9-bis del d.lgs. n. 285 del 1992: *"9. I comuni, con deliberazione della Giunta, provvedono a delimitare le aree pedonali e le zone a traffico limitato tenendo conto degli effetti del traffico sulla sicurezza della circolazione, sulla salute, sull'ordine pubblico, sul patrimonio ambientale e culturale e sul territorio. In caso di urgenza il provvedimento potrà essere adottato con ordinanza del sindaco, ancorché di modifica o integrazione della deliberazione della Giunta. Analogamente i comuni provvedono a delimitare altre zone di rilevanza urbanistica nelle quali sussistono esigenze particolari di traffico, di cui al secondo periodo del comma 8. I comuni possono subordinare l'ingresso o la circolazione dei veicoli a motore, all'interno delle zone a traffico limitato, anche al pagamento di una somma. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili sono individuate le tipologie dei comuni che possono avvalersi di tale facoltà, le modalità di riscossione del pagamento, le categorie dei veicoli esentati, nonché, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, i massimali delle tariffe, da definire tenendo conto delle emissioni inquinanti dei veicoli e delle tipologie dei permessi.*

*9-bis. Nel delimitare le zone di cui al comma 9 i comuni consentono, in ogni caso, l'accesso libero a tali zone ai veicoli a propulsione elettrica o ibrida".*

Tale normativa attribuisce ai Comuni il potere di individuare per il tramite della Giunta Comunale le zone in cui è consentita o vietata la circolazione dei veicoli; con riferimento ai veicoli elettrici, la disciplina nasce onde agevolare la circolazione dei veicoli a minore impatto inquinante, ma ciò non significa che il loro ingresso sia sottratto a qualunque controllo e/o contingentamento.

Il Consiglio comunale del Comune, in ottemperanza a tali disposizioni normative, ha stabilito alcuni criteri generali per l'accesso di tali veicoli, demandando alla Giunta la disciplina di dettaglio; da qui

l'infondatezza della doglianza circa la carenza di potere da parte dell'amministrazione comunale nel prevedere una disciplina ad hoc nei confronti degli operatori del settore, e in particolare circa l'asserito difetto di competenza della Giunta Comunale.

Il Collegio ritiene, dunque, perfettamente condivisibili le statuizioni del giudice di prime cure secondo cui: *"risulta di immediata evidenza come la previsione di cui all'art. 22, comma 5-quinquies del D.L. 24 aprile 2017, n. 50 (aggiunto dalla L. di conversione 21 giugno 2017, n. 96) risulti essere caratterizzata da requisiti di applicabilità decisamente più specifici di quelli propri della norma generale dell'art. 7, comma 9-bis del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 e preveda chiaramente, con riferimento ai centri storici, la possibilità di prevedere limitazioni alla circolazione, anche estese ai veicoli elettrici, che risultano ulteriormente più stringenti della previsione generale destinata alle zone a traffico limitato prevista dal Codice della strada (che esclude, in linea generale, la possibilità di interdire ai veicoli elettrici il traffico nelle Z.T.L.).*

*Una logica di specialità della tutela della circolazione turistica nei centri storici che risulta pertanto evidente...".* Ed invero *"la netta differenziazione tra l'attività di organizzazione di viaggi e tours turistici e gli "autoservizi pubblici non di linea" di cui alla L. 15 gennaio 1992, n. 21 e alla L.R. 6 settembre 1993, n. 67, non importa poi per nulla una totale libertà di svolgimento del servizio essendo presente, ... il limite del rispetto di "tutti i controlli pubblici del settore interessato" (Cons. Stato, sez. VI, 4 agosto 2009, n. 4898).*

*Il generico riferimento ai "controlli pubblici del settore interessato" è poi stato riempito di concreti contenuti dal D.M. Infrastrutture e trasporti 9 ottobre 2015, n. 193, che ha dettato le "norme relative all'individuazione*

*dei criteri di assimilazione ai fini della guida e della circolazione ed all'accertamento dei requisiti tecnici di idoneità della navetta turistica”, definendo peraltro il servizio di navetta turistica come un “veicolo atipico”, ai sensi dell’art. 59 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, “a motore elettrico isolato finalizzato esclusivamente al trasporto su strada, in aree di tipo turistico, di passeggeri seduti non superiori a otto, escluso il conducente, per interessi turistico ricreativi e attrezzato per tale utilizzo” (art. 1, 1° comma del D.M.), ovvero in termini perfettamente rispondenti all’attività svolta dalle ricorrenti e alle attività oggetto di considerazione a opera della deliberazione G.C. 9 aprile 2019, n. 167”.*

La finalità di regolazione della circolazione può, invero, di certo consistere in misure parzialmente o totalmente interdittive in determinati contesti da tutelare caratterizzati da elevato volume di traffico di veicoli e di persone, analogamente a quanto avvenuto in altri ambiti, con particolare riferimento al commercio, riguardo ad alcune categorie di esercizi nell’ambito del territorio Unesco, come visto in precedenza.

Non sussiste, dunque, alcun difetto di motivazione, illogicità, e ingiustizia manifesta, atteso che la necessità di un contingentamento è stata valutata previa attenta e scrupolosa istruttoria finalizzata alla verifica del numero elevato degli operatori del settore, proprio nel bilanciamento di interessi, da cui è scaturita da un lato la necessità di tutelare alcune zone del centro storico, e dall’altro l’imposizione di particolari requisiti a tutela della sicurezza pubblica.

Inoltre, come risulta dal consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, pienamente condivisibile, i provvedimenti relativi alla circolazione stradale e all’individuazione di zone a traffico limitato risultano essere caratterizzati da ampia discrezionalità, non potendo intervenire il sindacato di merito del giudice amministrativo, se non nei casi di vizi procedurali o di manifesta irragionevolezza, che, nella specie, per quanto detto, non sussistono.

Ed invero, come statuito dalla sentenza impugnata: *“Nel caso di specie, le determinazioni dell’Amministrazione comunale di Firenze in ordine alle limitazioni alla circolazione dei veicoli turistici ed alla previsione dei contingenti eccettuati dal divieto non presentano illogicità evidenti suscettibili di sindacato in via giurisdizionale; anche la struttura dell’atto impugnato risulta assolutamente idonea a reggere il provvedimento sotto il profilo motivazionale e non possono trovare accoglimento le formalistiche argomentazioni delle ricorrenti, che peraltro si limitano ad una generica contestazione dell’innegabile straordinaria concentrazione di mezzi turistici nel centro storico di Firenze che ha reso necessaria la disciplina regolativa”.*

Riguardo alla assunta mancata individuazione delle zone interdette alla circolazione, dall’esame degli atti oggetto di impugnazione in primo grado si evince, invece, che le zone risultano ben individuate, coerentemente, del resto, alle restrizioni inerenti il Centro Unesco, che sono state sempre confermate dall’amministrazione.

Con riferimento, infine, alle censure di legittimità costituzionale dell’art. 22, comma 5-quinquies, del d.l. 24 aprile 2017 n. 50 riguardo alla assunta violazione delle disposizioni di cui agli artt. 3 e 41 della Costituzione, le stesse sono manifestamente infondate, *“trattandosi di previsione limitativa destinata a trovare applicazione nei confronti della sola attività economica turistica e non di altre attività”*, come correttamente affermato dalla sentenza appellata.

Alla luce delle suesposte considerazioni l’appello va respinto e, per l’effetto, va confermata la sentenza appellata di reiezione del ricorso di primo grado.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo nei confronti del Comune di Firenze, mentre sussistono giusti motivi per compensarle con le altre parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza appellata di reiezione del ricorso di primo grado.

Condanna l'appellante alla rifusione delle spese di giudizio nei confronti del Comune di Firenze, che si liquidano in euro 5000, oltre ad oneri di legge. Spese compensate con le altre parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 dicembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Elena Quadri

IL PRESIDENTE

Francesco Caringella

IL SEGRETARIO