

ZTL, discrezionalità amministrativa e sindacato giurisdizionale

di Mariangela Fiore

Data di pubblicazione: 19-8-2026

La delimitazione delle zone a traffico limitato e la definizione del relativo regime costituiscono espressione di ampia discrezionalità amministrativa, sindacabile dal giudice nei soli limiti della manifesta irragionevolezza. La motivazione del provvedimento istitutivo della ZTL può ricostruirsi per *relationem* attraverso il richiamo alle precedenti delibere e agli atti istruttori alle stesse correlati, senza che ciò configuri motivazione postuma. Il criterio del numero di posti del veicolo costituisce parametro di per sé ragionevole per differenziare il regime di accesso, in quanto idoneo a sintetizzare in termini empirici e di facile monitorabilità gli elementi di ingombro incidenti sulla gestione del traffico. La censura di violazione del giudicato derivante dall'adozione di un atto assertivamente elusivo della precedente sentenza di annullamento deve essere fatta valere in sede di ottemperanza e non con autonomo ricorso di legittimità.

Guida alla lettura

In fatto

Con delibera del 2024, la Giunta del Comune di Positano istituiva una ZTL a pagamento per gli autoveicoli superiori a 5 posti adibiti a servizio NCC (noleggio con conducente), taxi e uso privato, sulla strada via Pasitea-via C. Colombo, unica arteria di accesso al centro cittadino. Il provvedimento si inseriva nel solco delle precedenti delibere del 2016: la n. 44 (discriminatoria fra residenti e non) e la n. 178 (discriminatoria fra NCC e taxi, annullata dal Consiglio di Stato, Sez. V, n. 1261/2024). Tale provvedimento intendeva superare i vizi di legittimità accertati da quest'ultima sentenza, estendendo la limitazione a tutti i veicoli oltre 5 posti senza distinzioni. Gli operatori NCC della penisola sorrentina impugnavano la delibera dinanzi al TAR Salerno, che con sentenza n. 144/2025 respingeva il ricorso unitamente a quello proposto dall'associazione di categoria Sistema Trasporti e da Worldtours s.r.l., ritenendo la misura adeguatamente motivata e non irragionevole. Contro la sentenza di primo grado venivano proposti sia l'appello principale degli operatori NCC sia l'appello incidentale delle associazioni di categoria, entrambi respinti dal Consiglio di Stato.

Le argomentazioni

Il Consiglio di Stato ha innanzitutto ricostruito la motivazione della delibera impugnata attraverso la lettura sinottica del suo contenuto e delle precedenti delibere del 2016 e dei relativi atti istruttori — in particolare le relazioni del Responsabile dell'Area vigilanza e del Responsabile dell'Area tecnica del marzo 2017 — richiamati espressamente dal provvedimento. Tali relazioni davano conto delle caratteristiche oggettive del tratto viario (carreggiata di

larghezza media di 2,80 metri, ridotta in taluni punti a soli 2 metri, percorso tortuoso con rilevante pendenza, presenza di marciapiedi e zone zebbrate per il transito pedonale), del notevole afflusso di NCC nella stagione turistica, del concreto pericolo per la circolazione dei mezzi di soccorso e dell'aumento esponenziale dell'inquinamento atmosferico causato dai rallentamenti. Nel quadro dell'art. 7, comma 9, d.lgs. n. 285/1992, la Sezione ha ritenuto che **la scelta comunale non fosse manifestamente irragionevole**: il criterio del numero di posti costituisce parametro empirico di facile monitorabilità, idoneo a rappresentare l'ingombro dei veicoli in relazione alle ridotte dimensioni della carreggiata, e le finalità della misura — riduzione del traffico, sicurezza dei pedoni, contenimento delle emissioni — erano chiaramente evincibili dalla motivazione. La previsione del pedaggio, del resto, è strumento coerente di deterrenza espressamente contemplato dalla norma. Quanto alla censura di violazione del giudicato, il Collegio ha confermato l'inammissibilità già dichiarata dal TAR: **la doglianza — relativa all'asserita portata retroattiva della delibera e alla sua natura elusiva della sentenza n. 1261/2024 — avrebbe dovuto essere proposta mediante azione di ottemperanza ex artt. 112 e ss. c.p.a., non con l'ordinario ricorso di legittimità.**

Il commento

La sentenza n. 1568/2026 costituisce un punto di approdo significativo nella giurisprudenza in materia di zone a traffico limitato, per la densità con cui intreccia tre piani di analisi: il **perimetro del sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità amministrativa**, la **tecnica motivazionale per *relationem***, e il **riparto tra giudizio di legittimità e giudizio di ottemperanza**. Sotto il primo profilo, la Sezione Quinta conferma e arricchisce l'orientamento consolidato secondo cui **la delimitazione delle ZTL e la definizione del relativo regime sono connotate da «ampia discrezionalità, involgente molteplici interessi — anche tra loro divergenti — che devono essere temperati, secondo criteri di ragionevolezza»**, con la conseguenza che si tratta di **«scelte non sindacabili nel merito da parte del giudice amministrativo, ma solo suscettibili di sindacato di legittimità "esterno" per evidenti vizi di forma o di procedura, ovvero di manifesta irragionevolezza»** (Consiglio di Stato, Sez. V, n. 7328/2024; n. 3892/2025). L'interesse della pronuncia risiede tuttavia nell'applicazione concreta di questo parametro a una **fattispecie in cui il confine tra sindacato di legittimità e sostituzione nel merito è particolarmente sottile**. Il criterio del numero di posti come discriminante per l'accesso alla ZTL era stato contestato dagli appellanti sotto molteplici angolazioni: la mancata distinzione in base alla categoria inquinante del veicolo, l'esistenza di auto fino a 5 posti con ingombro superiore ad alcune auto oltre 5 posti, la possibilità che un veicolo capiente circoli con pochi passeggeri, la vigenza del divieto per l'intero anno anche nei mesi di bassa stagione. Il Consiglio di Stato respinge queste censure non già sostituendo la propria valutazione a quella del Comune — il che avrebbe integrato un inammissibile sindacato di merito — bensì verificando che la scelta comunale superi la soglia minima della non implausibilità. Il **criterio del numero di posti, osserva il Collegio, «è ben in grado di sintetizzare e rappresentare, in termini anche empirici e di facile monitorabilità, gli elementi d'ingombro dell'auto, come incidenti distorsivamente sulla gestione del traffico ordinario e la creazione di potenziali pericoli (tanto più alla luce delle ridotte dimensioni del tratto viario, indicate nella relazione tecnica)»**. È un **giudizio di non irragionevolezza — non di ottimalità — che rispetta il principio di separazione dei poteri e la tassatività dei casi di giurisdizione di merito, in piena coerenza con l'insegnamento per cui le scelte**

amministrative in materia di mobilità urbana «non sono sindacabili nel merito da parte del giudice amministrativo, ma solo suscettibili di sindacato di legittimità "esterno" per evidenti vizi di forma o di procedura, ovvero di manifesta irragionevolezza» (TAR Lazio, Sez. II, n. 10523/2023).

Sotto il secondo profilo, la sentenza opera una **ricostruzione della motivazione che valorizza la tecnica del rinvio per relationem**. La delibera del 2024 non conteneva un'autonoma e analitica istruttoria, ma richiama espressamente le esigenze che avevano condotto alle precedenti delibere del 2016, affermando che esse «persist[evano]» e che anzi risultavano «tanto più impellenti in considerazione del continuo incrementarsi del traffico veicolare nel centro abitato». Il Consiglio di Stato ritiene che, **attraverso questo richiamo, la motivazione del provvedimento vada ricostruita mediante la «lettura sinottica» del suo contenuto e di quello delle precedenti delibere e degli atti istruttori a esse correlati — le relazioni tecniche del 2017 — che non costituiscono motivazione postuma, in quanto già appartenenti al complesso degli atti del procedimento amministrativo**. L'approccio è in linea con l'orientamento espresso dal Consiglio di Stato, Sez. V, n. 282/2024, per cui «l'istruttoria e la motivazione del provvedimento non devono necessariamente concentrarsi in un unico atto, potendo risultare da un complesso percorso amministrativo articolato in più provvedimenti collegati». Quanto alla risaleza delle relazioni (2017), il Collegio osserva che gli appellanti non hanno offerto «concrete e circostanziate evidenze di segno opposto» rispetto all'affermazione comunale di persistenza e aggravamento delle esigenze di limitazione del traffico: è un'applicazione del principio dell'onere della prova che, in presenza di una motivazione non implausibile dell'amministrazione, grava sul ricorrente l'onere di dimostrare il travisamento dei presupposti di fatto.

Il terzo profilo — il **riparto tra giudizio di legittimità e giudizio di ottemperanza** — è di particolare rilievo sistematico. Gli appellanti avevano censurato, in primo grado e in appello, l'asserita portata retroattiva della delibera del 2024 e la sua natura elusiva del giudicato formato sulla sentenza n. 1261/2024, sostenendo che l'espressione «senza soluzione di continuità» utilizzata dal Comune mirasse a sanare *ex tunc* la precedente delibera annullata. Il Consiglio di Stato conferma l'inammissibilità della censura, ma con una motivazione che va oltre il mero richiamo alla carenza di interesse, già affermata dal TAR. La Sezione rileva che **la doglianza, nella sostanza, lamenta la violazione o elusione del giudicato da parte di un atto asseritamente replicativo di quello annullato: una siffatta censura «andrebbe formulata mediante azione di ottemperanza della precedente sentenza n. 1261 del 2024, qui non proposta dagli appellanti, i quali hanno introdotto piuttosto ricorso di legittimità davanti al Tar anziché direttamente a questo Consiglio di Stato in sede d'ottemperanza»**. L'affermazione è rilevante perché **distingue nettamente i due piani di tutela: il giudizio di ottemperanza è il rimedio specifico per far valere la nullità degli atti adottati in violazione o elusione del giudicato ai sensi dell'art. 21-septies l. n. 241/1990 e dell'art. 114, comma 4, lett. b), c.p.a., mentre il giudizio di legittimità è la sede per censurare i vizi autonomi del nuovo provvedimento** (Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 6897/2023). Nel caso di specie, il nuovo provvedimento non si limitava a riprodurre quello annullato, ma introduceva una disciplina diversa — estendendo la limitazione anche ai taxi e ai veicoli privati — proprio per superare il vizio di disparità di trattamento accertato dalla sentenza n. 1261/2024. **Non era**

dunque configurabile una violazione del giudicato, bensì un riesercizio del potere amministrativo su basi motivate (parzialmente) nuove, la cui legittimità andava scrutinata — come è stato fatto — nell'ordinario giudizio di cognizione.

In conclusione, la sentenza n. 1568/2026 offre un contributo di sistema che trascende la specificità della vicenda di Positano. Sul piano del sindacato giurisdizionale, ribadisce con nettezza che le scelte comunali in materia di ZTL sono censurabili solo per manifesta irragionevolezza, e che il criterio del numero di posti — per quanto opinabile e perfettibile — supera questa soglia. Sul piano della tecnica motivazionale, legittima il ricorso alla motivazione *per relationem* quando il provvedimento successivo si inserisce in un percorso amministrativo sedimentato, con atti istruttori già formati e richiamati. Sul piano del riparto di giurisdizione tra cognizione e ottemperanza, chiarisce — in una fattispecie di frequente verifica pratica — che la contestazione della natura elusiva del giudicato da parte di un nuovo provvedimento va incanalata nel rito dell'ottemperanza, non potendo il giudice della cognizione sindacare la violazione del giudicato come vizio di legittimità del nuovo atto.

Pubblicato il 27/02/2026

N. 01568/2026REG.PROV.COLL.

N. 06017/2025 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 6017 del 2025, proposto da

Palomba Massimiliano, Sorrentomaxitours di Palomba Massimiliano,

Marciano Paola, Scialone Limo Service, Maresca Gennaro, Sorrento First

Choice Tour & Transfers di Maresca Gennaro, Gargiulo Massimo, Ga. Ma.

Travel Sorrento di Gargiulo Massimo, De Angelis Mario, Sorrento Amalfi

Limo Società Cooperativa, Oliviero Giovanni, Caruso Limo Società

Cooperativa a r.l., rappresentati e difesi dagli avvocati Luisa Acampora e

Vittorio Verde, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Positano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentato e difeso dagli avvocati Marcello Fortunato e Carla Lauretano,

con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Sistema Trasporti Confederazione di Imprese, Worldtours s.r.l., rappresentate e difese dagli avvocati Alberto Zito, Giovanni Guzzetta e Jacopo Vavalli, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Alberto Zito in Roma, via di Porta Pinciana, 6;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Prima) n. 00144/2025, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Positano, del Sistema Trasporti Confederazione di Imprese e di Worldtours s.r.l., nonché l'appello incidentale proposto da queste ultime;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 febbraio 2026 il Cons. Alberto Urso e uditi per le parti gli avvocati Lorenzo Diotallevi in delega degli avvocati Alberto Zito, Giovanni Guzzetta e Jacopo Vavalli, si dà atto che gli avvocati Luisa Acampora e Vittorio Verde hanno depositato domanda di passaggio in decisione senza discussione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Gli odierni appellanti principali, originari ricorrenti nel ricorso *sub* r.g. n.

929/2024 davanti al Tribunale amministrativo per la Campania, sez.

staccata di Salerno, impugnavano davanti a tale Tribunale amministrativo,

nella qualità di titolari di autorizzazione per il trasporto pubblico non di linea,

servizio di noleggio con conducente (cd. “ncc”) e proprietari di veicoli con

più di cinque posti, la deliberazione della Giunta comunale del Comune di

Positano (SA) con la quale era stata istituita una ZTL a pagamento per gli

autoveicoli superiori a 5 posti, compreso il conducente, adibiti a servizio

ncc, taxi e uso privato; a tal fine i ricorrenti formulavano varie censure di

legittimità avverso la deliberazione, sia per violazione di legge, sia per

eccesso di potere.

Il medesimo provvedimento formava oggetto di distinto ricorso, *sub* r.g. n.

821/2024 davanti allo stesso Tar, proposto dalla Sistema Trasporti

Confederazione di Imprese, associazione di categoria che riunisce le

imprese professionali di trasporto viaggiatori a capitale privato, nonché da

Worldtours s.r.l.

2. Il Tribunale amministrativo adito, nella resistenza del Comune di Positano in entrambi i ricorsi, previa riunione li respingeva.

Riteneva il giudice di primo grado, per quanto di rilievo, l'infondatezza delle censure inerenti al difetto di motivazione e istruttoria, stante la motivazione espressa dal provvedimento in relazione alle esigenze di limitazione della crescente congestione del traffico, al fine di garantire la sicurezza per l'incolumità dei pedoni e contenere l'inquinamento atmosferico e acustico, ciò che valeva a superare anche le dedotte ragioni esclusivamente economiche, richiamate nella prospettazione dei ricorrenti quali fondanti la delibera.

Sul piano istruttorio, parimenti dovevano ritenersi adeguate e sufficienti le relazioni del responsabile dell'area vigilanza del Comune e tecnico-illustrativa, che descrivevano diffusamente le condizioni di viabilità

secondo l'asse viario interessato e che non configuravano una "motivazione postuma" del provvedimento, in quanto esse stesse atti appartenenti al procedimento amministrativo.

Non irragionevole né disparitaria risultava anche l'applicazione del divieto ai veicoli superiori a cinque posti rispetto a quelli inferiori, considerato che la tariffa per l'accesso alla ZTL rappresenta non già una tassa per l'accesso, quanto uno strumento disincentivante del traffico veicolare in zone particolarmente sensibili alle problematiche indotte dall'elevata presenza del traffico stesso, e che i veicoli con maggior capienza determinano di norma un impatto superiore a quello degli ordinari veicoli, in transito e in sosta, sulla gestione del traffico ordinario, sul deterioramento del manto viario e di potenziale pericolo, anche alla luce delle caratteristiche della strada interessata, che in alcuni punti si riduce alla larghezza minima di soli 2 metri.

Parimenti non condivisibili erano da ritenere le censure di violazione degli artt. 16 e 41 Cost., considerato che la misura non precludeva la circolazione

tout court, bensì si limitava a delimitarla, coinvolgendo unicamente

un'arteria stradale.

Inammissibile per carenza d'interesse era invece la doglianza con cui veniva censurato il portato retroattivo del regime, in funzione dell'interesse dei ricorrenti alla restituzione delle somme corrisposte per il passato (a fronte dell'annullamento di precedente delibera per effetto della sentenza n. 1261 del 2024 di questo Consiglio di Stato): riteneva a tal fine il Tar che il suddetto interesse alle pretese restitutorie non fosse inciso dalla delibera impugnata e che eventuali lesioni dello stesso potessero discendere solo dai singoli atti di diniego;

ad abundantiam rilevava poi come la pretesa

creditoria invocata esulasse in ogni caso dal perimetro della giurisdizione

amministrativa appartenendo a quella del giudice dei diritti.

3. Avverso la sentenza hanno proposto appello principale i soggetti in epigrafe, già ricorrenti in primo grado nel giudizio sub r.g. n. 929/2024, deducendo:

l) *error in iudicando*: erroneità della sentenza per intrinseca illogicità della

motivazione; violazione di legge: violazione degli artt. 41 e 16 Cost. e degli

artt. 3, comma 1, n. 54 e 7, comma 9, d.lgs. n. 285 del 1992; provvedimento

impugnato illegittimo: eccesso di potere per travisamento e sviamento del

fine e disparità di trattamento; violazione di legge: artt. 41 e 16 Cost., artt. 3,

comma 1, n. 54, e 7, comma 9, d.lgs. n. 285 del 1992; eccesso di potere

per istruttoria carente ed incompleta; eccesso di potere per violazione del

giudicato; violazione e falsa applicazione dei principi costituzionali e

comunitari in materia di uguaglianza, concorrenza e libertà di circolazione,

di persone e cose; illogicità manifesta e sviamento;

II) *error in iudicando*: erroneità della sentenza per intrinseca illogicità della

motivazione; violazione di legge: violazione degli artt. 3 e 10-*bis* l. n. 241 del

1990, nonché dell'art. 97 Cost.; eccesso di potere per carenza,

travisamento ed errore di valutazione dei presupposti di fatto e di diritto;

difetto e/o mancanza di motivazione adeguata; manifesta iniquità;

violazione dei principi di proporzionalità; violazione del giusto procedimento;

violazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza e dei principi della

buona fede e dell'affidamento;

III) *error in iudicando*: erroneità della sentenza per intrinseca illogicità della

motivazione; violazione di legge: violazione degli artt. 41 e 16 Cost. e degli

artt. 3, comma 1, n. 54, e 7, comma 9, d.lgs. n. 285 del 1992;

provvedimento impugnato illegittimo per violazione di legge: artt. 16 e 41

Cost. e artt. 3, comma 1, n. 54, e 7, comma 9, d.lgs. n. 285 del 1992;

violazione e falsa applicazione dei principi costituzionali e comunitari in

materia di uguaglianza, concorrenza e libertà di circolazione di persone e

cose; eccesso di potere per illogicità manifesta e sviamento, per violazione

dei principi di proporzionalità, adeguatezza e sussidiarietà e trasparenza

dell'azione amministrativa.

4. Avverso la medesima sentenza hanno proposto appello anche la Sistema Trasporti Confederazione di Imprese e la Worldtours s.r.l. deducendo:

I) sul primo motivo del ricorso di primo grado: *error in iudicando* derivante

dal rigetto delle censure relative al difetto di motivazione e di istruttoria della

deliberazione, nonché alla violazione del principio di proporzionalità e di

ragionevolezza;

II) sul secondo motivo di ricorso: *error in iudicando* derivante dal rigetto

delle censure relative all'illogicità e irragionevolezza del diverso regime

riservato ai veicoli fino a cinque posti rispetto a quelli con numero di posti

superiore;

III) sul terzo motivo di ricorso: *error in iudicando* derivante dal rigetto delle

censure relative all'illogicità e irragionevolezza della deliberazione rispetto

alle stesse finalità deflattive e di limitazione del tasso di inquinamento.

5. Resiste a entrambi gli appelli il Comune di Positano, chiedendone la reiezione.

6. All'udienza pubblica del 12 febbraio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Col primo motivo di gravame gli appellanti principali si dolgono dell'errore commesso dal Tar nel trascurare il perdurante vizio di disparità di trattamento (come già riconosciuto da questo Consiglio di Stato, sentenza n. 1261 del 2024, rispetto ai titolari di taxi) derivante dalla previsione del divieto posto dalla delibera impugnata a carico dei soli autoveicoli con più di cinque posti.

La limitazione del divieto a tale sola categoria di veicoli non avrebbe alcuna giustificazione oggettiva, neanche in termini di decongestione del traffico e minore inquinamento, né la relazione tecnica predisposta (risalente peraltro a diversi anni prima) operava alcuna distinzione fra i veicoli in ragione del relativo numero di posti, ciò che darebbe luogo anche a un vizio istruttorio del provvedimento, in un contesto in cui il Comune neppure forniva evidenze degli effetti della precedente delibera limitativa del traffico, che, pur annullata, era stata in vigore per circa sei anni.

Il che varrebbe a confermare del resto lo sviamento dell'azione amministrativa, diretta a "fare cassa" anziché a decongestionare il traffico o ridurre l'inquinamento; ciò in un contesto in cui, peraltro, alcuni veicoli con meno di 5 posti presentano un ingombro superiore a quelli vietati, né il Comune ha previsto distinzioni, ad es. sulla base della categoria inquinante dell'auto.

Analoghe considerazioni varrebbero per il periodo di vigenza del divieto, ricomprendente l'intero anno, senza considerare la limitata presenza di turisti nei mesi fra ottobre e febbraio.

La finalità meramente economica sarebbe confermata dalla previsione di abbonamenti per l'accesso, che avrebbero l'effetto di consentirlo (a prescindere dalle conseguenze sul traffico e sull'inquinamento) a fronte della corresponsione della tariffa stabilita (pari, in specie, a € 100,00 mensili).

Ciò senza considerare che un veicolo con capienza superiore a 5 posti potrebbe ben circolare con un numero inferiore di persone a bordo; e che il regime potrebbe finire per incentivare un maggior uso di auto fino a 5 posti, non per questo meno inquinanti.

Allo stesso modo, non rileverebbero i limiti correlati alle dimensioni della carreggiata, sufficienti al transito dei veicoli, anche in considerazione del fatto che trattasi in specie di una strada "a senso unico".

Parimenti erroneo sarebbe il rigetto delle censure incentrate sulla violazione del diritto di circolazione e libertà d'iniziativa economica privata

ex artt. 16 e

41 Cost., considerato che il centro storico di Positano presenta già alcune

strade a traffico limitato, e che in tal modo si precluderebbe - alle sole

vetture con più di 5 posti - l'intera mobilità nel centro del comune, e

comunque all'unica strada che ne consente l'accesso.

1.1. Col secondo motivo di gravame gli appellanti si dolgono dell'errore che avrebbe commesso la sentenza di primo grado nel respingere le censure incentrate sul vizio istruttorio affliggente la delibera impugnata, la quale non era sorretta da studi tecnici sul traffico o sull'inquinamento, e che trascurava di prendere in considerazione l'adozione di misure meno gravose.

Né rilevava a tal fine la relazione, risalente al 2017, prodotta in giudizio dal Comune, che riguardava la precedente delibera del 2016 poi annullata, e che non era in grado di soddisfare l'onere motivazionale, specifico e dettagliato, richiesto per l'adozione di una siffatta misura; né peraltro tale relazione era richiamata dal provvedimento impugnato.

Ciò - ribadiscono gli appellanti - in relazione a una strada che costituisce l'unica via d'accesso al centro del comune, da cui anche il conseguente

difetto di motivazione del provvedimento.

1.2. Col primo motivo dell'appello incidentale le ricorrenti sollevano censure sostanzialmente analoghe a quelle di cui a parte del primo e parte del secondo motivo dell'appello principale, soffermandosi in particolare sugli invocati vizi di difetto istruttorio e motivazionale, nonché sulla sproporzione e non ragionevolezza della misura introdotta dal Comune.

In tale contesto le appellanti evidenziano come la relazione del responsabile dell'area tecnica richiamata dal Tar poneva l'accento sulla presenza della "stagione turistica" e sull'opportunità di evitare il transito dei veicoli "non intenzionati a sostare a Positano", ma soltanto a transitarvi "per raggiungere gli altri Paesi della costiera amalfitana", così non valendo a sorreggere la più ampia limitazione imposta dalla DGC impugnata.

Di qui anche la violazione della proporzionalità, non avendo l'amministrazione valutato alternative decisionali di minor impatto per i destinatari del provvedimento.

1.3. Col secondo motivo dell'appello incidentale vengono sollevate doglianze sostanzialmente sovrapponibili a quelle di altra parte del primo motivo dell'appello principale, valorizzando in particolare l'assenza di nesso fra le finalità di riduzione del traffico e dell'inquinamento perseguite e la limitazione della circolazione dei (soli) veicoli con più di 5 posti, e ribadendo anche in tale prospettiva il difetto istruttorio e motivazionale a carico della deliberazione.

A tal fine parte appellante valorizza anche le analoghe valutazioni che avrebbe svolto la sentenza n. 1261 del 2024 di questo Consiglio di Stato.

1.4. Col terzo motivo le appellanti incidentali formulano censure sostanzialmente corrispondenti a quelle della residua parte del primo motivo dell'appello principale, ponendo in evidenza la contraddittorietà della misura rispetto alla finalità perseguita, finendo la misura stessa - la quale si sostanzia in definitiva nell'introduzione di costi aggiuntivi, che si riverserebbero ragionevolmente sui clienti finali - per incentivare l'utilizzo del mezzo proprio o comunque diverso dal servizio pubblico (anche fra i

turisti), e così aumentare il traffico e i suoi effetti.

Il che rappresenterebbe ulteriore declinazione della violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza nell'esercizio del potere da parte del Comune.

1.5. I motivi possono esaminarsi congiuntamente per connessione e parziale sovrapponibilità delle questioni sollevate.

Gli stessi non sono condivisibili.

1.5.1. Occorre premettere che la delibera impugnata prende le mosse dai precedenti provvedimenti di limitazione del traffico adottati dal Comune,

richiamandoli espressamente (*“il Comune di Positano ha adottato, con*

successivi provvedimenti, discipline di limitazione del traffico dei veicoli nel

centro abitato”) e menzionandone le finalità (*“tese a limitare la crescente*

congestione della circolazione, a garantire maggiore sicurezza per i pedoni

e a contenere entro limiti accettabili lo stato di inquinamento atmosferico e

acustico nelle aree a più alta frequentazione residenziale e turistica”).

Al riguardo la DGC richiama anche le modifiche apportate al contenuto

delle limitazioni e loro effetti (*“nel corso degli anni sono state modificate le*

caratteristiche della Z.T.L. con adeguamento degli orari di accesso, delle

categorie di veicoli autorizzati e da ciò ne sono derivate maggiori garanzie

sia in termini di fruizione del tempo libero e del riposo, sia per la sicurezza

della circolazione, con maggiori incentivi per le attività commerciali”) e

riporta specificamente le precedenti DGC n. 44 del 14 aprile 2016 (che

limitava il traffico per *“gli autoveicoli superiori a 5 posti, compreso il*

conducente, adibiti a servizio N.C.C. intestati a soggetti non residenti e/o a

società non aventi sede legale nel Comune di Positano”) e la successiva

DGC n. 178 del 29 dicembre 2016, che estendeva il limite a tutti gli

autoveicoli superiori a 5 posti adibiti al servizio di ncc, dando conto delle

relative vicende, anche giudiziali.

In tale contesto, la delibera impugnata è stata adottata a fronte dell'annullamento giudiziale (giusta sentenza n. 1261 del 2024 di questo Consiglio di Stato) della detta DGC n. 178 del 2016 e con l'intento di

superare i vizi di legittimità sulla stessa affermati (*“in virtù di detta*

statuizione del Consiglio di Stato non può essere adottata una

differenziazione tra NCC e TAXI e altri veicoli per uso privato”).

A tal fine il Comune ha dato conto esplicitamente che “*persiste[vano] le*

esigenze che [avevano] condotto all'adozione delle precedenti delibere di

limitazione del traffico dei veicoli nel centro abitato”, ragione per cui

“l’Amministrazione intende[va] rinnovare senza soluzione di continuità la

regolamentazione della Zona a Traffico Limitato", considerato anche che

“le esigenze che [avevano] condotto a tali delibere risulta[va]no tanto più

impellenti in considerazione del continuo incrementarsi del traffico veicolare

nel centro abitato”.

Si desume chiaramente da ciò come la DGC impugnata si fondasse sull'apparato motivazionale sotteso e correlato alle precedenti delibere, delle quali riteneva sussistenti tutti i presupposti e le ragioni giustificative

(anzi “tanto più impellenti in considerazione del continuo incrementarsi del

traffico veicolare nel centro abitato”), salvo il correttivo necessario, secondo

quanto inteso dall'amministrazione, a superare i profili d'illegittimità

affermati dalla detta sentenza n. 1261 del 2024.

Alla luce di ciò, dunque, la motivazione sottesa al provvedimento va ricostruita - visti i richiami nella stessa presenti, nei sensi suindicati - attraverso la lettura sinottica del contenuto della DGC impugnata e di quello delle precedenti delibere e atti alle stesse correlati, i quali peraltro non determinano, rispetto alla (loro successiva) DGC qui impugnata, risalente al 2024, alcuna forma di motivazione “postuma”.

Per questo vanno a tal fine considerati anche - come correttamente ritenuto dal giudice di primo grado - le relazioni predisposte, rispettivamente, dal Responsabile dell'Area vigilanza e dal Responsabile dell'Area tecnica urbanistica decoro urbano e ambientale del 22 e 21 marzo 2017, correlate alla DGC n. 178 del 29 dicembre 2016: alla luce del richiamo delle
“

esigenze che [avevano] condotto all'adozione delle precedenti delibere di

limitazione del traffico dei veicoli nel centro abitato”, infatti, non può non

farsi riferimento anche alle relazioni tecniche e ricognitive alle stesse

inerenti.

A tal fine, la relazione del Responsabile dell'Area vigilanza, premessa “/a

ripresa di una notevole ed insostenibile presenza di mezzi turistici NCC” in

considerazione “*della ripresa della stagione primaverile-estiva*”, dà

espressamente conto che: *“analogamente a quanto verificatosi negli anni*

precedenti l'afflusso di NCC, superiore a cinque posti, appare eccessivo

per tutta la stagione turistica, che si protrae dal mese di aprile al mese di

novembre”; “le caratteristiche della strada comunale interna al centro

storico non consentono, soprattutto per motivi di sicurezza, l'indiscriminato

transito di veicoli di varia specie, tra cui in particolare i suddetti NCC”; “[...]

da una prima analisi dei flussi veicolare si è accertato che l'adozione della

delibera in argomento [i.e., che aveva limitato il transito ai veicoli ncc

superiori a 5 posti non intenzionati a sostare nel comune di Positano] *ha*

costituito, in questi termini, un valido deterrente”; che “l’intenso traffico

causato dai suddetti NCC limita fortemente il transito dei veicoli di soccorso,

quali ambulanze, carabinieri, vigili del fuoco ecc., creando un potenziale e

concreto stato di pericolo per la sicurezza della circolazione stradale,

situazione che [il] Comando [aveva] già cercato di migliorare e snellire

adottando specifico dispositivo traffico rivolto ad evitare il transito e la sosta,

negli orari centrali della giornata, ai mezzi per lo scarico e il scarico delle

merci”; che “la notevole presenza di detti veicoli, molti dei quali inosservanti

dell'obbligo di eseguire le operazioni di discesa e salita dei passeggeri

negli spazi all'uopo dedicati, crea forti rallentamenti del traffico, ed in molti

casi determina il blocco temporaneo della circolazione, col conseguente

aumento esponenziale del livello di inquinamento atmosferico”.

Analogamente, la relazione del Responsabile dell’Area tecnica urbanistica

rappresentava *“le motivazioni oggettive che [avevano] motivato la decisione*

dell'Amministrazione comunale di adottare provvedimenti di

regolamentazione del traffico lungo la suddetta rotabile” (i.e., via Pasitea e

via C. Colombo), consistenti nel fatto che “*La via comunale*

Pasitea-Colombo è l'unica rotabile che raggiunge la parte a valle

dell'abitato e, quindi, unica via di accesso anche per i mezzi di soccorso e

di emergenza", in un contesto in cui *"Tutto il tracciato della suddetta rotabile*

comunale che attraversa il centro abitato [...] è caratterizzato da un

percorso tortuoso con rilevante pendenza e dalla ridottissima dimensione

della carreggiata che misura una larghezza media di m 2,80 circa", e

peraltro *“lungo tutto il percorso comunale, dove la larghezza lo consente, è*

prevista la sosta di veicoli e motoveicoli, sono riservati spazi per il carico e

scarico delle merci, per la sosta di automezzi pubblici quali taxi e mezzo di

trasporto pubblico interno, per la sosta di mezzi di soccorso e vigilanza

(ambulanze e auto della Polizia Municipale), pertanto, in tali punti, la corsia

di marcia si riduce in taluni punti alla larghezza minima di soli m 2,00, il che

obbliga l'utilizzo della rotabile in un unico senso di marcia". A ciò la

relazione aggiunge che *“su uno dei lati della carreggiata è anche presente*

una zona zebrata atta a salvaguardare il transito pedonale, essendo la

rotabile unica via di collegamento anche pedonale”, ciò che rende “via

Pasitea-Colombo ancor meno agevole da percorrere con automezzi e

motoveicoli"; di qui appunto la necessità di regolamentare il transito

veicolare all'interno del centro storico “*a causa delle ridottissime dimensioni*”

della rotabile" via Pasitea-via C. Colombo.

1.5.2. Come emerge dalla lettura delle suddette relazioni, dunque, è ben riscontrabile una motivazione - fatta propria anche dalla DGC impugnata, per effetto dei richiami alle precedenti delibere e giustificazioni, nei termini suesposti - sottesa alla determinazione comunale di limitazione del traffico.

Tale motivazione risulta ancorata alle circostanze oggettive riferite, inerenti al traffico veicolare - anche nella prospettiva della protezione del transito dei pedoni e della limitazione delle immissioni inquinanti - a fronte della morfologia del tratto viario interessato, connotato da una “

ridottissima

dimensione della carreggiata che misura una larghezza media di m 2,80

circa” e con “corsia di marcia [che] si riduce in taluni punti alla larghezza

minima di soli m 2,00".

Il che offre una motivazione di suo adeguata e non irragionevole della misura introdotta, nel quadro della discrezionalità all'uopo spettante alle

amministrazioni a norma dell'art. 7, comma 9, Cod. strada («*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 [...]. 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») ai fini della previsione e delimitazione delle ZTL.

La condivisibile giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha chiarito infatti, in proposito, come la definizione delle aree di ZTL e il relativo regime

da parte dell'amministrazione si connotino *“per l'ampia discrezionalità,*

involgente molteplici interessi - anche tra loro divergenti - che devono

essere contemperati, secondo criteri di ragionevolezza (ex multis, Cons.

Stato, V, 13 febbraio 2009, n. 825). Si tratta, in estrema sintesi, di scelte

non sindacabili nel merito da parte del giudice amministrativo, ma solo

suscettibili di sindacato di legittimità 'esterno' per evidenti vizi di forma o di

procedura, ovvero di manifesta irragionevolezza” (inter multis, Cons. Stato,

V, 2 settembre 2024, n. 7328 e 7330; I, 27 settembre 2021, n. 1535; V, 12

marzo 2019, n. 1645, 1646 e 1647; già Id. 13 febbraio 2009, n. 825, che

indica anche alcuni utili parametri valutativi a tal fine rilevanti, evidenziando

che “a) si reputa legittima la diversità del regime circolatorio in base al tipo,

alla funzione ed alla provenienza dei mezzi di trasporto, specie quando la

nuova disciplina sia introdotta gradualmente e senza soluzioni di continuità;

b) non si ritengono utilmente proponibili doglianze con cui si lamenta la

violazione degli artt. 16 e 41 Cost. quando non sia vietato tout court

l'accesso e la circolazione all'intero territorio, ma solo a delimitate, seppur

vaste, zone dell'abitato urbano particolarmente esposte alle conseguenze

dannose del traffico; c) si riconosce che la parziale limitazione della libertà

di locomozione e di iniziativa economica sia sempre giustificata quando

derivi dall'esigenza di tutela rafforzata di patrimoni culturali ed ambientali di

assoluto rilievo mondiale o nazionale"; cfr. di recente anche Id., VI, 7

maggio 2025, n. 3892 e ulteriori richiami *ivi*).

Nel caso di specie, come evidenziato, la suddetta motivazione indicata dall'amministrazione, fondata sulla coerente istruttoria di cui alle dette relazioni, vale a fondare la scelta compiuta, la quale non si manifesta irragionevole né illogica nel quadro delle (discrezionali, e dunque pur sempre opinabili) valutazioni rimesse all'amministrazione.

In tale contesto, l'indicazione delle suddette (non implausibili) ragioni addotte dall'amministrazione vale a escludere di suo le censure di sviamento formulate dalle appellanti, essendo la finalità perseguita dall'amministrazione chiaramente rivolta alla riduzione del traffico, anche a tutela dei pedoni e limitazione delle emissioni inquinanti, in un contesto in cui è del resto la stessa legge a prevedere che «

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» (art. 7,

comma 9, Cod. strada), e d'altra parte la previsione di un pedaggio

costituisce essa stessa strumento coerente rispetto all'intento di riduzione

del traffico, quale mezzo di deterrenza e disincentivo alla circolazione.

Né la misura può ritenersi di suo irragionevole per il fatto di basarsi sul numero di posti dell'auto, trattandosi di criterio che - in via generale e salve specifiche eccezioni - è ben in grado di sintetizzare e rappresentare, in termini anche empirici e di facile monitorabilità, gli elementi d'ingombro dell'auto, come incidenti distorsivamente sulla gestione del traffico ordinario e la creazione di potenziali pericoli (tanto più alla luce delle ridotte dimensioni del tratto viario, indicate nella relazione tecnica), nei termini e in funzione degli interessi divisati dalla delibera impugnata.

In tale contesto, anche il richiamo alla stagione estiva quale periodo di maggiore intensificazione del traffico costituisce solo

uno degli elementi che

le relazioni (e, in specie, quella del Responsabile dell'Area vigilanza)

richiamano in riferimento alle misure introdotte, subito dopo indicando altri

motivi di ordine generale quali *“le caratteristiche della strada [che] non*

consentono, soprattutto per motivi di sicurezza, l'indiscriminato transito di

veicoli di varia specie, tra cui in particolare i suddetti NCC”, l’esito virtuoso

dell'applicazione della misura di cui alla precedente similare delibera, il

fatto che *“l’intenso traffico causato dai suddetti NCC limita fortemente il*

transito dei veicoli di soccorso”, “crea forti rallentamenti del traffico, ed in

molti casi determina il blocco temporaneo della circolazione, col

conseguente aumento esponenziale del livello di inquinamento

atmosferico"; il tutto in relazione a un tratto viario di dimensioni e struttura

tali da giustificare una siffatta misura (profilo su cui cfr. anche la Relazione

tecnica, cit.).

In tale prospettiva, neppure si ravvisano ragioni di sproporzione della misura, che interessa non già l'intero territorio comunale ma una sua zona (pur centrale e rilevante, ma proprio nella quale si manifestano i maggiori problemi cui l'amministrazione intende porre rimedio), a fronte peraltro di

altre misure già sperimentate dal Comune, che aveva *“già cercato di*

migliorare e snellire [la situazione problematica registrata] adottando

specifico dispositivo traffico rivolto ad evitare il transito e la sosta, negli orari

centrali della giornata, ai mezzi per lo scarico e il scarico delle merci” (cfr.

relazione del Responsabile Area vigilanza, cit.).

Allo stesso modo, non assume rilievo di suo il fatto che le richiamate relazioni istruttorie risalgano al 2017, a fronte di una espressa indicazione

nella delibera impugnata per cui *“persist[ono] le esigenze che hanno*

condotto all'adozione delle precedenti delibere di limitazione del traffico dei

veicoli nel centro abitato” e che “anzi, le esigenze che hanno condotto a tali

delibere risultano tanto più impellenti in considerazione del continuo

incrementarsi del traffico veicolare nel centro abitato”, profili su cui gli

appellanti non hanno offerto concrete e circostanziate evidenze di segno

opposto.

Né è pertinente, in relazione all'oggetto della DGC impugnata, il richiamo alla sentenza n. 1261 del 2024, che ha ritenuto illegittima la precedente

DGC n. 178 del 2016 per la (sola) *“irragionevolezza e disparità di*

trattamento del servizio NCC rispetto al servizio TAXI", considerato in

specie che *“l'imposizione di un obbligo a una tipologia di operatori*

economici (NCC) qualora utilizzino veicoli (con più di cinque posti compreso

il conducente, di qualunque dimensione e qualunque sia la motorizzazione

e l'alimentazione) che non differiscono, quanto ad ingombro della sede

stradale e quanto ad emissioni in atmosfera, dai veicoli impiegati per il

servizio TAXI (oltreché per l'uso privato) che può indifferentemente

utilizzare anche tale tipologia di veicoli, comunque non distinguibile né

tecnicamente, né giuridicamente, da qualsiasi altro veicolo fino a cinque

posti”, di guisa che la misura non rispettava “la necessità di garantire

l'imparzialità e la ragionevolezza dell'attività amministrativa per non

alterare le regole di concorrenza economica fra le diverse tipologie di

operatori dell'autotrasporto, concretando una ingiustificata restrizione del

principio di concorrenza”: il tutto, come chiaramente emerge dalla lettura

della decisione, in funzione del (solo) profilo inerente alla disparità di

trattamento fra prestatori di servizio di ncc e taxi.

Analogamente, non conducente né di suo rilevante è l'argomento per cui la misura avrebbe l'effetto di incentivare un maggior uso di mezzi propri, così finendo per aumentare anziché ridurre il traffico: al di là della natura ipotetica e congetturale dell'assunto, lo stesso attiene a un profilo che inerisce alla (bilanciata) valutazione discrezionale, anche sul piano tecnico (tenuto conto altresì delle abitudini tendenziali, distinte fra turisti e altre tipologie di utenti della strada) della valutazione, di suo non irragionevolmente espressa dall'amministrazione (che anzi, come già osservato, ha dato conto che "[...]

da una prima analisi dei flussi veicolare

si è accertato che l'adozione della [precedente] delibera in argomento [che

aveva limitato il transito ai veicoli ncc superiori a 5 posti non intenzionati a

sostare nel comune di Positano] *ha costituito, in questi termini, un valido*

deterrente”: cfr. relazione del Responsabile area vigilanza, cit.); né le

appellanti, nuovamente, hanno offerto concrete e circostanziate evidenze di

segno contrario.

Per tali ragioni le doglianze formulate vanno dunque respinte.

2. Col terzo motivo di gravame, gli appellanti principali si dolgono della dichiarazione d'inammissibilità della censura formulata in primo grado in ordine alla (eventuale) retroattività della deliberazione impugnata.

A prescindere infatti dalle pretese restitutorie in sé sugli oneri tariffari versati in passato, di competenza del giudice ordinario, resterebbe fermo l'interesse degli appellanti a veder esclusa o annullata la retroattività della delibera qui impugnata, così da poter invocare appunto la ripetizione delle somme già corrisposte.

Il portato eventualmente retroattivo di tale deliberato sarebbe infatti di per sé illegittimo, per le medesime ragioni sottese all'annullamento della precedente delibera.

In tale prospettiva, anzitutto il Comune avrebbe dovuto assumere una chiara posizione in ordine al portato temporale della misura anziché tentare di riproporla in via “mascherata”, utilizzando espressioni ambigue

(quali “*senza soluzione di continuità*”) che incorrerebbero in violazione di

giudicato laddove effettivamente aventi l'effetto di applicare per il passato

la medesima misura già annullata.

Tale violazione di giudicato gli appellanti invocano per l'ipotesi appunto in cui la delibera dovesse essere interpretata quale retroattiva e volta a sanare

ex tunc un provvedimento ormai annullato; né l'applicazione non

discriminatoria del regime potrebbe mai avvenire in via retroattiva, non

potendosi giammai esigere dai taxisti il pagamento di somme per periodi

ormai trascorsi.

Gli appellanti richiamano a tal fine il loro interesse alla censura, atteso che

dal suo scrutinio (con annullamento della DGC, *in parte qua*, laddove

interpretata in senso retroattivo, ovvero con rigetto del motivo, qualora

escluso tale portato di retroattività) dipenderebbe la perseguibilità delle

domande restitutorie in sede ordinaria.

2.1. Il motivo non è suscettibile di favorevole considerazione, dovendo confermarsi l'inammissibilità della censura, come già dichiarata dal giudice di primo grado.

2.1.1. Senz'altro non è ammissibile un'azione di accertamento di legittimità della DGC in funzione di (ipotetici e futuri) atti lesivi dell'amministrazione, stante il carattere appunto meramente esplorativo e preventivo di una siffatta azione.

Né è d'altra parte ammissibile qui contestare in termini di violazione di giudicato la (eventuale) portata retroattiva della DGC impugnata, annullata dalla sentenza n. 1261 del 2024, e dunque con sterilizzazione dell'effetto caducatorio derivato da tale sentenza, così come eccepire la illegittimità della delibera per i medesimi motivi (peraltro in questa sede non specificamente formulati) già accolti da questo Consiglio di Stato con la

detta sentenza, ciò che equivale a lamentare nuovamente la violazione o elusione del corrispondente giudicato per il tramite dell'adozione di un atto replicativo di quello già annullato.

Una suddetta censura, infatti, andrebbe formulata mediante azione di

ottemperanza della precedente sentenza n. 1261 del 2024, qui non

proposta dagli appellanti, i quali hanno introdotto piuttosto ricorso di

legittimità davanti al Tar anziché direttamente a questo Consiglio di Stato in

sede d'ottemperanza, come confermato d'altra parte dal fatto che gli

stessi non hanno in questa sede (né, peraltro, già in primo grado) osservato

i termini dimidiati per il deposito del ricorso applicabili in sede

d'ottemperanza ex art. 87, comma 2, lett. *d*), e comma 3, e art. 45, comma

1, Cod. proc. amm.

3. In conclusione, per le suesposte ragioni, gli appelli vanno respinti.

3.1. La peculiarità della fattispecie e la complessità di alcune delle questioni controverse giustificano l'integrale compensazione delle spese del presente grado di giudizio fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, li respinge;

Compensa integralmente le spese del presente grado di giudizio fra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2026
con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Alberto Urso, Consigliere, Estensore

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere