

Pubblicato il 18/07/2024

N. 14699/2024 REG.PROV.COLL.
N. 16156/2023 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 16156 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Automotoclub Storico Italiano - A.S.I., Registro Storico Lancia - Lancia Club, Registro Fiat Italiano e Registro Italiano Alfa Romeo, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Andrea Chiappetta, con domicilio digitale in atti e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Roma, via Reno, n. 15/A;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Ciavarella, con domicilio digitale in atti;

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Allocca, con domicilio digitale in atti e domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura dell'ente in Roma, via Marcantonio Colonna, n. 27;

nei confronti

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*, entrambi rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria per legge in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

Federazione Motociclistica Italiana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Gianluca D'Aloja e Marco Selvaggi, con domicilio digitale in atti;

Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale del Lazio (Arpa Lazio), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Scuderia Romana La Tartaruga, Clas-Latina Circolo Latina Automoto Storiche, AIAC - Associazione Italiana Automotoveicoli Classici, Officina Alma Moto SAS, Autofficina di Simone Massimo, Autofficina Marcello Cecchetto, Officina RS Suspension SAS, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, e Enrico Mormino, Luigi Borzise, Fiorentino Capozzoli, Fabio Carpi, Fabio Dal Dosso, Andrea Finotti, Nicola Gerakis, Marco Gualandi, Enrico Luzzi, Luciano Monaco, Emanuele Ojetti, Roberto Pierpaoli, Ernesta Pellegrini, Fabrizio Pietrangeli, Massimo Pinzauti, Stefano Possenti, Puccio Pucci, Gianluca Puglielli, Fabio Ravaioli, Renzo Romagnoli, Vittorio Romoli, Maria Grazia Sanzo', Massimiliano Senatori, Pietro Taragna, Walter Albanese, Emanuele Barone Muzj Di Fontecchio, Flavio Bernardini, Giuliano Paolo Brunetti, Carlo Brusa, Francesco Cacciabauda, Antonio Calicchia, Fabio Carrubba, Simone Casale, Vittorio Catalano Gonzaga, Paolo Coppolino, Claudio Di Maria, Daniela Fava, Pietro Enzo Mangani e Marco Emilio Mangani, tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Enrico Mormino, con domicilio digitale in atti;

Astor Club, Legendary Classic Car Bracciano, Veteran Car Club Viterbo, Colosseum Club Veicoli Storici Roma, Veteran Car Club Roma e G.A.A.M.S.,

in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Andrea Chiappetta, con domicilio digitale in atti;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo

- dell'ordinanza del Sindaco di Roma Capitale n. 115 del 31 ottobre 2023, prot. -OMISSIS- e relativo allegato, avente ad oggetto "*Adozione delle misure per il miglioramento della qualità dell'aria: applicazione di un nuovo quadro programmatico di modifica dei divieti della circolazione previsti dalla DGC n. 371/2022 per i veicoli più inquinanti nell'area coincidente con la ZTL "Fascia Verde", nella parte in cui, dopo aver stabilito "dal 1° novembre 2023 fino al 31 marzo 2024 il divieto di accesso e della circolazione dal lunedì al sabato (a esclusione dei giorni festivi infrasettimanali), dalle ore 00.00 alle ore 24.00, nell'area del territorio di Roma Capitale delimitata dal perimetro coincidente con quello della Z.T.L. "Fascia Verde", di cui alla menzionata D.G.C. n. 371/2022, (come da Allegato 1, parte integrante e sostanziale del presente provvedimento) alle seguenti categorie veicolari: a) autoveicoli alimentati a benzina e a gasolio 'Pre-Euro 1', 'Euro 1' ed 'Euro 2'; 3 b) autoveicoli alimentati a gasolio 'Euro 3'; c) ciclomotori e motoveicoli alimentati a benzina e a gasolio 'Pre-Euro 1' e 'Euro 1'"*, ha disposto "*la deroga dal suddetto divieto di circolazione dalle ore 20.00 del venerdì alle ore 24.00 del sabato, per gli autoveicoli, motoveicoli di interesse storico e collezionistico di cui all'art. 60 del D.Lgs. n. 285/1992 e ss.mm.ii. ("Nuovo codice della strada") e per i ciclomotori ultratrentennali (dotati di certificato di rilevanza storica)" e che "Tale deroga è valida fino a quando la Regione Lazio non avrà effettuato le proprie valutazioni e determinazioni da assumere in esecuzione della Sentenza del TAR del Lazio n. 15408/2023 (richiamata in premessa), ed è applicata limitatamente ai veicoli che risultano iscritti negli appositi registri alla data di entrata in vigore della presente Ordinanza"*";

- di ogni altro atto connesso e/o presupposto e/o consequenziale, anche allo stato non noto ai ricorrenti, e con ogni altro effetto ed onere conseguente, quanto al ricorso per motivi aggiunti

- dell'ordinanza del Sindaco di Roma Capitale n. 38 del 27 marzo 2024, prot. -OMISSIS- e relativo allegato, avente ad oggetto "*Adozione delle misure per il*

miglioramento della qualità dell'aria: proroga dei provvedimenti di limitazione della circolazione per i veicoli più inquinanti nell'area coincidente con la ZTL "Fascia Verde", nella parte in cui, dopo aver stabilito "dal 1° aprile 2024 fino al 31 ottobre 2024 il divieto di accesso e della circolazione dal lunedì al sabato (ad esclusione dei giorni festivi infrasettimanali), dalle ore 00.00 alle ore 24.00, nell'area del territorio di Roma Capitale delimitata dal perimetro coincidente con quello della Z.T.L. "Fascia Verde", di cui alla menzionata D.G.C. n. 371/2022, (come da Allegato 1, parte integrante e sostanziale del presente provvedimento) alle seguenti categorie veicolari: a) autoveicoli alimentati a benzina e a gasolio 'Pre-Euro 1', 'Euro 1' ed 'Euro 2'; b) autoveicoli alimentati a gasolio 'Euro 3'; c) ciclomotori e motoveicoli alimentati a benzina e a gasolio 'Pre-Euro 1' e 'Euro 1'", ha disposto "la deroga dal suddetto divieto di circolazione dalle ore 20.00 del venerdì alle ore 24.00 del sabato, per gli autoveicoli, motoveicoli di interesse storico e collezionistico di cui all'art. 60 del D.Lgs. n. 285/1992 e ss.mm.ii. ("Nuovo codice della strada") e per i ciclomotori ultratrentennali dotati di certificato di rilevanza storica" e che "Tale deroga è valida fino a quando la Regione Lazio non avrà effettuato le proprie valutazioni e determinazioni da assumere in esecuzione della Sentenza del TAR del Lazio n. 15408/2023 (richiamata in premessa), ed è applicata limitatamente ai veicoli che risultano iscritti negli appositi registri alla data del 01/11/2023 reiterando le disposizioni di cui alla precedente Ordinanza Sindacale n. 115 del 31/10/2023".

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale e di Regione Lazio e di Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e di Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e di Federazione Motociclistica Italiana;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 giugno 2024 la dott.ssa Eleonora Monica e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso introduttivo, i ricorrenti - enti preposti ai Registri di iscrizione dei motoveicoli e autoveicoli di interesse storico e collezionistico ex art. 60, comma 4, Codice della Strada e tutti aderenti all'associazione (anch'essa ricorrente) Automotoclub Storico Italiano (A.S.I.), preposta alla tutela di detti mezzi di interesse storico e collezionistico - chiedono l'annullamento dell'ordinanza del Sindaco di Roma Capitale n. 115 del 31 ottobre 2023, prot. -OMISSIS- e relativo allegato, avente ad oggetto *“Adozione delle misure per il miglioramento della qualità dell'aria: applicazione di un nuovo quadro programmatico di modifica dei divieti della circolazione previsti dalla DGC n. 371/2022 per i veicoli più inquinanti nell'area coincidente con la ZTL “Fascia Verde”, nella parte in cui, dopo aver stabilito “dal 1° novembre 2023 fino al 31 marzo 2024 il divieto di accesso e della circolazione dal lunedì al sabato (a esclusione dei giorni festivi infrasettimanali), dalle ore 00.00 alle ore 24.00, nell'area del territorio di Roma Capitale delimitata dal perimetro coincidente con quello della Z.T.L. “Fascia Verde”, di cui alla menzionata D.G.C. n. 371/2022, (come da Allegato 1, parte integrante e sostanziale del presente provvedimento) alle seguenti categorie veicolari: a) autoveicoli alimentati a benzina e a gasolio ‘Pre-Euro 1’, ‘Euro 1’ ed ‘Euro 2’; 3 b) autoveicoli alimentati a gasolio ‘Euro 3’; c) ciclomotori e motoveicoli alimentati a benzina e a gasolio ‘Pre-Euro 1’ e ‘Euro 1’”, ha disposto “la deroga dal suddetto divieto di circolazione dalle ore 20.00 del venerdì alle ore 24.00 del sabato, per gli autoveicoli, motoveicoli di interesse storico e collezionistico di cui all'art. 60 del D.Lgs. n. 285/1992 e ss.mm.ii. (“Nuovo codice della strada”) e per i ciclomotori ultratrentennali (dotati di certificato di rilevanza storica)” e che “Tale deroga è valida fino a quando la Regione Lazio non avrà effettuato le proprie valutazioni e determinazioni da assumere in esecuzione della Sentenza del TAR del Lazio n. 15408/2023 (richiamata in premessa), ed è applicata limitatamente ai veicoli che risultano iscritti negli appositi registri alla data di entrata in vigore della presente Ordinanza”.*

Parte ricorrente contesta, dunque, tale provvedimento nella sola parte in cui, per il periodo compreso dal 1° novembre 2023 al 31 marzo 2024, all'interno del territorio di Roma capitale e nel perimetro della ZTL “Fascia verde”, di

cui alla precedente delibera di Giunta n. 371/2022 – dopo aver introdotto dei limiti generali alla circolazione riguardanti i seguenti veicoli: a) autoveicoli alimentati a benzina e a gasolio "Pre-Euro 1", "Euro 1" ed "Euro 2"; b) autoveicoli alimentati a gasolio "Euro 3"; c) ciclomotori e motoveicoli alimentati a benzina e a gasolio "Pre-Euro 1" e "Euro 1" – prevede una limitata deroga a tali limiti *“dalle ore 20.00 del venerdì alle ore 24.00 del sabato, per gli autoveicoli, motoveicoli di interesse storico e collezionistico di cui all'art. 60 del D.Lgs. n.285/1992 e ss.mm.ii. (‘Nuovo codice della strada’) e per i ciclomotori ultratrentennali (dotati di certificato di rilevanza storica)”*, con la specificazione che *“Tale deroga è valida fino a quando la Regione Lazio non avrà effettuato le proprie valutazioni e determinazioni da assumere in esecuzione della Sentenza del TAR del Lazio n.15408/2023 (richiamata in premessa), ed è applicata limitatamente ai veicoli che risultano iscritti negli appositi registri alla data di entrata in vigore della presente Ordinanza”*.

Il ricorso è, in particolare, affidato ai motivi di seguito esposti in sintesi:

i) VIOLAZIONE E/O ELUSIONE DEL GIUDICATO – ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DEI PRESUPPOSTI - DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DIFETTO DI MOTIVAZIONE PER EFFETTO DELLA CADUCAZIONE DEGLI ATTI PRESUPPOSTI;

NULLITA' PER ELUSIONE DEL GIUDICATO - VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 21 SEPTIES L. N. 241/1990,

contestandosi il carattere elusivo dell'avversata ordinanza rispetto al giudicato nascente dalla sentenza di questo T.A.R. Lazio Roma 18 ottobre 2023, n. 15408, in relazione al ripetere l'ordinanza avversata i medesimi vizi di legittimità già lamentati in riferimento agli atti precedentemente impugnati e annullati nelle parti di interesse;

ii) DIFETTO DI MOTIVAZIONE - ILLOGICITÀ E PALESE CONTRADDITTORIETÀ INTERNA. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA - ECCESSO DI POTERE SOTTO IL PROFILO DELLA IRRAGIONEVOLEZZA E DELLA LESIONE DEL

PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ E ADEGUATEZZA - ILLEGITTIMITÀ DERIVATA

ILLEGITTIMITÀ DEL PROVVEDIMENTO IMPUGNATO PER VIOLAZIONE DELL'ART. 1, PRIMO PROTOCOLLO ADDIZIONALE ALLA CEDU - VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 3 E 42 COST. - VIOLAZIONE DELL'ART. 17 DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA - ILLEGITTIMITÀ DERIVATA

in relazione all'aver l'amministrazione reiterato detti divieti senza considerare l'effettiva capacità di incidenza della circolazione dei veicoli storici sull'inquinamento dell'aria nei territori interessati e, corrispondentemente, la ragionevolezza del sacrificio imposto in raffronto al beneficio con esso concretamente ottenibile, con conseguente e persistente penalizzazione ed illogica discriminazione dei veicoli di interesse storico e collezionistico, alle cui esigenze non sarebbe (in tesi) prestata alcuna adeguata considerazione.

iii) VIOLAZIONE DI LEGGE IN RELAZIONE ALL'ART. 60 CODICE DELLA STRADA ED AL DECRETO MINISTERIALE 17 DICEMBRE 2009 – ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITÀ E TRATTAMENTO DISCRIMINATORIO,

lamentandosi una violazione della normativa prevista per il rilascio del certificato di rilevanza storica, là dove l'ordinanza limita la deroga del divieto di circolazione *“ai veicoli che risultano iscritti negli appositi registri alla data di entrata in vigore della presente Ordinanza”*, evidenziando come per effetto di tale formulazione della deroga tutti i veicoli iscritti da una data successiva al 31 ottobre 2023 non potrebbero beneficiarne, con conseguente venir meno di ogni interesse dei proprietari dei veicoli in esame a conseguire l'iscrizione nei registri previsti dall'art. 60 del Codice della strada ove restasse loro inibita la circolazione in tutti i giorni della settimana.

Roma Capitale si costituiva in giudizio, sostenendo la legittimità dell'avversato provvedimento.

Anche il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, si costituivano instando per la reiezione del gravame

Seguivano diversi atti di intervento *ad adiuvandum* delle associazioni sopra epigrafate e di alcuni privati possessori di mezzi di interesse storico nonché, ancora, di numerose imprese titolari di officine.

Con successivo ricorso per motivi aggiunti, i ricorrenti chiedevano, poi, l'annullamento della sopravvenuta ordinanza del Sindaco di Roma Capitale n. 38 del 27 marzo 2024, prot. -OMISSIS-, avente ad oggetto: “*Adozione delle misure per il miglioramento della qualità dell’aria: proroga dei provvedimenti di limitazione della circolazione per i veicoli più inquinanti nell’area coincidente con la ZTL Fascia Verde, dal 1° aprile 2024 al 31 ottobre 2024*”, nella parte in cui si confermano, anche per tale periodo, le limitazioni già in precedenza introdotte con l’ordinanza impugnata con il ricorso introduttivo, sostanzialmente replicando le censure ivi già formulate.

Seguiva il deposito di ampia documentazione e articolate memorie difensive.

All’udienza pubblica del giorno 5 giugno 2024, la causa veniva quindi trattenuta in decisione.

In primo luogo, va riconosciuto il difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica nonché del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, evocati in giudizio dalla parte ricorrente, atteso che gli atti impugnati in nulla pertengono ai citati dicasteri, né si potrebbe ritenere che gli stessi rivestano la qualifica di controinteressati, in senso tecnico, rispetto all’impugnazione proposta con conseguente loro estromissione dal presente giudizio.

Deve, poi, essere dichiarato inammissibile l’atto di intervento *ad adiuvandum* limitatamente agli intervenienti titolari di imprese di officine di auto-moto riparazione, in ragione del loro difetto di legittimazione attiva, osservando il Collegio come nessuna delle disposizioni oggetto di gravame regoli, a ben vedere, l’attività di manutenzione dei veicoli, sicché la posizione di tali

intervenienti, sebbene collegata a quella dedotta dai ricorrenti (effettivamente lesi dalle disposizioni limitative della circolazione dei veicoli in questione), non è quindi sufficientemente differenziata da quella del *quisque de populo*, in quanto incisi solo in modo riflesso dagli atti impugnati, vantando un interesse di mero fatto all'accoglimento del ricorso, analogamente a quanto si direbbe, ad esempio, per i produttori della componentistica, ovvero per i rivenditori di tali veicoli, che vedono diminuire le possibilità di collocazione sul mercato dei veicoli.

Peraltro, anche sul piano concreto e materiale, ove il veicolo sottoposto alle limitazioni previste dalle disposizioni in questione necessita di essere mantenuto, va da sé che il proprietario dovrà comunque interessare un'officina di riparazioni e, qualora il tragitto si situi, in tutto o in parte, all'esterno del perimetro della ZTL, lo spostamento del veicolo potrà essere assicurato per il tramite di altri mezzi o modalità, con lesione dei soli proprietari dei veicoli, per l'effetto esposti a maggiori costi.

Per completezza di analisi, sempre con riguardo agli intervenienti titolari di imprese di riparazione, si rileva altresì la carenza di interesse all'impugnazione delle ordinanze sindacali di Roma Capitale che hanno introdotto generali limitazione per i veicoli più inquinanti (pre-euro 1, euro 1, ecc.), dal momento che tali limitazioni era già state introdotte con la delibera della Giunta di Roma Capitale n. 371/2022 (peraltro non impugnata in questa sede), quali "limitazioni e divieti permanenti" a decorrere dal 15 novembre 2022, talché, anche ove fossero annullate le ordinanze sindacali impuginate in questa sede (la n.115/2023 e la n.38/2024), resterebbero in vigore le disposizioni limitative introdotte in modo permanente dalla delibera giuntale n. 371/2022, non a caso richiamata dalle citate e successive ordinanze sindacali, le quali hanno invece un contenuto innovativo quanto alla disciplina della circolazione dei mezzi di interesse storico e collezionistico, per i quali dettano una disciplina parzialmente derogatoria, anche a seguito di quanto statuito da questo Tribunale con la sentenza n.15408/2023.

Fermo quanto precede, nel merito il ricorso è fondato, ai sensi e per gli effetti di seguito espliciti.

Torna nuovamente all'attenzione di questo Tribunale la questione sottomessa dagli odierni ricorrenti, titolari dell'interesse a contrastare le disposizioni, programmatiche ed operative, che stabiliscono limiti alla circolazione dei mezzi di interesse storico e collezionistico, di cui all'art. 60 del Codice della strada, nonché dei ciclomotori ultratrentennali dotati di certificato di rilevanza storica.

Con la sentenza n.15408/2023, pubblicata il 18 ottobre 2023, sono stati accolti, previa riunione, i ricorsi (n.r.g. 1760/2023, 1778/2023, 6019/2023) promossi avverso le disposizioni recate da vari atti e provvedimenti che stabilivano, in via ordinaria, ai fini dell'individuazione dei limiti di circolazione all'interno della ZTL "fascia verde" di Roma Capitale, la sostanziale parificazione dei mezzi di interesse storico e collezionistico, di cui all'art. 60 del Codice della strada, nonché dei ciclomotori ultratrentennali dotati di certificato di rilevanza storica (di seguito, anche solo "mezzi di interesse storico"), ai veicoli più inquinanti, in quanto rispondenti a classi di omologazione assai risalenti (per le autovetture, fino a "Euro 2" per l'alimentazione a benzina, e fino ad "Euro 3" per quella a gasolio; per ciclomotori e motoveicoli, fino a "Euro 1").

Con gli atti adottati successivamente a tale pronuncia, sono state introdotte delle rimodulazioni rispetto a talune misure stabilite dalla delibera della Giunta Capitolina n. 371/2022, a sua volta adottata in attuazione della delibera dell'Assemblea regionale n. 8/2022 di approvazione del P.R.Q.A..

Per quello che interessa, nello specifico, la presente controversia, ossia per quanto concerne i mezzi di interesse storico:

- la Regione Lazio, con delibera n. 684 del 27 ottobre 2023, ha approvato la proposta formulata da Roma Capitale, formalizzata con nota prot.n.59859 del 17 ottobre 2023, relativamente alle rimodulazioni del P.R.Q.A. in vigore dal 1° ottobre 2023 (di cui al relativo Allegato A), ai sensi degli artt. 24 e 34 delle

Norme Tecniche di Attuazione del P.R.Q.A., respingendo invece quelle proposte con efficacia dal 1° gennaio 2024 (allegato B). Per quanto di interesse, la delibera regionale non prevede alcuna deroga speciale per i mezzi di interesse storico;

- Roma Capitale, con le avverse ordinanze sindacali di cui ai nn.ri 115/2023 (in vigore nel periodo 1° novembre 2023 – 31 marzo 2024, gravata con il ricorso introduttivo) e 38/2024 (in vigore nel successivo periodo 1° aprile 2024 – 31 ottobre 2024, gravata con i motivi aggiunti), nelle more dell'attuazione a cura della Regione Lazio delle determinazioni di competenza in esecuzione della sentenza di questo T.A.R. n. 15408/2023, ha introdotto per i mezzi di interesse storico, in via di prima applicazione, nel contesto del generale potere di adottare provvedimenti urgenti e contingibili, un regime di parziale deroga al divieto generalizzato stabilito per i veicoli più inquinanti. In particolare, a fronte del divieto che interessa la generalità dei predetti veicoli per i giorni dal lunedì al sabato (h.24), per i mezzi di interesse storico è prevista l'esenzione dal divieto unicamente dalle ore 20,00 del venerdì alle ore 24,00 del sabato, e ciò limitatamente ai mezzi di interesse storico iscritti negli appositi registri a fare data dal 1° novembre 2023.

Ricostruito l'attuale quadro regolatorio, occorre altresì evidenziare che, del tutto correttamente, l'azione è stata proposta con l'ordinario rito impugnatorio, anziché mediante ricorso in ottemperanza, ex art.112 c.p.a., atteso che, a seguito del giudicato di annullamento (rif. sentenza n.15408/2023), le amministrazioni resistenti, e in particolar modo Roma Capitale, conservavano la piena e discrezionale facoltà di riesercitare il potere di competenza, anche per quanto concerne i mezzi di interesse storico. Per converso, tuttavia, con riguardo all'odierno ricorso, vanno reputate inammissibili, per violazione degli artt. 112-113-114 c.p.a., che assegnano la competenza funzionale a conoscere delle violazioni (o elusioni) del giudicato al giudice dell'ottemperanza, le censure, prospettate dalla parte ricorrente, che

contestano la violazione/elusione del giudicato di cui alla sentenza n.15408/2023.

Si rammenta sul punto che, in sede di cognizione ordinaria, il giudice amministrativo non ha, al contrario di quello adito in sede di ottemperanza, il potere di disporre la conversione dell'azione ordinaria in azione di ottemperanza (cfr., Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n.2/2013). Ulteriormente, si osserva pure che l'efficacia *erga omnes* del giudicato di annullamento nei confronti di atti amministrativi generali si limita alla portata demolitoria dello stesso e non si estende al c.d. effetto conformativo in sede di riesercizio del potere (cfr., T.A.R. Lazio, Roma, 2 novembre 2021, n.11185); inoltre, l'interesse a stigmatizzare la violazione/elusione del giudicato non si potrebbe estendere a beneficio di quanti, fra gli odierni ricorrenti, non abbiano partecipato ai giudizi definiti con la citata sentenza resa da questo Tribunale.

Tanto premesso e chiarito, ad avviso del Collegio il ricorso merita accoglimento, quanto ai mezzi di interesse storico e collezionistico (inclusi i ciclomotori ultratrentennali dotati di certificato di rilevanza storica), ai sensi e per gli effetti di seguito esplicitati.

In particolare, sono fondate le censure, prospettate nei motivi di ricorso, con le quali si contesta il difetto di istruttoria, il deficit motivazionale e, più in generale, la violazione del principio di proporzionalità.

Come già rilevato nella sentenza n.15408/2023, ed osservato altresì dal Consiglio di Stato nelle pronunce finora rese sulla tematica in esame a livello cautelare (rif. ordinanze nn. 2174/2023; 2175/2023) ma anche consultiva (rif. parere n.799/2021 del 21 aprile 2021), i mezzi di interesse storico e collezionistico rappresentano un bene di rilevanza culturale, pertanto assoggettato alla protezione apprestata dall'ordinamento e, con esso, dalla stessa Costituzione (l'art. 9, ma va considerato anche l'art. 16 sulla libertà di circolazione). Peraltro, tali mezzi sono oggettivamente infungibili, dal momento che, data la loro rilevanza storica, non possono essere sostituiti con

altri veicoli più recenti (con il sacrificio ineluttabile del bene di rilevanza culturale), talché non se ne può, senza adeguato e ragionevole bilanciamento con altro valore di rango costituzionale (la salute, ex art. 32 della Cost.), imporre il sacrificio immotivato, pena l'emersione di un diritto "tiranno".

Le ordinanze sindacali adottate da Roma Capitale introducono per i mezzi di interesse storico, come detto, una disciplina parzialmente derogatoria rispetto a quella più restrittiva stabilita per i veicoli più inquinanti, consentendo, in aggiunta alla domenica ed ai festivi, la circolazione il venerdì sera e il sabato.

Roma Capitale, tuttavia, ha omesso di fornire adeguato supporto motivazionale in ordine alla scelta compiuta sui veicoli di interesse storico, essendosi limitata ad evidenziare la necessità di reintrodurre il divieto, nelle more delle valutazioni a cura della Regione Lazio e in fase di prima applicazione a seguito dell'annullamento, ad opera della sentenza n.15408/2023, delle precedenti ordinanze sindacali (n. 27 del 28 febbraio 2023 e n. 76 del 30 giugno 2023), nella parte in cui ne operavano la completa parificazione ai veicoli più inquinanti.

Una siffatta motivazione, se consente di comprendere le ragioni sottese all'intervento regolatorio in via di urgenza, con l'adozione del provvedimento di natura contingibile, non permette, tuttavia, di conoscere i razionali sottesi alla scelta compiuta di assegnare ai mezzi di interesse storico un giorno (il sabato) e una serata (quella di venerdì) in più rispetto al regime ordinario dei mezzi più inquinanti. Nello specifico, è assente la comprova di avere condotto analisi e studi circa l'impatto effettivo dell'inquinamento arrecato dai veicoli storici, in ragione del loro numero complessivo, esiguo rispetto al parco circolante (*"solo 14.483, ossia lo 0,29% del totale dei mezzi circolanti su Roma"* oltre a *"circa 6.225 ciclomotori ultratrentennali con CRS"*, secondo i dati delle esponenti, considerati nella sentenza n.15408/2023).

Del pari, nelle ordinanze sindacali impugnate è assente qualsivoglia motivazione in ordine alla adeguatezza del margine concesso rispetto ai veicoli più inquinanti, che appare piuttosto come la conseguenza della mera volontà

di intervenire, a titolo meramente provvisorio, senza una ponderata analisi quali-quantitativa, che consideri il numero del parco circolante unitamente all'inquinamento prodotto. Tale analisi di scenario, peraltro, potrebbe anche considerare, come ipotizzato da Roma Capitale negli scritti difensivi, la circostanza che la città di Roma, in quanto capitale dello Stato e località di immenso valore culturale, costituisce attrattiva per i mezzi storici presenti non solo nel Comune o nella Regione; e purtuttavia, le conseguenti determinazioni non possono prescindere dall'esposizione di dati concreti e stime supportate dai dati rilevati.

Inoltre, non è possibile, in questa sede, tenere conto della preannunciata introduzione delle facilitazioni rappresentate dai sistemi e dalle funzionalità c.d. "*Move-in*" e "*bonus accessi*", in quanto non ancora introdotte, senza quindi che se ne possa apprezzare, in concreto, il relativo impatto.

Le ordinanze sindacali impugnate si rivelano, altresì, illegittime per violazione del principio di proporzionalità, nella misura in cui escludono dal regime parzialmente derogatorio i soli mezzi iscritti negli appositi registri di cui all'art. 60 del Codice della strada alla data del 1° novembre 2023.

Tale limitazione comprime irragionevolmente la circolazione dei mezzi iscritti successivamente, introducendo una discriminazione che, oltre ad abbattere il relativo valore di mercato, non trova fondamento sul piano logico né su quello probatorio-motivazionale.

La violazione del principio di proporzionalità in senso stretto, ossia con riguardo alla necessità di contemperare l'interesse pubblico con quello dei privati e di arrecare ove possibile il minore sacrificio a quest'ultimi, si apprezza anche in riferimento alla tematica, evocata a più riprese dai ricorrenti, dei fabbisogni manutentivi dei mezzi di interesse storico, i quali presentano, fisiologicamente, esigenze manutentive superiori a quelle dei mezzi ordinari per la loro vetustà. Se è ben vero, come già rilevato da questo Collegio in sede cautelare, che la possibilità di circolare il sabato impedisce di ritenere totalmente preclusa la possibilità di spostamento in autonomia, all'interno

della ZTL, del mezzo storico verso le officine, e in disparte la considerazione (sopra prospettata per i veicoli ordinari più inquinanti) che è sempre possibile lo spostamento tramite l'impiego di altro mezzo, nondimeno è indubitabile che i fabbisogni manutentivi dei mezzi di interesse storico rendono plausibile che sia prevista la possibilità di circolazione, secondo modalità e condizioni da stabilire, anche in una giornata feriale, in modo da facilitare l'accesso alle officine.

Le gravate ordinanze sindacali risultano pertanto illegittime per quanto sinora esplicito.

Resta inteso che occorre disporre l'annullamento della sola ordinanza sindacale n. 38 del 27 marzo 2024, in vigore alla data della presente decisione, atteso che l'ordinanza n.115 del 31 ottobre 2023 ha già perso efficacia, regolando il periodo novembre 2023- marzo 2024.

Nondimeno, anche in vista del futuro riesercizio del potere, appare utile osservare che i mezzi di interesse storico, in quanto costituenti veicoli inquinanti, spesso appartenenti a classi di omologazione pre-euro1, possono legittimamente essere incisi da misure restrittive della circolazione, allo scopo di salvaguardare la salute pubblica nella specifica realtà di Roma Capitale (o di altre località urbanizzate).

Tali misure, tuttavia, come sopra evidenziato, devono tenere conto della specificità dell'interesse culturale che i mezzi in questione soddisfano, talché l'equiparazione al trattamento riservato ai veicoli più inquinanti (per così dire) comuni costituisce un sacrificio irrispettoso di quell'interesse, dal momento che la loro sostituzione, a differenza di quanto avverrebbe con i veicoli ordinari, comporterebbe inevitabilmente la perdita del bene culturale, così come in caso di blocco totale della circolazione del bene.

Nell'esercizio della discrezionalità di competenza, potranno essere considerate le variabili che consentono di effettuare un adeguato bilanciamento fra i contrapposti interessi, quali, essenzialmente:

- l'impatto sull'inquinamento dei mezzi di interesse storico, anche in rapporto al loro numero, alla classe di omologazione ed alle aspettative razionali di circolazione nel territorio di riferimento;

- il profilo temporale, in relazione all'impatto del divieto o della circolazione nei vari mesi dell'anno, alla possibilità di usufruire di giornate di esenzione, nonché, ulteriormente, alla possibilità di adottare proporzionalmente, se del caso, misure più restrittive, anche nei confronti dei mezzi storici, in situazioni emergenziali (a tutela della salute pubblica in situazioni di più elevato rischio).

L'assunto che precede, inoltre, non è in contrasto con le previsioni del P.R.Q.A. di cui alla delibera consiliare della Regione Lazio n. 8/2022 ed alle relative norme tecniche di attuazione. Infatti, l'art.24, commi 2, 4 e 6 delle N.T.A. consente a Roma Capitale di rimodulare le misure previste garantendo l'equivalente riduzione di Pm10 e ossidi di azoto, sicché non può ritenersi che i provvedimenti restrittivi della circolazione siano di per sé illegittimi per contrasto con il suddetto Piano per il solo fatto di operare anche in periodo diverso da quello invernale (fatti comunque salvi i provvedimenti emergenziali, ai sensi dell'art. 29 delle N.T.A.), senza contare che le ordinanze sindacali adottate da Roma Capitale hanno previsto, in conformità alla proposta di rimodulazione approvata con delibera della Giunta regionale Lazio n. 684/2023, misure limitative che, in termini generali, contemplano un minore numero di classi di omologazione, laddove l'art. 24 delle N.T.A. prevede limiti più severi alla circolazione per Roma Capitale (anche, ad esempio, per i diesel euro 5).

Per tutto quanto precede, in conclusione, occorre:

- previamente, dichiarare: a) il difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica nonché del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con conseguente estromissione degli stessi dal presente giudizio; b) l'inammissibilità degli atti di intervento *ad adiuvandum*, per difetto di legittimazione attiva, limitatamente agli intervenienti titolari di imprese di auto-moto riparazione, di cui in epigrafe;

- accogliere il ricorso e i relativi motivi aggiunti nei sensi di cui in motivazione. Per l'effetto, si dispone, in riferimento ai soli veicoli di interesse storico e collezionistico di cui all'art. 60 del codice della strada e ai ciclomotori ultratrentennali dotati di certificato di rilevanza storica, l'annullamento dell'ordinanza sindacale di Roma Capitale n. 38 del 27 marzo 2024, nella parte in cui li assoggetta alle limitazioni sulla circolazione ivi stabilite.

Le spese di giudizio possono venire compensate, in ragione della complessità delle questioni sottese, anche nei riguardi dei citati Ministeri estromessi, stante la natura meramente formale della relativa costituzione in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, previa declaratoria di difetto di legittimazione passiva dei Ministeri intimati, li dichiara in parte inammissibili e in parte li accoglie ai sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 giugno 2024 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Eleonora Monica, Consigliere, Estensore

Igor Nobile, Referendario

L'ESTENSORE
Eleonora Monica

IL PRESIDENTE
Francesco Riccio

IL SEGRETARIO

