

TAR Lazio – 3 marzo 2015, n. 3666

**ZTL – accesso – tariffe di accesso - aumento – mancanza dei parametri di determinazione – annullamento - sussistenza**

*L'amministrazione comunale ha il potere di procedere all'aumento delle tariffe di accesso alle Zone a Traffico Limitato, sulla base di un'istruttoria completa effettuata secondo i criteri di logicità e proporzionalità. Pertanto deve essere annullata la delibera della Giunta comunale con la quale si procede alla rideterminazione delle tariffe suddette, al solo scopo di disincentivare l'uso dei mezzi privati all'interno delle Z.T.L. Nel caso di specie non risulta essere stata effettuata alcuna indagine volta ad evidenziare le soluzioni alternative ai problemi di contenimento del traffico privato urbano, come ad esempio la previsione di potenziamenti delle linee del trasporto pubblico.*

*A tal fine non risulta sufficiente la produzione della nota di confronto tra le ZZ.TT.LL. delle città di Roma, Londra e Milano dalla quale si evince che il costo dei permessi della capitale sono inferiori a quelli delle altre due città. Tale constatazione è puramente descrittiva e non consente di verificare in concreto il criterio adottato per l'aumento delle tariffe, non mettendo neanche in evidenza le differenti situazioni che stanno alla base delle decisioni adottate nelle altre città, quali le condizioni strutturali, climatiche, la situazione dei servizi urbani, la densità del traffico, la qualità dei mezzi di trasporto, le abitudini dei cittadini all'uso dei mezzi pubblici.*

**T.A.R.**

**Lazio - Roma**

**Sezione II**

---

Sentenza 3 dicembre 2014 - 3 marzo 2015, n. 3666

N. 03666/2015 REG.PROV.COLL.

N. 10751/2014 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

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 10751 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Codacons, in persona del legale rappresentante p.t., OMISSIS, tutti rappresentati e difesi dagli avv. Carlo Rienzi, Gino Giuliano e Valentina Colarusso, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Carlo Rienzi, in Roma, v.le delle Milizie n. 9;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Rosalda Rocchi, elettivamente domiciliato presso gli uffici, in Roma, Via del Tempio di Giove n. 21;

Agenzia Roma Servizi per la Mobilità s.r.l., in persona del legale rapp.te p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Lepore, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso, in Roma, Via Polibio n. 15;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

A. E. ed altri, tutti rappresentati e difesi in giudizio dall'avv. Carlo Rienzi, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso, in Roma, v.le delle Milizie n. 9;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo:

- della deliberazione della Giunta Comunale n. 119 del 30 aprile 2014, pubblicata in data 8 maggio 2014, avente ad oggetto la "Rideterminazione delle tariffe relative al rilascio dei permessi di accesso alle Zone a Traffico Limitato";
  - della deliberazione della Giunta Comunale n. 136 del 7 maggio 2014, pubblicata in data 19 maggio 2013, avente ad oggetto la "Rideterminazione delle tariffe relative al rilascio dei permessi di accesso alle Zone Traffico Limitato. Modifiche e integrazioni alla deliberazione di Giunta Capitolina n. 119 del 30 aprile 2014";
  - della deliberazione della Giunta Comunale n. 3400 del 14 novembre 1995, con cui veniva disposta tra l'altro l'approvazione della nuova delimitazione della Z.T.L. nell'area centrale della città;
  - della deliberazione della Giunta Comunale n. 183 del 16 gennaio 1996 di approvazione degli obiettivi, delle scelte e dei criteri per il rilascio dei permessi nelle Z.T.L. nonché delle tipologie di contrassegni;
  - della deliberazione della Giunta Comunale n. 1459 del 7 maggio 1996 con cui si provvedeva a subordinare ai sensi dell'articolo 7, comma 9, del d. lgs. 30 aprile 1992, n. 285, l'ingresso e la circolazione dei veicoli a motore all'interno della Z.T.L. vigente nel territorio comunale al pagamento di una somma;
  - nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, ancorché di estremi ignoti
- e per il risarcimento dei danni conseguenti all'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa ai sensi dell'articolo 30 c.p.a.
- quanto al primo ricorso per motivi aggiunti dell'1.9.2014;
- dei medesimi atti e/o provvedimenti di cui al ricorso introduttivo per ulteriori motivi di censura;
- quanto al secondo ricorso per motivi aggiunti del 3.9.2014:
- della deliberazione della Giunta Comunale n. 244 dell'8 agosto 2014;
- Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;
- Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale e dell'Agenzia Roma Servizi per la Mobilità s.r.l.;
- Viste le memorie difensive;

---

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 dicembre 2014 la dott.ssa Maria Cristina Quiligotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale; Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il Codacons e i signori OMISSIS, in quanto tutti residenti all'interno del Centro Storico, hanno impugnato, con il ricorso introduttivo del presente giudizio, i seguenti atti:

- la deliberazione della Giunta Comunale n. 119 del 30 aprile 2014, pubblicata in data 8 maggio 2014, avente ad oggetto la "Rideterminazione delle tariffe relative al rilascio dei permessi di accesso alle Zone a Traffico Limitato" ;
- la deliberazione della Giunta Comunale n. 136 del 7 maggio 2014, pubblicata in data 19 maggio 2013, avente ad oggetto la "Rideterminazione delle tariffe relative al rilascio dei permessi di accesso alle Zone Traffico Limitato. Modifiche e integrazioni alla deliberazione di Giunta Capitolina n. 119 del 30 aprile 2014";
- la deliberazione della Giunta Comunale n. 3400 del 14 novembre 1995, con cui veniva disposta tra l'altro l'approvazione della nuova delimitazione della ZTL nell'area centrale della città;
- la deliberazione della Giunta Comunale n. 183 del 16 gennaio 1996 di approvazione degli obiettivi, delle scelte e dei criteri per il rilascio dei permessi nelle Zone a Traffico Limitato nonché delle tipologie di contrassegni;
- la deliberazione della Giunta Comunale n. 1459 del 7 maggio 1996 con cui si provvedeva a subordinare ai sensi dell'articolo 7, comma 9, del d. lgs. 30 aprile 1992, n. 285, l'ingresso e la circolazione dei veicoli a motore all'interno della Zona a Traffico Limitato vigente nel territorio comunale al pagamento di una somma.

Dopo avere premesso una breve ricostruzione in punto di fatto ed avere diffusamente argomentato la legittimazione ad agire e l'interesse a ricorrere sia del Codacons che dei singoli ricorrenti, hanno dedotto l'illegittimità dei predetti atti per i seguenti motivi di censura:

1 - Violazione e falsa applicazione dell'articolo 1 della legge n. 241 del 1990 e dell'articolo 97 della Costituzione nonché degli artt. 7 e 36 del codice della strada ed eccesso di potere per la violazione e falsa applicazione della Direttiva del Ministero dei Lavori pubblici-Ispettorato generale per la circolazione stradale e la sicurezza del 21 luglio 1997, n. 3861, per carenza ed apodittività della motivazione e per erroneità dei presupposti.

Al riguardo i ricorrenti hanno dedotto che:

- le misure di restrizione della circolazione dei veicoli a motore comportano una restrizione alla libera circolazione delle persone costituzionalmente garantita e possono essere disposte solo previa adozione del Piano Generale del Traffico Urbano (d'ora in poi per brevità solo P.G.T.U.);
- il Comune di Roma ha adottato il P.G.T.U. nel mese di marzo 2014 e, tuttavia, nelle deliberazioni impugnate, nonostante l'evidenziato stretto legame tra i provvedimenti di cui trattasi, non vi è alcun riferimento, neanche per relationem, né all'adozione del piano stesso, né ai criteri che hanno indotto alla rideterminazione delle tariffe relative ai permessi di accesso alla Z.T.L.;
- il predetto P.G.T.U. nella parte dedicata alle Z.T.L., previa indicazione delle Z.T.L. esistenti e di quella istituenda di Testaccio, non esplicita la necessità di aumentare le tariffe dei permessi di accesso alle Z.T.L., limitandosi a rilevare esclusivamente che è necessario attivare una fase di monitoraggio e in base ai risultati conseguiti definire regolamentazioni che favoriscano la sosta e limitino l'utilizzo degli spazi disponibili da parte degli utenti esterni;
- né ulteriori indicazioni circa la necessità di aumentare le tariffe derivano in relazione all'altro presunto obiettivo in cui dovrebbe ravvisarsi la ragione degli aumenti, ossia l'esigenza di contenere la presenza di sostanze inquinanti nell'aria mediante la progressiva disincentivazione all'utilizzo di auto private;

- 
- non è, pertanto, rintracciabile nei provvedimenti impugnati, alcun dato obiettivo, cui ancorare le misure intraprese, relativamente ai livelli di inquinamento riscontrati ed ai criteri utilizzati per la rideterminazione del piano tariffario;
  - non vi è traccia di uno studio che dimostri, con dati obiettivi, come ed in base a quale criterio l'aumento disposto sia stato commisurato al fabbisogno effettivo ed in che misura e con quali risultati attesi, né in che modo le esigenze dei destinatari del provvedimento siano state considerate;
  - il provvedimento appare, pertanto, adottato in mancanza di una idonea istruttoria e risulta, altresì, sommariamente ed insufficientemente motivato per tutti i destinatari, i cui interessi sono stati integralmente estromessi da ogni tipo di valutazione da parte dell'amministrazione precedente;
  - le misure intraprese - che gravano sui cittadini romani residenti nelle ZZ.TT.LL. individuate o in esse domiciliati per esigenze lavorative - non sono accompagnate da corrispondenti misure volte a rispondere alle esigenze abitative e di lavoro delle predette categorie interessate;
  - in particolare, non vi è stata alcuna previsione di aumento e/o potenziamento delle linee di trasporto pubblico né risulta che sia stata considerata alcuna misura volta ad incentivare l'utilizzo dei mezzi pubblici in favore delle categorie aventi titolo al rilascio dei permessi Z.T.L.;
  - non è rintracciabile, nei provvedimenti gravati ovvero in altri atti richiamati per relationem, alcuna indicazione sulla destinazione delle maggiori somme che il Comune incasserà dall'applicazione delle nuove tariffe relative alla Z.T.L. e, tuttavia, a fronte della molteplicità dei disservizi che concernono la mobilità capitolina, sarebbe quantomeno auspicabile che proprio tali somme fossero destinate al finanziamento di iniziative in grado di contrastare le criticità quotidianamente riscontrabili nella mobilità capitolina, quali la carenza delle linee di servizio di trasporto pubblico, la città poco vivibile, poco pulita, congestionata dal traffico e affollata di auto;

- nei provvedimenti impugnati non vi è alcun richiamo alle criticità oggetto del P.G.T.U.;
- emerge l'arbitrarietà assoluta di un provvedimento la cui finalità potrebbe essere rintracciata esclusivamente nell'esigenza per il Comune di "fare cassa";
- i provvedimenti limitativi della circolazione veicolare sono espressione di scelte latamente discrezionali, che coprono un arco molto esteso di soluzioni possibili, incidenti su valori costituzionali spesso contrapposti, che devono essere temperati, secondo criteri di ragionevolezza e, tuttavia, gli stessi non possono sfuggire al sindacato giurisdizionale laddove risultino affetti da manifesta illogicità o irragionevolezza o da grave carenza di istruttoria;
- le motivazioni addotte a supporto della deliberazione n. 119/2014 e della successiva deliberazione n. 136/2014 non sembrano essere sopportate da una istruttoria accurata e completa, visto che si richiamano in tal senso le precedenti deliberazioni che hanno già provveduto a limitare il traffico nelle medesime zone ed a stabilire le tariffe di accesso, senza aggiungere alcun ulteriore elemento che possa giustificare la nuova determinazione delle tariffe;
- in particolare, da alcuna delle deliberazioni impugnate emerge che sia stata compiuta una nuova indagine al fine di verificare quali risultati abbiano prodotto i precedenti provvedimenti limitativi della circolazione nelle zone a traffico limitato in termini di disincentivo all'utilizzo del mezzo privato e di contenimento dei livelli di inquinamento e, quindi, nella sostanza, la relativa efficacia in relazione ai presunti obiettivi che con esse si sarebbero voluti perseguire;
- ne consegue un deficit istruttorio particolarmente grave ove si consideri che i provvedimenti limitativi della circolazione veicolare debbono fondarsi su "accertate e motivate esigenze di prevenzione degli inquinamenti e di tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale" ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lett. b), del codice della strada di cui al d. lgs. n. 285 del 1992, "tenendo conto degli effetti del traffico sulla sicurezza della circolazione, sulla salute, sull'ordine pubblico, sul patrimonio ambientale e culturale e sul territorio" ai sensi dell'articolo 7, comma 9, del medesimo d. lgs. .

---

2 - Eccesso di potere per difetto di istruttoria e per carenza di motivazione.

Con la deliberazione n. 136 del 7 maggio 2014 l'amministrazione comunale - a seguito delle proteste sollevate da parte dei destinatari della deliberazione - ha adottato un nuovo piano tariffario, con il quale ha ridotto parzialmente i precedenti importi relativamente a talune categorie di permessi di accesso alla Z.T.L. .

E, tuttavia, anche a fronte delle adottate modifiche, permangono i vizi che inficiano la legittimità del provvedimento adottato, atteso che, ancora una volta, si assiste ad un provvedimento del tutto privo del necessario apporto motivazionale idoneo a dare conto delle risultanze dell'istruttoria condotta, considerato che anche la deliberazione n. 136 appare priva di qualsiasi riferimento a dati oggettivi cui ancorare la modifica delle tariffe di cui trattasi.

E, infatti, l'unico appiglio "motivazionale" emerge dal riferimento alle "criticità" emerse in riferimento all'impatto dei costi ma nessun dato circa l'effettiva portata di tale presunto critico impatto e nessun richiamo all'efficacia o meno degli aumenti deliberati solo una settimana prima in relazione agli obiettivi prefissati è contenuto all'interno della stessa.

3 - Violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e segg. della legge n. 241/1990 ed eccesso di potere per violazione dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione e del giusto procedimento.

L'iter di approvazione delle deliberazioni impugnate in via principale seguito da parte dell'amministrazione comunale ha totalmente violato il principio, sancito dagli artt. 7 e segg. della legge n. 241/1990, di partecipazione dei presunti destinatari del provvedimento finale all'attività procedimentale amministrativa, atteso che, né gli odierni ricorrenti né tanto meno nessun altro soggetto portatore di interessi pubblici o di interessi diffusi costituito in associazioni, hanno potuto partecipare all'attività dell'amministrazione finalizzata all'adozione delle predette deliberazioni.



Con il ricorso per motivi aggiunti, qualificato nella rubrica come "deduzioni integrative", depositato in data 8.8.2014, i ricorrenti hanno, quindi, ulteriormente dedotto l'illegittimità degli atti impugnati con il ricorso introduttivo per i seguenti motivi di censura:

1 - Violazione e falsa applicazione degli articoli 23 e 53 della Costituzione ed eccesso di potere per violazione della direttiva del Ministero dei lavori pubblici n. 3816 del 21.7.1997.

Al riguardo hanno dedotto che:

- l'amministrazione ha innalzato le tariffe trascurando l'effettiva tutela degli utenti, ossia dei residenti e dei lavoratori delle ZZ.TT.LL.;
- l'imposizione di tariffe così elevate finisce per tradursi in atipica potestà impositiva del comune in violazione del principio di legalità in materia di imposizioni di prestazioni patrimoniali nonché di capacità contributiva;

2 - Violazione e falsa applicazione dell'articolo 97 della Costituzione, dell'articolo 191, comma 2, T.F.U.E. e della direttiva comunitaria n. 35 del 21.4.2014 ed eccesso di potere per violazione del principio di ragionevolezza.

Al riguardo hanno dedotto che:

- l'impossibilità di richiedere ed ottenere un secondo permesso di accesso ZZ.TT.LL. per il medesimo nucleo familiare della durata di un anno ma esclusivamente della durata quinquennale è in contrasto con la finalità disincentivante della circolazione dei veicoli in ZZ.TT.LL. essendo probabile che, una volta sostenuta l'ingente spesa relativa, il titolare ne usufruisca per l'intero periodo quinquennale;
- l'immediata applicazione della relativa disposizione pone i residenti in possesso di due veicoli nell'ambito del medesimo nucleo familiare nella condizione di dovere rinunciare al secondo permesso a causa della sua onerosità o di dovere comunque scegliere quale veicolo utilizzare in via prioritaria;
- manca una differenziazione per i residenti in base alla classe del veicolo;
- non viene effettuata alcuna graduazione della tariffa sulla base della capacità inquinante dei veicoli;

---

- ne consegue la violazione del criterio di effettività che consegue al principio comunitario del "chi inquina, paga".

Roma Capitale si è costituita in giudizio con comparsa di mera forma in data 20.8.2014.

Roma Servizi per la mobilità s.r.l. (d'ora in poi, per brevità, soltanto Roma Servizi) si è costituita in giudizio in data 27.8.2014, depositando memoria difensiva con la quale ha dedotto:

- in via preliminare, la carenza di legittimazione passiva di Roma Servizi in quanto:

-- con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 36 del 30 marzo 2009 e con la successiva deliberazione della Giunta Comunale n. 244 del 29 luglio 2009, l'amministrazione comunale ha provveduto a disporre il riordino organizzativo e societario del sistema del Trasporto Pubblico Locale prevedendo, tra l'altro, la costituzione, mediante scissione parziale di un ramo d'azienda ai sensi dell'articolo 2506 c.c. compreso in A.T.A.C. S.p.A., di una società a responsabilità limitata, denominata "Roma Servizi per la Mobilità" interamente controllata dal Comune di Roma e, in attuazione della suddetta deliberazione, è stata costituita, con decorrenza dall'1 gennaio 2010, la Società Roma Servizi per la Mobilità s.r.l. avente ad oggetto la pianificazione, la supervisione, il coordinamento e il controllo dei processi inerenti la mobilità pubblica e privata, con attribuzione dell'intero capitale di Roma Servizi per la Mobilità S.r.l. al Comune di Roma, socio unico di A.T.A.C. s.p.a.;

-- con la successiva deliberazione n. 84 del 24 marzo 2010, la Giunta Comunale ha approvato il relativo Contratto di Servizio che qualifica, conformemente all'articolo 1 dello Statuto, i servizi affidati a Roma Servizi come strumentali all'attività dell'amministrazione comunale;

-- Roma servizi, quale società interamente partecipata dal Comune di Roma ed affidataria dei servizi di pianificazione, supervisione, coordinamento e controllo dei processi inerenti la mobilità pubblica e privata, nonché della

razionalizzazione dei contratti relativi alla gestione dei servizi della mobilità privata, quali la sosta e la permessistica, è demandata solo ed esclusivamente ad eseguire le direttive di coordinamento del socio unico Roma Capitale ai sensi degli artt. 2479 e 2479 bis c.c.;

-- alla luce delle delibere giuntali e della disciplina societaria, risulta pertanto che Roma Servizi non ha alcun potere decisionale e/o di iniziativa in merito all'incremento delle tariffe per rilascio dei permessi di accesso alla Z.T.L.;

- nel merito delle censure articolate in ricorso, l'infondatezza in quanto:

-- la ricostruzione della disciplina in materia effettuata da parte ricorrente non è esaustiva atteso che non tiene conto della circostanza che nel 2012, con il d. lgs. 18 aprile 2012, n.61, in forza del ruolo di capitale dello Stato, sono state attribuite a Roma Capitale nuove competenze anche in materia di ambiente e mobilità, le quali, pertanto, legittimano l'emissione delle impugnate deliberazioni tariffarie;

-- e, peraltro, infine, il d. lgs. 26 aprile 2013, n. 51 (cd. terzo decreto per Roma Capitale), concernente ulteriori disposizioni di attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, aggiunge all'articolo 10 del d. lgs. n. 61 del 2012, il seguente comma 1 bis, sulla base del quale deve ritenersi che Roma Capitale sia legittimata ad emanare ogni provvedimento relativo alla mobilità anche in deroga ad ogni disposizione di legge;

-- quanto alla dedotta violazione delle direttive del Ministero dei lavori pubblici e del P.G.T.U., deve rilevarsi che è stato avviato il procedimento per l'aggiornamento dello stesso P.G.T.U., il quale ad oggi è stato approvato dalla Giunta ed è in fase di vaglio da parte dell'Assemblea;

-- alla luce delle finalità ivi evidenziate, è evidente che le deliberazioni impugnate sono parte di un più ampio quadro normativo - del quale è parte anche l'aumento delle tariffe del parcheggio sulle strisce blu e dell'accesso alla Z.T.L. per i bus turistici - finalizzato a rendere la città di Roma una capitale con un trasporto pubblico efficiente e più competitivo rispetto alle auto private e con una mobilità a basso impatto ambientale;

-- le nuove regole di circolazione introdotte all'interno della Z.T.L. non sono finalizzate a limitare la libertà di circolazione dei cittadini ma sono

---

preordinate esclusivamente al decongestionamento del traffico mediante la riduzione drastica della presenza di veicoli all'interno del centro cittadino ed al riguardo è richiamata la sentenza del T.A.R. Lombardia-Milano n. 802 del 2013 sulla nota questione "ZTL Cerchia dei Bastoni";

-- le deliberazioni impugnate risultano, altresì, legittime anche alla luce del P.G.T.U., in quanto, l'istituzione delle ZZ.TT.LL. era già prevista nello stesso piano ed è del tutto irrilevante la mera circostanza che il loro incremento non fosse previsto, atteso che il P.G.T.U. è uno strumento urbanistico che, per sua natura, deve essere adeguato al mutamento delle esigenze dei centri abitati;

-- entrambe le deliberazioni sono volte a decongestionare il traffico e non a riempire le casse del Comune di Roma o a limitare la libertà di circolazione dei cittadini o ancora a creare ulteriore disagio economico agli stessi.

Roma Capitale ha depositato in atti memoria difensiva in data 29.8.2014 con la quale - dopo avere ricostruito la normativa in materia ed essersi opposta alle richieste istruttorie di parte ricorrente - ha dedotto:

- in via preliminare:

-- l'inammissibilità delle censure opposte con riferimento alle precedenti deliberazioni con le quali l'amministrazione ha istituito le ZZ.TT.LL. e, successivamente, consentito l'accesso alle stesse tramite il rilascio di un permesso a titolo oneroso solo per talune categorie di soggetti, atteso che, all'epoca della loro approvazione e nei termini di legge, tali deliberazioni non sono state impugnate da parte dell'associazione ricorrente né da parte dei singoli ricorrenti né è stato tempestivamente impugnato il P.G.T.U., né il precedente né il nuovo recentemente adottato ed in corso di approvazione;

-- l'inammissibilità dell'odierno ricorso per mancata impugnazione delle previgenti disposizioni, atteso che, con la deliberazione dell'Assemblea comunale n. 86 del 2013 sono state stabilite, per il solo anno 2013, anche le tariffe relative ai servizi della mobilità in cui erano già presenti differenziazioni dell'importo da corrispondere a seconda della Z.T.L. di

residenza, della potenza dei veicoli e del numero dei permessi rilasciati al medesimo nucleo familiare e la predetta deliberazione non è stata impugnata da parte ricorrente pur essendo fondata su gran parte dei criteri oggi in contestazione;

-- carenza di legittimazione attiva dell'associazione ricorrente in quanto i provvedimenti impugnati sono indirizzati a utenti diversi, con interessi che possono rivelarsi persino contrastanti tra di loro e con quelli di cui l'associazione assume essere portavoce;

- nel merito che:

-- l'articolo 7 del d. lgs. n. 285 del 1992 attribuisce ai Sindaci il potere di inibire o limitare la circolazione di tutte o alcune categorie di veicoli per accertate e motivate esigenze di prevenzione degli inquinamenti e "di tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale conformemente alle direttive impartite ..." e il comma 9 del citato articolo 7, assegna all'amministrazione comunale un potere di disciplina generale con l'imposizione di specifici divieti, assoluti e non, di circolazione e sosta "i quali andranno armonizzati in una visione di insieme del problema traffico relativamente a determinate zone";

-- il giudice delle leggi ha rilevato che il diritto del cittadino sancito dall'articolo 16 della Costituzione di circolare liberamente, non è assoluto e inderogabile e non preclude al legislatore la possibilità di adottare, per ragioni di pubblico interesse, misure che influiscano sul movimento della popolazione;

-- è stata unanimemente riconosciuta l'infondatezza della censura sull'illegittimità dell'assoggettamento a ticket dell'ingresso e/o della circolazione nelle ZZ.TT.LL. per mancanza di un servizio corrispettivo da parte del percipiente atteso che il ticket è espressamente previsto da disposizioni di legge;

-- i provvedimenti limitativi della circolazione stradale sono espressione di scelte discrezionali della pubblica amministrazione non suscettibili di sindacato di merito in sede giurisdizionale in ordine alla congruità delle scelte operate nella composizione e nel bilanciamento dei diversi interessi

---

coinvolti, a meno che non si palesino vizi di forma o di procedura, ovvero che non emerga una manifesta irragionevolezza;

-- il potere attribuito ai comuni dalla richiamata norma, che è appunto ampiamente discrezionale, va esercitato con la salvezza dell'obbligo di preventiva valutazione dell'incidenza degli effetti del traffico che, nel caso del Comune di Roma, è stato effettuato sia con l'approvazione del P.G.T.U. che in occasione dei provvedimenti applicativi della citata norma codicistica intervenuti fin dagli anni novanta e, ancora, con l'adozione di misure tese alla cd. mobilità sostenibile;

-- i provvedimenti di cui trattasi si inseriscono in un più ampio contesto rappresentato proprio dall'adozione del nuovo P.G.T.U. in corso di definitiva approvazione entro il corrente anno, il quale prevede un insieme di azioni finalizzate a limitare l'utilizzo del mezzo privato all'interno delle zone centrali della città ai fini della salvaguardia della salute dei cittadini nonché di garanzia della sostenibilità della circolazione veicolare all'interno del centro storico che è stato dichiarato patrimonio dell'umanità;

-- l'intervento dell'amministrazione nel settore della mobilità cittadina è ampiamente motivato e giustificato non solo in ragione del diritto alla salute dei cittadini, ma anche in considerazione dei valori storici, artistici ed archeologici delle aree ricadenti nel centro storico di Roma;

-- la circostanza che l'accesso a titolo oneroso nelle ZZ.TT.LL. sia giustificato dalla congestione del traffico e dal contenimento dell'inquinamento è del tutto pacifica;

-- in tema di inquinamento atmosferico vi è una politica comunitaria fondata sul principio "di chi inquina, paga" di cui alla direttiva 2004/35/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 4.2004;

-- l'amministrazione, da un lato, ha proceduto all'istituzione di nuove ZZ.TT.LL. ed alla pedonalizzazione di alcune aree particolarmente pregiate del Centro Storico della città - recentemente Via dei Fori Imperiali e la zona del c.d. Tridente - e, dall'altro, ha incentivato, nell'ottica complessiva di un

PG.T.U., la cd. mobilità sostenibile di cui alla deliberazione G.C. n. 9 del 16.1.2014;

-- con la predetta deliberazione è stato approvato l'Avviso Pubblico per la manifestazione di interesse per l'individuazione di operatori interessati a svolgere il servizio di Car Sharing a flusso libero nel territorio di Roma Capitale" e, per le autovetture degli operatori selezionati e autorizzati all'esercizio del servizio di car sharing a flusso libero, l'amministrazione ha stabilito la sosta gratuita nei parcheggi tariffati e in quelli di scambio flanelle la gratuità dell'accesso e della circolazione nelle ZZ.TT.LL. e, con la successiva deliberazione n. 45 del 5 marzo 2014, la Giunta ha deliberato di procedere all'avvio della sperimentazione del servizio di car sharing a flusso libero per due anni sulla base delle risultanze dell'Avviso Pubblico approvato con la predetta deliberazione G.C. n. 9/2014;

-- l'assunto di parte ricorrente, secondo cui la misura della tariffazione sarebbe una soluzione isolata e che non si sarebbe tenuto conto di modalità alternative di trasporto, sarebbe, pertanto, destituita di fondamento;

-- la mancata destinazione delle somme provenienti dagli esborsi degli utenti non è causa di illegittimità dei provvedimenti impugnati in quanto non c'è alcuna norma di legge che obblighi l'amministrazione a vincolarsi, nella predetta tipologia di provvedimenti, ad utilizzare i proventi delle tariffe per specifiche attività e fini indicati a priori;

-- per quanto attiene alla censura inerente alla mancata partecipazione degli interessati al procedimento è sufficiente richiamare il disposto dell'articolo 13 della legge n. 241/1990 secondo cui le disposizioni contenute nel relativo capo della legge sul procedimento amministrativo non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;

-- per quanto attiene agli importi:

--- le odierne disposizioni, per quello che interessa, prevedono esenzioni dal pagamento della tariffa per le persone con disabilità, diminuzioni dell'importo per il solo transito (residenti con posto auto privato, a fini

---

scolastico, attività terziarie con posto auto...) e per determinate categorie di soggetti (Forze di Polizia e similari, medici e operatori sanitari artigiani con laboratorio, vaticano...) e diversificazioni dell'importo in base al tipo dei mezzi di trasporto (autocarri secondo la tipologia euro 3, 4, 5, 6 e GPL/metano) e alla potenza dei veicoli (a seconda dei cavalli fiscali sono stati individuati tre scaglioni: veicoli con potenza inferiore a 20 CV fiscali, veicoli compresi tra 20 e 23 CV fiscali e veicoli superiori a 23 CV fiscali);

--- l'amministrazione comunale ha tenuto in debito conto l'odierna crisi economica e ha discrezionalmente mantenuto le precedenti tariffe per le famiglie residenti con reddito I.S.E.E. (indicatore della situazione economica equivalente) inferiore a euro 15.000,00, che corrisponde all'importo reddituale del primo scaglione stabilito dallo Stato per l'imposizione fiscale sul reddito delle persone fisiche (I.R.P.E.F.), e, comunque, anche per i residenti con reddito inferiore a euro 15.000,00, gli importi sono stati diversificati, come stabilito per gli altri, a seconda delle ZZ.TT.LL. di residenza, della potenza del veicolo e del numero dei permessi richiesti;

--- con la deliberazione G.C. n. 119/2014 erano state approvate le tariffe ma, subito dopo, è parso opportuno modificarle con la deliberazione G.C. n. 136/2014 in quanto "sono emerse criticità circa gli impatti dei nuovi costi, con particolare riferimento alle categorie dei residenti e domiciliati nelle diverse Zone a traffico limitato; che pertanto, si ritiene opportuno procedere ad una rideterminazione dei suddetti costi differenziandoli in relazione alle caratteristiche e ai periodi di vigenza delle Zone a Traffico Limitato, rimodulando i relativi importi con riferimento a ciascuna ZTL prevedendo, anche, una diversa validità temporale dei permessi";

--- gli importi da corrispondere per l'accesso, sono diversificati nella seconda delibera a seconda delle ZZ.TT.LL. di residenza o per le quali si è chiesto il transito e la predetta diversificazione trae sostanziale origine da tre fattori:



- dalla dimensione della specifica Z.T.L. (le zone a traffico limitato non hanno la medesima estensione territoriale di talché l'importo dell'accesso previsto per una zona di notevoli dimensioni non può ragionevolmente essere lo stesso di quello previsto per una Z.T.L. limitata a poche vie o piazze; nella città di Roma, la Z.T.L. meno estesa è quella di "Testaccio", seguono quella di "San Lorenzo" , "Trastevere", infine, la zona più estesa denominata "Centro Storico");
- dalla tipologia della Z.T.L., ossia se solo diurna e/o notturna (mentre il Centro Storico e Trastevere hanno una Z.T.L. diurna e una Z.T.L. notturna, invece San Lorenzo e Testaccio hanno una Z.T.L. solo notturna e, negli ultimi due casi, l'importo previsto per l'accesso è stato proporzionalmente diminuito);
- dai giorni della settimana in cui vige la Z.T.L. e dagli orari d'accesso, ossia del periodo di vigenza della stessa (in quanto, nell'ambito delle ZZ.TT.LL. sia diurna sia notturna, i giorni e gli orari di accesso non sono uguali, ma diversificati in ragione delle discrezionali valutazioni dell'amministrazione e, infatti, mentre nel Centro Storico, ad esempio, la circolazione diurna è chiusa al traffico veicolare non autorizzato dalle 6,30 alle 18,00 dal lunedì al venerdì ed il sabato dalle 14,00 alle 19,00, invece a Trastevere la circolazione è interdetta tutti i giorni dalle ore 6,30 alle 10,00, esclusi i festivi);
- nella deliberazione n. 119 del 2014 sono state previste alcune agevolazioni per tutte le tipologie di permessi, confermandosi la riduzione di euro 200,00 dei permessi con validità annuale e con un costo superiore ai 200,00 euro per i possessori del titolo di viaggio annuale Metrebus nonché la riduzione del costo di tutti i permessi per i veicoli a trazione elettrica e per i veicoli alimentati a metano o a GPL o per veicolo ibrido a trazione elettrica e a carburante;
- la nuova disciplina prevede, inoltre, che per la stessa unità abitativa possano essere rilasciati più permessi, ovviamente intestati a persone diverse, che si diversificano per l'importo crescente man mano che se ne chiedono più di uno e, a prescindere dal reddito, l'importo è graduato in

---

ragione della tipologia della Z.T.L., della potenza del veicolo e del numero dei permessi già rilasciati;

--- la validità del primo e del secondo permesso per i residenti, è sempre stata quinquennale e, tuttavia, proprio in virtù delle deliberazioni impugnate è adesso possibile, relativamente al primo permesso e su espressa richiesta dell'interessato, il rilascio di un permesso annuale, circostanza che consente all'amministrazione di conoscere con anticipo quanti (il numero) e quali permessi (per quale Z.T.L.) sono stati rilasciati e, quindi, d'intervenire con successivi atti e/o misure idonee a fronteggiare il flusso del transito e i problemi di mobilità nelle aree già oggetto dei provvedimenti di disciplina e in quelle limitrofe, modificando, ad esempio, l'orario di accesso; e, peraltro, la validità quinquennale del permesso consente di programmare con maggiore efficienza gli interventi a favore della mobilità sostenibile potendo stimare, con sufficiente approssimazione e nel medio e lungo periodo, gli effetti delle iniziative di riduzione del traffico e della congestione;

--- l'importo stabilito per i permessi è stato stabilito, così come avviene per i residenti, in ragione della tipologia dei veicoli e, infatti, l'amministrazione ha tenuto conto del solo fattore "emissione" relativamente a specifiche categorie di mezzi (autocarri, veicoli adibiti a trasporto merci e ai servizi tecnologici, bus turistici...) mentre, relativamente ai veicoli privati, ha privilegiato i cd. cavalli fiscali che, contrariamente a quanto assunto, non sono sinonimo di redditi elevati, ma rispecchiano prestazioni di mezzi più potenti, con cilindrata maggiore che, quindi, consumando più carburante, inquinano di più, atteso che, dal punto di vista tecnico, la potenza fiscale dei motori a benzina o diesel a quattro tempi installati su veicoli è, contrariamente al nome, un indice di cilindrata e che il numero di cilindri ed il loro volume legano a sé alcuni degli altri parametri e portano, mediamente e a parità di altre condizioni, ad avere un mezzo con cilindrata maggiore e, quindi, maggiore potenza e velocità nonché maggiori consumi ed emissioni inquinanti;

--- l'importo stabilito per il permesso di transito nelle ZZ.TT.LL. stabilito da Roma Capitale del quale si lamenta l'eccessiva onerosità, non è, in realtà, così oneroso rispetto ad altre realtà nazionali, quale, a mero titolo esemplificativo, il Comune di Milano, dove - sebbene la materia sia stata disciplinata utilizzando sistemi diversi da quello di Roma e, nonostante che la Z.T.L. milanese sia molto meno estesa rispetto alle quattro ZZ.TT.LL. della Capitale - assoggetta il transito alle corresponsione di somme sicuramente maggiori, senza, peraltro, prevedere alcuna agevolazione per coloro che vi si recano per motivi di lavoro.

Con la nota integrativa del 29.8.2014-1.9.2014 parte ricorrente ha ulteriormente dedotto:

- la legittimazione passiva di Roma Servizi in quanto i permessi di accesso e transito alle ZZ.TT.LL. sono rilasciati da parte di Roma Servizi, la quale si occupa, ai sensi dell'articolo 4 dello Statuto, della gestione di tutti gli aspetti relativi al rilascio dei relativi contrassegni e, quindi, gestisce l'attività strumentale che non ne fa venire meno la qualifica in termini di controinteressata;
- le contestazioni di cui al ricorso introduttivo e successivo ricorso per motivi aggiunti si incentrano, in realtà, sulle modalità con le quali, in concreto, il potere di rideterminazione delle tariffe è stato esercitato da parte dell'amministrazione comunale, ossia in modo non proporzionale e irragionevole e senza un previo bilanciamento delle opposte esigenze, e sulla quantificazione delle predette tariffe, che si dimostra essere eccessiva ed irragionevole;
- la motivazione del provvedimento impugnato in sede giurisdizionale non può essere integrata legittimamente per mezzo delle difese svolte in giudizio nei relativi scritti;
- nei provvedimenti impugnati manca qualsiasi riferimento al complessivo quadro nel quale gli stessi vengono ad inserirsi avuto riguardo principalmente al P.G.T.U. in corso di approvazione;
- nel provvedimento impugnato in via principale manca, altresì, qualsiasi riferimento alla necessità di combattere l'inquinamento nonché

---

l'evidenziazione dell'insufficienza delle misure già adottate al riguardo con conseguente necessità di procedere all'aumento delle tariffe ZZ.TT.LL.;

- il trasporto pubblico ha, in realtà, subito un indebolimento a causa delle difficoltà di ordine finanziario che hanno colpito la società A.T.A.C. s.p.a.;

- la tariffa ZZ.TT.LL. finisce per configurarsi in termini di sanzione per l'uso del mezzo privato e non semplice corrispettivo;

- si fa riserva di impugnazione della deliberazione G.C. n. 244 dell'8.8.2014, con la quale si è nuovamente intervenuti nella materia, nel senso di modificare le tariffe in senso più favorevole relativamente alla Città del Vaticano ed alle forze dell'ordine.

Con un secondo ricorso per motivi aggiunti, anche in questo caso definito in termini di "deduzioni integrative", spedito per la notificazione e depositato in data 3.9.2014, parte ricorrente ha impugnato la deliberazione G.C. n. 244 dell'8 agosto 2014, nella parte in cui ha stabilito importi ridotti per i permessi relativi alle Forze di Polizia e alla Città del Vaticano, deducendone l'illegittimità oltre che in via derivata per tutti i motivi di censura di cui ai precedenti ricorsi anche in via autonoma per i seguenti ulteriori motivi di censura:

1 - Violazione e falsa applicazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione ed eccesso di potere in tutte le sue forme e con particolare riguardo alla disparità di trattamento.

In particolare parte ricorrente ha dedotto che:

- tal modo viene posta in essere un'evidentissima violazione del principio di uguaglianza, con conseguente disparità di trattamento tra cittadini i quali avrebbero invece diritto, in uguale misura, di avere accesso e transito all'interno delle ZZ.TT.LL.;

- la modifica è intervenuta sulla base esclusivamente di osservazioni fatte valere nell'ambito di incontri tenutisi tra i diretti interessati e gli uffici competenti;

- molti dei lavoratori per i quali la tariffa è rimasta la medesima si troverebbero a dovere usufruire del trasporto pubblico in orari in cui lo stesso è ridotto, come i giorni festivi o in orario notturno;
- il principio di extraterritorialità posto alla base della modifica in favore della Città dello Stato del Vaticano, e di cui agli articoli 15 e 16 del trattato Lateranense del 1929, non sarebbe dirimente ai fini e, peraltro, si concretizzerebbe una disparità di trattamento con le ambasciate di stati esteri, con indebito vantaggio di un solo stato straniero.

2 - Eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità manifesta.

In tal modo verrebbe nullificato in parte l'obiettivo perseguito della progressiva disincentivazione del ricorso al mezzo privato ai fini dell'accesso alle ZZ.TT.LL., atteso che, nel provvedimento impugnato da ultimo, la motivazione sottesa alla modifica disposta consiste proprio nella considerazione che gli spostamenti tra e per le ZZ.TT.LL. dalla Città del Vaticano sarebbero numerosi.

Roma Capitale ha, quindi, depositato documentazione integrativa in data 22.10.2014 e memoria integrativa in data 29.10.2014, con la quale ha ribadito le difese di cui agli scritti difensivi precedenti ed ha ulteriormente dedotto l'infondatezza nel merito del ricorso. In particolare ha dedotto che:

- in via preliminare:

-- sussiste la carenza di legittimazione attiva del CODACONS, atteso che, nella fattispecie - sebbene la ricorrente affermi di tutelare l'interesse collettivo dei cittadini romani residenti nelle ZZ.TT.LL. o in esse domiciliati per esigenze lavorative a non subire l'aumento delle tariffe per il rilascio del permesso d'accesso - è evidente come la salvaguardia del diritto alla salubrità degli ambienti cittadini, sotteso all'adozione dei provvedimenti oggetto di causa, abbia una portata talmente ampia da fare ritenere che una significativa quota degli iscritti sia in disaccordo circa l'annullamento degli atti impugnati e non appare ravvisabile, quindi, quella omogeneità di posizione idonea a legittimare l'associazione di categoria alla proposizione dell'odierno ricorso; inoltre, la giurisprudenza ha chiarito che, pur interpretando estensivamente i principi e le norme introdotte nel corso degli anni a tutela degli utenti e dei consumatori, la legittimazione a ricorrere

---

delle associazioni dei consumatori e degli utenti per quanto ampia, non può estendersi fino a ricomprendere qualsiasi attività di tipo pubblicistico che si rifletta economicamente, in modo diretto o indiretto, sui cittadini;

-- il ricorso è inammissibile relativamente alle censure aventi ad oggetto la violazione di norme del Codice della Strada o della Direttiva n. 3861 del 1997 in quanto già sottoposte al vaglio del giudicante in analoghi giudizi;

- nel merito ha rilevato in punto di fatto che:

-- relativamente all'incremento delle aree e dei percorsi pedonali previsti nel Piano, con la deliberazione G.C. n. 300 dell'8 ottobre 2014, l'amministrazione, dando atto che già nell'anno 2002 con la deliberazione G.C. n. 725/2002 era stata istituita all'interno della Z.T.L. centrale una zona "A1" con maggiori limitazioni, ha approvato l'ampliamento della Z.T.L. "A1" - area interna al perimetro costituito da alcune strade specifiche - con possibilità, in orari prestabiliti, di accesso e sosta solo a determinate categorie di soggetti;

-- anche i Municipi si avviano verso la pedonalizzazione di alcune zone prevedendo, in alcuni casi, anche l'istituzione di vere e proprie isole ambientali e la c.d. zona 30 - in cui il limite di velocità veicolare è stabilito fino a 20 Km orari;

-- parallelamente, l'A.T.A.C. s.p.a. ha avviato un piano di potenziamento e razionalizzazione del trasporto in autobus, in particolare, dal 27.10.2014 è scattato il piano per la zona di Roma Nord che modifica ed intensifica alcune linee di trasporto;

- gli studi e le indagini che sono stati condotti nella redazione del P.G.T.U. vigente e in quello futuro, cui si rimanda, costituiscono le ragioni che hanno condotto l'amministrazione a determinare le nuove tariffe stabilendo discrezionalmente gli importi i quali non sono frutto di studi particolari ma, piuttosto, di una scelta politica tesa a disincentivare l'uso del mezzo privato a favore di quello pubblico o di altre forme di mobilità;

- le statuizioni contenute nei provvedimenti impugnati sono, quindi, il risultato di scelte discrezionali, direttamente conseguenti ed inerenti la ratio e gli obiettivi previsti dal P.G.T.U. vigente ed in quello in via di approvazione, ne costituiscono una delle strategie e sono indubbiamente finalizzate all'obiettivo politico teso al raggiungimento di risultati soddisfacenti in tema di mobilità ed inquinamento;
- le determinazioni tariffarie impuginate appaiono legittime non solo in quanto dettate da ragioni di carattere politico e di scelte discrezionali nel raggiungimento degli obiettivi del Piano, ma anche in quanto in linea con gli importi che sono stati stabiliti in altre città che, peraltro, hanno un contesto viario ben più semplice e limitato e un patrimonio storico e monumentale sicuramente inferiore a quello di Roma;
- un più puntuale confronto eseguito da Roma Servizi, depositato in atti, dimostra che le tariffe stabilite con i provvedimenti impugnati sono inferiori a quelle di Londra e Milano;
- la Regione Lazio, con la nota del 6 novembre 2013, ha comunicato che il Ministero dell'Ambiente ha ricevuto una richiesta di informazioni da parte della Commissione europea sul trend dei valori PM10 dal 2005 al 2012 per le città di Roma e Frosinone e il competente ufficio regionale ha, altresì, sottolineato che, pur in procinto di aprire una nuova procedura d'infrazione, la Commissione ha sollecitato l'individuazione di "una serie di iniziative ritenute percorribili";
- sebbene non sia stato possibile raccogliere dati significativi sull'inquinamento atmosferico relativamente al periodo maggio-ottobre 2014, ossia dall'entrata in vigore delle disposizioni impuginate in questa sede, a causa del breve periodo di riferimento, ci sono fondati motivi per ritenere che le misure adottate facciano conseguire buoni risultati, atteso che è stato accertato un sensibile decremento complessivo nel rilascio dei permessi Z.T.L. rispetto al medesimo periodo del 2013, pari ad una riduzione in percentuale del 40%, per un totale di n. 4.291 unità, decremento che già era iniziato nell'anno 2013 a causa della crisi economica, e che ha interessato sia i permessi annuali sia quelli temporanei;

---

- non si ravvisano profili d'illegittimità nei provvedimenti impugnati e le censure di controparte si rivelano prive di fondamento giuridico anche con riferimento all'impugnazione della del. G.C. n. 244 dell'8.8.2014 con la quale si è proceduto ad una rideterminazione delle tariffe relativamente alle Forze dell'ordine ed al Vicariato.

Roma Servizi ha depositato documentazione in data 22.10.2014 e 24.10.2014 e memoria difensiva in data 31.10.2014, con la quale ha ribadito le difese di cui agli scritti difensivi precedenti ed ha ulteriormente dedotto l'infondatezza nel merito del ricorso.

In particolare ha ulteriormente dedotto:

- in via preliminare:

-- la carenza di legittimazione attiva del Codacons, in quanto mancano atti che incidono direttamente sulla sua sfera soggettiva e in quanto si fa portatrice degli interessi di una sola parte dei suoi iscritti in quanto associazione che tutela, altresì, l'ambiente e la salute pubblica e carenza di interesse e legittimazione per i sei ricorrenti autonomi, i quali risiedono in differenti aree della ZTL di Roma con conseguente diverso interesse alla contestazione, non puntualmente specificato in ricorso;

-- la carenza di legittimazione passiva di Roma Servizi;

-nel merito:

-- sulla carenza istruttoria si richiama il contenuto dei depositi documentali del 22.10.2014 e del 24.10.2014;

-- con la deliberazione n. 244 del 2014 l'amministrazione ha dimostrato di tenere in considerazione le esigenze di coloro che svolgono un servizio pubblico per i cittadini;

-- l'amministrazione ha dato esecuzione all'ordinanza cautelare di questa sezione n. 4014/2014 nel giudizio incardinato da parte della signora Ferraro, sospendendo l'esecutività dei provvedimenti impugnati nei limiti ivi indicati.



Parte ricorrente ha depositato memoria di replica in data 11.11.2014, con la quale ha dedotto:

- sulla carenza di legittimazione del Codacons è sufficiente il richiamo ai principi esposti nel precedente di cui alla sentenza C.d.S., sez. IV, n. 5451 del 18.11.2013, atteso che, da un lato, l'interesse collettivo va tenuto distinto dall'interesse di tutti gli associati e, dall'altro, la legittimazione al ricorso si atteggia diversamente in relazione alla posizione giuridica fatta valere;
- nel merito, che l'amministrazione pretenderebbe di ancorare le predette misure al P.G.T.U. approvato dalla G.C. con la deliberazione n. 70/2014 del marzo 2014 mentre, invece, lo stesso deve essere ancora approvato in via definitiva dal C.C. e, pertanto, dovrebbero valere al massimo le linee guida di cui al P.G.T.U. del 1999 con conseguente illegittimità della modificazione delle tariffe nei termini indicati;
- la rideterminazione delle tariffe di cui alla deliberazione n. 136 del 2014 sarebbe, al pari, priva di una idonea motivazione a supporto ed effettuata a distanza di solo una settimana dall'adozione della deliberazione n. 119 del 2014;
- non sarebbe dirimente il confronto con la tariffazione di Milano e di Londra atteso che ai fini rilevano le specificità di ogni singola città;
- le iniziative concernenti il bike sharing ed il car pooling sarebbero solo temporanee ed in fase sperimentale per un periodo di due anni e, comunque, non sarebbero paragonabili sotto il profilo del costo ai veicoli privati né possono ragionevolmente giovare ai cittadini residenti in zone della città dove il predetto servizio è sostanzialmente inesistente, come ad esempio le periferie della città;
- per il resto ha ribadito le difese già articolate nei precedenti scritti difensivi, insistendo ai fini dell'accoglimento del ricorso.

Roma Servizi ha depositato memoria di replica in data 12.11.2014, con la quale, dopo avere dato atto che si è proceduto all'esecuzione dell'ordinanza cautelare di accoglimento resa nel ricorso di cui al rg. n. 9845/2014 nei limiti ivi indicati, ossia relativamente al rilascio annuale del permesso ZZ.TT.LL. per la seconda autovettura del medesimo nucleo familiare, ha

---

ribadito tutte le precedenti difese con particolare riguardo alla memoria difensiva del 31.10.2014 ed ha insistito ai fini, in definitiva, del rigetto del ricorso.

Con atto depositato in giudizio in data 18.11.2014 sono intervenuti in giudizio ad adiuvandum, da valere asseritamente anche come ricorso autonomo, i signori A. e altri, deducendo l'illegittimità di tutti gli atti e/o provvedimenti impugnati per i medesimi motivi di censura di cui ai ricorsi in trattazione.

Infine, Roma Servizi si è costituita in giudizio sui ricorsi per motivi aggiunti nonché sul ricorso ad adiuvandum depositando memoria in data 26.11.2014, ribadendo ancora una volta le difese tutte già articolate in precedenza nei propri scritti difensivi ed insistendo, in definitiva, ai fini del rigetto nel merito del ricorso

Alla pubblica udienza del 3.12.2014 il ricorso è stato trattenuto per la decisione alla presenza degli avvocati di parte come da separato verbale di causa.

#### DIRITTO

1 - In via preliminare devono essere affrontate le molteplici questioni in rito sollevate dalle parti del presente giudizio.

1.1 - Con una prima eccezione è stata, contestata, da parte di Roma Capitale e di Roma Servizi, la legittimazione attiva e l'interesse a ricorrere del Codacons sotto una pluralità di profili.

1.1.2 - Sotto un primo profilo è stata dedotta la mancanza di omogeneità delle posizioni fatte valere che sarebbe l'unico presupposto idoneo a legittimare l'associazione di categoria alla proposizione dell'odierno ricorso, in quanto, nella sostanza, attese le finalità perseguite a norma dello statuto da parte dell'associazione, con il predetto ricorso la stessa si farebbe portatrice degli interessi essenzialmente economici di una parte soltanto dei propri iscritti e che sarebbero tuttavia in conflitto con gli interessi principali dalla stessa perseguiti di tutela dell'ambiente e della salute pubblica.

Al riguardo è sufficiente richiamare, nella sua piena condivisione, il consolidato orientamento giurisprudenziale nella materia e secondo cui l'ente esponenziale - oltre ad essere titolare di posizioni giuridiche proprie quale persona giuridica, non diversamente dai singoli soggetti dell'ordinamento - risulta titolare sia di posizioni giuridiche che appartengono anche a ciascun componente della collettività da esso rappresentata, tutelabili dunque sia dall'ente sia da ciascun singolo componente (in questo senso l'interesse collettivo assume connotazioni proprie di interesse "superindividuale"); sia posizioni giuridiche di cui è titolare in via esclusiva, cioè interessi collettivi propriamente detti, la cui titolarità è solo dell'ente, proprio perché risultanti da un processo di soggettivizzazione dell'interesse altrimenti diffuso ed adespota. Mentre nel primo caso in tanto è possibile riconoscere all'ente legittimazione ad agire in quanto l'atto impugnato "leda l'interesse di tutti e non solo di alcuni dei suoi aderenti"; nel secondo caso l'ente, godendo di una titolarità sua propria di posizione giuridica soggettiva, gode ex se di legittimazione ad agire e può anche rappresentarsi il caso che la sua azione, volta alla tutela dell'interesse collettivo della categoria, possa porsi in contraddizione/contrasto con l'interesse del singolo componente della collettività. E' questo il caso che si verifica allorché venga adottato da una pubblica amministrazione un atto amministrativo che si pone in contrasto con l'interesse collettivo del quale l'ente esponenziale della categoria è titolare (interesse collettivo per come conformato dalla legge), sebbene esso risulti produttivo di effetti favorevoli per una parte (o anche uno solo) degli appartenenti alla categoria medesima (Cons. di Stato, sez. IV, 18.11.2013, n. 5451).

Per quanto attiene all'asserita contraddittorietà della condotta dell'associazione - la quale, in relazione a distinte questioni, concernenti nello specifico la pedonalizzazione di via dei Fori Imperiali o l'appalto dei lavori di restauro del Colosseo, ha agito ai dichiarati fini della tutela degli interessi relativi all'ambiente ed alla salute pubblica o della tutela del patrimonio storico e culturale della città di Roma, ossia esattamente i medesimi obiettivi perseguiti da parte dell'amministrazione con l'adozione della contestata misura dell'aumento delle tariffe ZZ.TT.LL., alla luce delle

---

difese della stessa in questa sede - è sufficiente rilevare che la prospettazione di parte ricorrente è nel senso che i predetti condivisibili obiettivi non possono e non devono essere perseguiti esclusivamente o principalmente facendo ricorso allo strumento dell'intervento economico in funzione deterrente.

Ne consegue che non si ravvisa alcuna contraddizione al riguardo che possa riverberarsi sulla legittimazione o sull'interesse a ricorrere dell'associazione.

1.1.3 - Sotto un secondo profilo è stato dedotto che la legittimazione a ricorrere delle associazioni dei consumatori e degli utenti non può estendersi fino a ricomprendere qualsiasi attività di tipo pubblicitario che si rifletta economicamente, in modo diretto o indiretto, sui cittadini.

E, tuttavia, sul punto è agevole rilevare che il riflesso economico diretto in capo ai cittadini assume rilevanza, nella presente sede, sotto gli specifici profili di cui al ricorso introduttivo, ossia relativamente alla dedotta illogicità della scelta dell'amministrazione la quale non sarebbe stata sorretta da un'idonea istruttoria. In sostanza parte ricorrente non contesta in sé nel merito l'aumento della tariffa Z.T.L. ma deduce che il predetto aumento è stato effettuato da parte dell'amministrazione in modo non conforme ai principi generali che reggono l'operato amministrativo.

E allora la legittimazione e l'interesse dell'associazione ricorrente non può essere disconosciuta proprio in considerazione della circostanza che la stessa contesta in modo puntuale la legittimità dell'operato dell'amministrazione comunale al riguardo.

1.2 - Con una ulteriore eccezione è stata dedotta l'inammissibilità del ricorso in trattazione sempre per carenza di legittimazione e di interesse nella parte in cui l'impugnazione proposta è stata azionata da parte dei singoli ricorrenti, in quanto tutti residenti in differenti aree della Z.T.L. del Centro Storico di Roma con conseguente diverso interesse alla contestazione dei provvedimenti impugnati, interesse diversificato il quale, tuttavia, non sarebbe stato nemmeno puntualmente specificato in ricorso.

Si premette che i ricorrenti si sono premurati di allegare al ricorso non solo l'autodichiarazione in ordine alla propria residenza all'interno della Z.T.L. del Centro Storico ma anche la fotocopia dei relativi permessi di accesso alla predetta Z.T.L. in corso di validità alla data di presentazione del ricorso e per la maggior parte con data di scadenza all'anno 2017; con il predetto adempimento i ricorrenti singoli hanno, pertanto, adeguatamente comprovato la sussistenza della propria legittimazione nonché del proprio interesse al ricorso di cui trattasi, atteso che, con le deliberazioni impugnate, è stato determinato, nella sostanza, l'aumento di tutte le tariffe della Z.T.L., ad eccezione che per i nuclei familiari con I.S.E.E. inferiore ai 15.000 euro. Né si ritiene che, ai fini dell'ammissibilità del ricorso sotto il dedotto profilo, fosse preliminarmente necessario che ciascuno dei ricorrenti individuasse in concreto la specifica tipologia di permesso del quale è titolare, quantificando altresì monetariamente, in modo puntuale, l'aumento della relativa tariffa alla luce delle nuove disposizioni in materia.

La circostanza, poi, che i predetti ricorrenti siano in effetti residenti in distinte vie ed aree all'interno della Z.T.L. del Centro Storico e che, comunque, l'aumento tariffario potrebbe averli interessati in modo diversificato sulla base dell'area di residenza o sulla base della tipologia del permesso non appare circostanza idonea a determinare la dedotta inammissibilità, sempre per la medesima considerazione di cui in precedenza.

Né, ancora, può fondatamente sostenersi che i ricorrenti singoli siano portatori di interessi in potenziale conflitto con gli interessi di cui è portatrice l'associazione ricorrente alla luce delle valutazioni espresse al punto 1.1 in ordine alla legittimazione ed all'interesse a ricorrere della predetta associazione.

1.3 - Roma Servizi ha dedotto, in via preliminare, già all'atto della sua costituzione in giudizio e ha ulteriormente insistito sulla predetta eccezione preliminare nei successivi scritti difensivi, il proprio difetto di legittimazione passiva chiedendo conseguentemente l'estromissione dal presente giudizio, in quanto - trattandosi di una società interamente partecipata dal Comune di Roma ed affidataria dei servizi di pianificazione, supervisione,

---

coordinamento e controllo dei processi inerenti la mobilità pubblica e privata nonché della razionalizzazione dei contratti relativi alla gestione dei servizi della mobilità privata, quali la sosta e la permessistica - la stessa è demandata esclusivamente ad eseguire le direttive di coordinamento del socio unico Roma Capitale ai sensi degli artt. 2479 e 2479 bis c.c. .

L'eccezione non coglie nel segno, in quanto, da un lato, effettivamente, come comprovato in giudizio a seguito del deposito documentale della stessa Roma servizi, i permessi di accesso e transito alle ZZ.TT.LL. sono rilasciati da parte di quest'ultima, la quale si occupa, ai sensi dell'articolo 4 del relativo statuto, della gestione di tutti gli aspetti relativi al rilascio dei relativi contrassegni e, quindi, gestisce tutta l'attività strumentale e, dall'altro, Roma servizi ha attivamente partecipato all'avvio dell'istruttoria del nuovo P.G.T.U., sul quale in definitiva si sono essenzialmente incentrate le difese dell'amministrazione comunale.

E, infatti, nelle premesse della deliberazione G.C. n. 70 del 2014, si legge che, con la memoria di Giunta n. 14795 dell'11.9.2013 è stato deciso di procedere all'aggiornamento del P.G.T.U., contestualmente definendone gli indirizzi e dando mandato all'assessore competente di avviarne la redazione "attraverso il Dipartimento Mobilità e Trasporti e Roma Servizi per la Mobilità" e che il predetto dipartimento "in collaborazione con Roma Servizi per la Mobilità ha quindi tempestivamente avviato i lavori per la stesura del Piano".

Da quanto esposto consegue che, effettivamente, non sussiste, nella fattispecie, il dedotto difetto di legittimazione passiva di Roma Servizi; d'altronde la stessa si è costituita nel presente giudizio e si è difesa diffusamente sui singoli motivi di ricorso con argomentazioni che dimostrano la conoscenza approfondita delle problematiche in questione. Tanto è vero che la stessa amministrazione comunale ha richiesto proprio a Roma Servizi documentazione integrativa da depositare nel presente giudizio in adempimento dell'ordinanza collegiale istruttoria e la stessa ha

redatto la nota del 21.10.2014 sulla quale, anche da ultimo, l'amministrazione ha insistito ai fini di dimostrare nel presente giudizio come avesse correttamente operato, realizzando un'istruttoria completa, ai fini della decisione di provvedere all'aumento delle tariffe ZZ.TT.LL. nell'indicata misura.

1.4 - Quanto all'oggetto del giudizio, è stata dedotta l'inammissibilità per tardività delle censure opposte con riferimento alle precedenti deliberazioni GC. n. 3400 del 1995, n. 183 del 1996 e n. 1459 del 1996, con le quali l'amministrazione ha istituito le ZZ.TT.LL. e, successivamente, consentito l'accesso alle stesse tramite il rilascio di un permesso a titolo oneroso solo per talune categorie di soggetti, atteso che, all'epoca della loro approvazione e nei termini di legge, tali deliberazioni non sono state impugnate da parte dell'associazione ricorrente né da parte dei singoli ricorrenti.

E' stata, altresì, rilevata la predetta inammissibilità anche in quanto non è stato tempestivamente impugnato il P.G.T.U. presupposto, né il precedente né il nuovo recentemente adottato ed in corso di approvazione.

Si premette che, nel quadro dei provvedimenti finalizzati alla salvaguardia del Centro Storico, con la deliberazione della Giunta Comunale n. 3400 del 14 novembre 1995 è stata, tra l'altro, approvata la nuova delimitazione della Zona a Traffico Limitato nell'area centrale della città; con la successiva deliberazione della Giunta Comunale n. 183 del 16 gennaio 1996, come successivamente modificata ed integrata, l'amministrazione comunale ha proceduto all'approvazione degli obiettivi, delle scelte e dei criteri per il rilascio dei permessi nelle Zone a Traffico Limitato nonché delle tipologie di contrassegni; quindi, con la deliberazione della Giunta Comunale n. 1459 del 7 maggio 1996 si è provveduto a subordinare, ai sensi dell'art. 7, comma 9, del d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285, l'ingresso e la circolazione dei veicoli a motore all'interno della Zona a Traffico Limitato vigente nel territorio comunale, al pagamento di una somma di denaro.

La dedotta inammissibilità non coglie pienamente nel segno laddove si consideri che, in realtà, la prospettazione difensiva di parte ricorrente non si incentra sull'introduzione della tariffa delle ZZ.TT.LL. ma, bensì,

---

esclusivamente, sull'aumento della predetta tariffa di cui da ultimo relativamente alla mancanza di un'adeguata istruttoria di supporto e relativamente all'eccessività degli importi individuati.

Quanto al nuovo P.G.T.U. del 2014 non si ravvisa alcuna inammissibilità atteso che - a prescindere dalla circostanza che al momento di adozione delle deliberazioni impugnate il predetto piano pur essendo stato adottato non era ancora stato approvato e, pertanto, non aveva ancora iniziato nemmeno a produrre i suoi effetti - comunque, come di seguito si vedrà, nell'ambito dello stesso non sono contenute disposizioni immediatamente lesive della posizione giuridica di parte ricorrente in relazione al contestato aumento tariffario.

Né, in senso contrario, depono la circostanza che la stessa parte ricorrente, nel ricorso in trattazione, ha posto in rilievo il probabile nesso delle deliberazioni impugnate con l'adozione del predetto piano, atteso che, comunque, soltanto a seguito delle difese dell'amministrazione, è stato possibile avere contezza in modo effettivo di quale fosse la posizione della stessa al riguardo.

E, peraltro, anche se a seguito delle difese dell'amministrazione è emerso che la stessa ha, nella sostanza, inteso anticipare gli effetti del predetto piano in un momento antecedente alla sua effettiva entrata in vigore, parte ricorrente non era nemmeno onerata della sua impugnazione con la presentazione di eventuali specifici motivi aggiunti per il motivo di cui in precedenza ed inerente al contenuto specifico del predetto piano.

Per quanto attiene, invece, al P.G.T.U. del 1999, premesso che come si vedrà in seguito, lo stesso deve ritenersi allo stato ancora in vigore, alcun onere di specifica impugnazione incombe in capo alla parte ricorrente atteso che lo stesso non è richiamato puntualmente da parte dell'amministrazione, nemmeno nelle sue difese, quale presupposto applicativo del disposto aumento, richiamandosi la stessa, invece, ripetutamente proprio all'aggiornamento del predetto piano, in corso di approvazione definitiva.



1.5 - L'inammissibilità del ricorso è stata, inoltre, dedotta in conseguenza della mancata impugnazione delle previgenti disposizioni comunali in materia, atteso che, con la deliberazione dell'Assemblea comunale n. 86 del 2013, sono state stabilite, per il solo anno 2013, tra le altre, anche le tariffe relative ai servizi della mobilità in cui erano già presenti differenziazioni dell'importo da corrispondere a seconda della Z.T.L. di residenza, della potenza dei veicoli nonché del numero dei permessi rilasciati al medesimo nucleo familiare e la predetta deliberazione non è stata impugnata da parte ricorrente né con il ricorso introduttivo né con i successivi ricorsi per motivi aggiunti, pur essendo fondata su gran parte dei criteri in contestazione in questa sede.

Con la deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 86 del 2 dicembre 2013 - nella premessa che il Dipartimento della mobilità e dei trasporti ha rappresentato l'opportunità di procedere all' "adeguamento delle tariffe relative al rilascio dei permessi di accesso alle Zone a traffico limitato a seguito della rivalutazione all'indice di inflazione per l'anno 2012 ed introduzione di nuove tariffe inerenti il trasporto pubblico di linea con autorizzazione" - sono state, tra l'altro, stabilite anche, per l'anno 2013, le tariffe dei permessi di accesso alle Zone a Traffico Limitato, con validità quinquennale, nel seguente modo:

- Residenti 1° permesso 78,00 euro
- Residenti 2° permesso (esclusa ZTL San Lorenzo/Testaccio) 331,00 euro
- Residenti dal 3° permesso (esclusa ZTL San Lorenzo/Testaccio) 610,00 euro
- Residenti dal 3° permesso (esclusa ZTL San Lorenzo/Testaccio) 159,00 euro.

Da quanto esposto consegue che, quanto alle tariffe ZZ.TT.LL. nel loro complesso, con la predetta deliberazione, nella sostanza, l'amministrazione ha provveduto esclusivamente all'aggiornamento delle stesse alla luce dell'indice di rivalutazione.

Con le impugnite deliberazioni, invece, l'operazione posta in essere da parte dell'amministrazione precedente è stata decisamente più penetrante in quanto gli aumenti di cui trattasi - indubbiamente di importo rilevante sia

---

in senso assoluto che in percentuale rispetto agli importi originari - sono stati deliberati indipendentemente ed a prescindere dalla rivalutazione relativa all'anno 2013.

Ne consegue che la mancata impugnazione da parte ricorrente della predetta deliberazione non comporta alcuna decadenza in ordine all'impugnazione delle delibere del 2014 di cui trattasi già soltanto per l'assorbente ragione che i presupposti applicativi delle stesse sono profondamente diversificati.

D'altronde è la stessa Roma Servizi che riconosce come, con le deliberazioni impuginate, l'amministrazione non si sia limitata ad effettuare un mero adeguamento delle tariffe ma abbia, invece, inteso porre in essere una vera e propria "azione politica della mobilità" mirata a ridurre rapidamente il numero dei mezzi motorizzati privati in circolazione.

Peraltro, per quanto attiene alla mera rideterminazione dell'ammontare specifico della singola tariffa nella permanenza delle diverse categorie di permessi, non si ravvisa alcuna preclusione relativamente alla mancata impugnazione della precedente deliberazione di determinazione, atteso che ogni provvedimento di determinazione delle tariffe è comunque atto a se stante e autonomamente lesivo.

Per quanto attiene alla diversificazione sulla base della Z.T.L., si deve ribadire che la diversificazione effettuata con la deliberazione n. 136/2014 è stata articolata ulteriormente sulla base dei criteri di cui in precedenza, ai meri fini della determinazione in concreto dei relativi importi; e, tuttavia, la differenziazione degli importi sulla base della diversa Z.T.L. di riferimento era già prevista nella deliberazione del 2013, la quale distingueva a seconda che si trattasse della Z.T.L. Centro Storico e Trastevere o non invece della Z.T.L. San Lorenzo e Testaccio, con la previsione pertanto di due diversi importi a seconda che si rientrasse nel primo gruppo o non invece nel secondo gruppo.

La novità della deliberazione n. 136 è stata che, con la stessa, per tutte e quattro le ZZ.TT.LL. di cui sopra è stata, invece, prevista, a parità di tipologia di permesso, una tariffa diversificata per ciascuna di queste, con la conseguenza del superamento della distinzione nei due gruppi di cui sopra. Ne consegue che, al riguardo, non può fondatamente ritenersi che sia maturata alcuna preclusione, essendo mutato sostanzialmente il criterio di determinazione della tariffa fondata sulla diversa Z.T.L. di riferimento.

Diversamente è a dirsi, invece, quanto alla tipologia dei veicoli.

E, infatti, mentre con la deliberazione n. 119 del 2014 si è proceduto esclusivamente all'aumento delle tariffe relative ai singoli permessi, che sono rimasti immutati nelle singole tipologie, con la successiva deliberazione n. 136 del 2014 si è proceduto ad un'ulteriore diversificazione ed articolazione delle relative tariffe sulla base dei seguenti criteri:

- dimensione della specifica Z.T.L.;
- tipologia della Z.T.L., ossia se solo diurna e/o notturna;
- giorni della settimana in cui vige la Z.T.L. e orari d'accesso.

Nulla, invece, risulta essere stato innovato in ordine alla tipologia del veicolo né nella deliberazione n. 119/2014 né nella successiva deliberazione n. 136/2014 sullo specifico punto che interessa rispetto alla precedente deliberazione del 2013.

Nella deliberazione n. 86 del 2.12.2013 era, infatti, già stata prevista la distinzione degli importi delle singole tipologie degli autoveicoli a seconda che la potenza fosse compresa tra i 20 ed i 23 cv fiscali o fosse, invece, superiore ai 23 cv fiscali, individuandosi importi superiori per la seconda categoria in percentuali diverse a secondo della specifica tipologia di permesso.

Ne consegue che, pertanto, limitatamente al predetto specifico aspetto il ricorso in trattazione deve essere dichiarato inammissibile, non potendo trovare legittimamente spazio le censure inerenti la logicità e coerenza della scelta dell'amministrazione di procedere ad una diversificazione delle tariffe relativamente alla tipologia degli autoveicoli basandosi sul criterio dei cavalli fiscali.

---

1.6 - Con un'ulteriore eccezione è stato dedotto che il ricorso sarebbe, altresì, inammissibile relativamente alle censure aventi ad oggetto la violazione di norme del codice della strada o della direttiva europea n. 3861 del 1997, in quanto già sottoposte al vaglio del plesso giurisdizionale amministrativo in analoghi giudizi, oramai definiti.

Il riferimento è alle sentenze del TAR Lazio-Roma, nn. 7395 e 7702 del 2007 - relative al giudizio avente ad oggetto la deliberazione G.C. n. 410 del 29 luglio 2006, con la quale si è proceduto alla "rimodulazione del sistema tariffario relativo al rilascio dei permessi di accesso alle Zone a Traffico Limitato" - che sono state riformate, nella limitata parte in cui era stato disposto l'accoglimento dei ricorsi di primo grado - con la sentenza del C.d.S. n. 825 del 13.2.2009.

Con le predette sentenze, nella parte di specifico interesse, è stata, in particolare, riconosciuta la legittimità del passaggio da un regime di gratuità ad un regime di onerosità per talune categorie di cittadini, e, in particolare, per i residenti all'interno della Z.T.L., riconoscendosi altresì la funzione deterrente all'utilizzo del mezzo privato di trasporto della tariffa stessa.

E' stato, inoltre, riconosciuta la legittimità della diversificazione del regime tariffario in relazione al tipo, alla funzione ed alla provenienza dei mezzi di trasporto.

Non si vede sotto quale profilo esattamente dal giudicato richiamato e dai principi con lo stesso espressi, dovrebbe essersi maturata per la parte ricorrente la dedotta preclusione.

Le censure di cui al ricorso in trattazione sono, infatti, incentrate essenzialmente nella contestazione dell'aumento disposto con le deliberazioni impugnate sotto i dedotti profili della mancanza di un'adeguata istruttoria di supporto nonché dell'illogicità della predetta scelta e del mancato rispetto del principio della proporzionalità dell'agire amministrativo.

1.7 - Si pone, altresì, l'ulteriore questione preliminare dell'ammissibilità dell'intervento ad adiuvandum, da valere eventualmente come ricorso autonomo, depositato in atti da ultimo.

Si premette che gli intervenienti deducono, in particolare, di essere residenti o lavoratori all'interno delle ZZ.TT.LL. della città e di essere titolari di permesso di accesso e transito alle stesse e comprovano, altresì, le predette circostanze con l'allegazione all'atto di intervento non solo di copia dei relativi documenti di identità da cui risulta la rispettiva residenza ma anche da copia dei relativi permessi Z.T.L. .

E, tuttavia, nel giudizio amministrativo vige il consolidato principio secondo cui, ai fini della configurabilità dell'intervento, è necessaria l'alterità dell'interesse vantato dall'interventore rispetto a quello che legittimerebbe la proposizione del ricorso in via principale, con la conseguenza che è inammissibile l'intervento ad adiuvandum proposto da chi sia ex se legittimato a proporre direttamente il ricorso giurisdizionale in via principale, atteso che, in tale ipotesi, l'interveniente non fa valere un mero interesse di fatto, bensì un interesse personale all'impugnazione di provvedimenti immediatamente lesivi, che può farsi valere solo mediante proposizione di ricorso principale nei prescritti termini decadenziali (T.A.R. Lazio-Roma, sez. II, 12.5.2014, n. 4866; idem, sez. I, 28.1.2014, n. 1062). Ne consegue che l'intervento di cui trattasi deve essere dichiarato inammissibile.

2 - Nel merito valgono le considerazioni tutte che seguono.

2.1 - Si premette, in punto di fatto, una breve ricostruzione della disciplina tariffaria in contestazione.

Si premette che, nel quadro dei provvedimenti finalizzati alla salvaguardia del Centro Storico, con la deliberazione della Giunta Comunale n. 3400 del 14 novembre 1995 è stata, tra l'altro, approvata la nuova delimitazione della Zona a Traffico Limitato nell'area centrale della città.

Con la successiva deliberazione della Giunta Comunale n. 183 del 16 gennaio 1996, come successivamente modificata ed integrata, l'amministrazione comunale ha proceduto all'approvazione degli obiettivi,

---

delle scelte e dei criteri per il rilascio dei permessi nelle Zone a Traffico Limitato nonché delle tipologie di contrassegni.

Quindi, con la deliberazione della Giunta Comunale n. 1459 del 7 maggio 1996 si è provveduto a subordinare, ai sensi dell'art. 7, comma 9, del d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285, l'ingresso e la circolazione dei veicoli a motore all'interno della Zona a Traffico Limitato vigente nel territorio comunale, al pagamento di una somma di denaro.

Con la deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 86 del 2 dicembre 2013 sono state tra l'altro stabilite, per l'anno 2013, le tariffe dei permessi di accesso alle Zone a Traffico Limitato, con validità quinquennale, nel seguente modo:

- Residenti 1° permesso 78,00 euro
- Residenti 2° permesso (esclusa ZTL San Lorenzo/Testaccio) 331,00 euro
- Residenti dal 3° permesso (esclusa ZTL San Lorenzo/Testaccio) 610,00 euro
- Residenti dal 3° permesso (esclusa ZTL San Lorenzo/Testaccio) 159,00 euro.

Con la deliberazione della Giunta Capitolina n. 119/2014 - sulla base della considerazione che "Che al fine di ridurre l'inquinamento e favorire il funzionamento del trasporto pubblico disincentivando progressivamente l'uso dei mezzi privati all'interno delle Zone a Traffico Limitato, si ritiene opportuno incrementare i suddetti importi ad eccezione dei permessi "Residenti" e "Transito Residenti" nei casi di reddito ISEE del nucleo familiare dell'avente diritto al permesso inferiore a 15.000,00 Euro;" - è stato statuito di rideterminare le tariffe dei permessi di accesso, con validità 5 anni, alle ZZ.TT.LL. come di seguito riportato:

- Residenti 1° permesso 1.016,00 euro validità 5 anni
- Residenti 1° permesso con reddito ISEE del nucleo familiare inferiore a euro 15.000,00 78,00 euro validità 5 anni
- Residenti 2° permesso 2.016,00 euro validità 5 anni

(esclusa ZTL San Lorenzo/Testaccio)

- Residenti 2° permesso 331,00 euro validità 5 anni

(esclusa ZTL San Lorenzo/Testaccio)

con reddito ISEE del nucleo familiare inferiore a euro 15.000,00

- Residenti 2° permesso ZTL San Lorenzo/Testaccio 1.316,00 euro validità 5 anni

- Residenti 2° permesso ZTL San Lorenzo/Testaccio 105,00 euro validità 5 anni

con reddito ISEE del nucleo familiare inferiore a euro 15.000,00.

Roma Capitale ha confermato, inoltre, specificatamente la riduzione di euro 200,00 del costo per i possessori del titolo di viaggio annuale Metrebus nonché il 50% di riduzione in caso di autorizzazione per veicolo a trazione elettrica ed il 25% di riduzione in caso di autorizzazione per veicolo con motore alimentato a GPL o per veicolo con motore ibrido.

Con la deliberazione della Giunta Capitolina n. 136 del 73.2014, è stato rilevato come, nella rideterminazione delle tariffe, ai sensi della delibera previgente, fossero emerse criticità circa gli impatti dei nuovi costi, con particolare riferimento alle categorie dei residenti e domiciliati nelle diverse ZZ.TT.LL. .

In particolare è stato rilevato testualmente "Che, a seguito dell'approvazione della suddetta deliberazione, con la quale sono stati definiti aumenti sistematici alle precedenti tariffe, sono emerse criticità circa gli impatti dei nuovi costi, con particolare riferimento alle categorie dei residenti e domiciliati nelle diverse Zone a traffico Limitato;

Che, pertanto, si ritiene opportuno procedere ad una rideterminazione dei suddetti costi differenziandoli in relazione alle caratteristiche e ai periodi di vigenza delle Zone a Traffico Limitato, rimodulando i relativi importi con riferimento a ciascuna ZTL prevedendo, anche, una diversa validità temporale dei permessi;

Che, a tal fine risulta necessario apportare le seguenti modifiche alle tariffe approvate con deliberazione di Giunta Capitolina n. 119 del 30 aprile 2014: ...".

---

Alla luce di ciò, Roma Capitale ha ritenuto opportuno procedere ad una rideterminazione delle tariffe, differenziandole nel relativo ammontare in relazione alle caratteristiche e ai periodi di vigenza delle ZZ.TT.LL. di aree meno estese (Trastevere e Testaccio) e rimodulando i relativi importi con riferimento a ciascuna Z.T.L. e prevedendo, altresì, una diversa validità temporale dei permessi.

Contemporaneamente, la predetta deliberazione ha previsto la possibilità di richiedere il 2° permesso con validità annuale per i residenti nelle ZZ.TT.LL. Centro Storico e Trastevere alle seguenti tariffe:

- ZTL Centro storico permesso annuale 216,00 euro
- ZTL Trastevere permesso annuale 116,00 euro.

In particolare con la predetta deliberazione gli importi da corrispondere per l'accesso sono stati diversificati a seconda delle ZZ.TT.LL. di residenza o per le quali si è chiesto il transito e la predetta diversificazione trae sostanziale origine da tre fattori:

- dalla dimensione della specifica Z.T.L. (le zone a traffico limitato non hanno la medesima estensione territoriale di talché l'importo dell'accesso previsto per una zona di notevoli dimensioni non può ragionevolmente essere lo stesso di quello previsto per una Z.T.L. limitata a poche vie o piazze; nella città di Roma, la Z.T.L. meno estesa è quella di "Testaccio", seguono quella di "San Lorenzo" , "Trastevere", infine, la zona più estesa denominata "Centro Storico");
- dalla tipologia della Z.T.L., ossia se solo diurna e/o notturna (mentre il Centro Storico e Trastevere hanno una Z.T.L. diurna e una Z.T.L. notturna, invece San Lorenzo e Testaccio hanno una Z.T.L. solo notturna e, negli ultimi due casi, l'importo previsto per l'accesso è stato proporzionalmente diminuito);
- dai giorni della settimana in cui vige la Z.T.L. e dagli orari d'accesso, ossia del periodo di vigenza della stessa (in quanto, nell'ambito delle ZZ.TT.LL. sia diurna sia notturna, i giorni e gli orari di accesso non sono uguali, ma



diversificati in ragione delle discrezionali valutazioni dell'amministrazione e, infatti, mentre nel Centro Storico, ad esempio, la circolazione diurna è chiusa al traffico veicolare non autorizzato dalle 6,30 alle 18,00 dal lunedì al venerdì ed il sabato dalle 14,00 alle 19,00, invece a Trastevere la circolazione è interdetta tutti i giorni dalle ore 6,30 alle 10,00, esclusi i festivi).

Con la deliberazione n. 244 del 2014, infine, sono stati ridotti gli importi delle tariffe di accesso e di transito in favore degli operatori delle Forze di Polizia in servizio presso i comandi situati all'interno delle ZZ.TT.LL. nonché in favore della Città del Vaticano.

2.2 - Si premette, altresì, in punto di diritto, alla trattazione dei motivi di censura di cui al ricorso in trattazione, per motivi sistematici e soprattutto per la sua rilevanza nella definizione delle singole questioni che sono emerse e di cui di seguito, la ricostruzione della normativa nonché dei principi giurisprudenziali in materia.

L'introduzione di zone a traffico limitato, ossia la cd. Z.T.L., e la previsione dell'introduzione di un corrispettivo a carico del traffico veicolare ai fini dell'accesso e del transito alle e nelle stesse, trova compiuta disciplina nelle pertinenti previsioni del codice della strada.

L'art. 7, comma 1, lett. b), del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, "Nuovo Codice della Strada", prevede, infatti, che "nei centri abitati i comuni possono, con ordinanza del sindaco, limitare la circolazione di tutte o di alcune categorie di veicoli per accertate e motivate esigenze di prevenzione degli inquinamenti e di tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale, conformemente alle direttive impartite dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti, per le rispettive competenze, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e della tutela del territorio, il Ministro per i beni culturali e ambientali"; il successivo comma 9, dispone a sua volta testualmente che "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 direttiva emanata dall'Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale entro un anno dall'entrata in vigore del presente codice, sono individuate le tipologie dei Comuni che possono avvalersi di tale facoltà, nonché le modalità di riscossione del pagamento e le categorie dei veicoli esentati.”.

Con la Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici 21 luglio 1997 n. 3816 - emanata in attuazione dell'ultima parte del riportato comma 9 dell'articolo 7 e recante le “Direttive per l'individuazione dei comuni che possono subordinare l'ingresso o la circolazione dei veicoli a motore, all'interno delle zone a traffico limitato, al pagamento di una somma, nonché per le modalità di riscossione della tariffa e per le categorie dei veicoli a motore esentati” - si dà facoltà ai comuni di subordinare al pagamento di una somma l'ingresso o la circolazione dei veicoli a motore all'interno delle zone a traffico limitato.

Nella predetta Circolare si precisa, tuttavia, che la tariffazione degli accessi alle zone a traffico limitato:

- se “si inserisce nelle strategie generali d'intervento per migliorare la mobilità urbana previste dalle direttive per la redazione, adozione ed attuazione dei Piani urbani del traffico, emanate da questo Ministero il 24 giugno 1995, e più precisamente rappresenta una forma mediata di disincentivazione dell'uso dei veicoli a motore per il trasporto individuale privato attraverso l'intervento sulla domanda di mobilità”, non può tuttavia “essere considerata una misura a se stante ma deve essere studiata ed

attuata nell'ambito delle strategie generali d'intervento del Piano urbano del traffico”;

- viene, al riguardo, altresì, soggiunto che “i comuni, per poter subordinare l'accesso alle zone a traffico limitato al pagamento di una somma, devono:

-- “aver istituito una ZTL (zona a traffico limitato) ai sensi dell'art. 7, comma 9 del NCS;

-- aver adottato il Piano urbano del traffico ai sensi dell'art. 36 del NCS;

-- aver introdotto la tariffazione degli accessi alla ZTL all'interno del Piano urbano del traffico, avendo verificato che tale provvedimento (che costituisce una ulteriore misura di selezione rispetto alla limitazione dell'accesso ad ore prestabilite o a particolari categorie di utenti e di veicoli a motore) si rende effettivamente necessario per il raggiungimento degli obiettivi del Piano urbano del traffico. Di tale verifica deve essere data documentazione di uno specifico paragrafo della relazione tecnica che accompagna il suddetto Piano”.

-- è, tuttavia, ammessa l'adozione della tariffazione degli accessi (anche) per i comuni che non abbiano “ancora adottato il Piano urbano del traffico, unicamente in via sperimentale e per un periodo non superiore ad un anno, a condizione che nella relazione tecnica che dovrà accompagnare il progetto di tariffazione siano precisati gli obiettivi ed i relativi criteri di verifica”.

La ricerca di un equo contemperamento degli interessi e della proporzionalità della misura concretamente adottata non può, tuttavia, non muovere da una lettura costituzionalmente orientata della predetta norma di cui all'articolo 7, comma 9, del d.lgs. n. 285/1992.

L'articolo 16 della Costituzione dispone, al riguardo, che “le limitazioni” alla libertà di circolazione possono essere stabilite solo dalla legge, “in via generale per motivi di sanità o di sicurezza”. Ne consegue che, il rapporto fra il diritto alla libertà di movimento e i limiti all'esercizio dello stesso va riguardato anche alla luce del criterio generale della ragionevolezza, ossia sotto il profilo del giusto rapporto dell'atto allo scopo. In tal senso, la stessa Corte Costituzionale ha, in diverse occasioni, affermato che il precetto di cui all'articolo 16 della Costituzione non preclude al legislatore la possibilità di adottare, per ragioni di pubblico interesse, misure che influiscano sul

---

movimento della popolazione (cfr., 19.7.1996 n. 264; n. 51 del 1991, n. 12 del 1965 e n. 64 del 1963).

In particolare, secondo la Corte "l'uso delle strade, specie con mezzi di trasporto, può essere regolato sulla base di esigenze che, sebbene trascendano il campo della sicurezza e della sanità, attengono al buon regime della cosa pubblica, alla sua conservazione, alla disciplina che gli utenti debbono osservare ed alle eventuali prestazioni che essi sono tenuti a compiere" (cfr., sul punto, C. Cost. n. 264/1996).

Quanto alla tipologia dei limiti, la Corte ha precisato come essi possano essere articolati dalla pubblica autorità tenendo conto dei vari elementi in gioco, quali la diversità dei mezzi impiegati, l'impatto ambientale, la situazione topografica o dei servizi pubblici, oltre alle conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'uso indiscriminato del mezzo privato.

Ciò, sul presupposto che si tratta pur sempre di una disciplina funzionale alla pluralità degli interessi pubblici meritevoli di tutela nonché alle diverse esigenze, concretamente riscontrate e valutate, secondo criteri di ragionevolezza, delle diverse situazioni offerte dalla realtà.

Il diritto di circolazione del cittadino, costituzionalmente garantito, non si pone, pertanto, necessariamente in conflitto con gli interessi pure di rilevanza costituzionale - rappresentati dalla tutela della sicurezza della circolazione, della salute, dell'ordine pubblico e del patrimonio ambientale e culturale - posto che le limitazioni riguardano esclusivamente l'utilizzo del veicolo privato, con l'intenzione semmai di garantire una migliore e più sostenibile fruizione degli ambienti urbani.

I provvedimenti limitativi della circolazione stradale nei centri abitati e istitutivi di zone a traffico limitato sono espressione di scelte latamente discrezionali, devolute alla esclusiva competenza decisionale dell'autorità amministrativa e non suscettibili di sindacato di merito in sede giurisdizionale in ordine alla congruità delle scelte operate nella composizione e nel bilanciamento dei diversi interessi coinvolti, a meno che

non si palesino vizi di forma o di procedura, ovvero che non emerga una manifesta irragionevolezza.

Quanto alla ragionevolezza delle scelte concretamente assunte dall'autorità comunale si osserva che tale scrutinio può, pertanto, essere effettuato esclusivamente ab externo, controvertendosi in sede di legittimità.

Sotto tale angolazione:

- 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;
- 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;
- 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.

La gravosità delle limitazioni si giustifica anche alla luce del valore primario ed assoluto riconosciuto dalla Costituzione all'ambiente, al paesaggio, alla salute.

Va, inoltre, rimarcato che la parziale compressione della libertà di locomozione e di iniziativa economica e la gravosità delle limitazioni sono sempre giustificate quando scaturiscono dall'esigenza di tutela rafforzata della salute nonché di patrimoni culturali ed ambientali di assoluto rilievo mondiale o nazionale, tenendo presente che la gravosità delle limitazioni trova, comunque, giustificazione nel valore primario ed assoluto riconosciuto dalla Costituzione all'ambiente, al paesaggio ed alla salute (cfr. Corte cost. 7 novembre 2007 n. 367; e, per tutte, Consiglio di Stato, Sez. V, 13 febbraio 2009. n. 825; TAR Campania Napoli, Sez. I, 18 marzo 2013 n. 1509).

2.2 - Si premette, ancora, che, con il ricorso in trattazione, parte ricorrente non lamenta il difetto in astratto del potere dell'amministrazione comunale

---

di procedere all'aumento o ad una diversa articolazione delle tariffe di cui trattasi ma bensì contesta essenzialmente - attraverso le censure di eccesso di potere per difetto di istruttoria e per illogicità e violazione del principio di proporzionalità - la decisione della stessa di procedere all'aumento di cui trattasi nel predetto momento storico e, soprattutto, nella misura eccessivamente gravosa di cui alle deliberazioni impugnate.

E, infatti, anche con le note dell'1.9.2014, parte ricorrente, in modo inequivocabile, esprime la suddetta preliminare considerazione.

Ne consegue che il richiamo alla normativa su Roma Capitale di cui da ultimo di Roma Servizi, con specifico riferimento al disposto di cui all'articolo 24 della legge n. 42 del 2009 e di cui all'articolo 10 del d.lgs. n. 61 del 2012, come da ultimo modificato con il d.lgs. n. 51 del 2013, cd. terzo decreto Roma Capitale, non assume alcuna rilevanza dirimente ai fini che interessano.

Dalla predetta normativa, infatti, non si può fare conseguire che l'amministrazione comunale, sulla base dei nuovi poteri ad essa conferiti, sia sostanzialmente libera nella specifica materia di cui trattasi.

L'articolo 10 richiamato, rubricato "Funzioni in materia di protezione civile", dispone testualmente che "1. A Roma capitale, nell'ambito del proprio territorio e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, sono conferite le funzioni amministrative relative alla emanazione di ordinanze per l'attuazione di interventi di emergenza in relazione agli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a) e b), della legge 24 febbraio 1992, n. 225, al fine di evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose e favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi. Restano ferme le funzioni attribuite al prefetto di Roma dall'articolo 14 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

1-bis. Per l'attuazione degli interventi da effettuare sul territorio di Roma Capitale per rimuovere le situazioni di emergenza connesse al traffico, alla mobilità ed all'inquinamento atmosferico o acustico, il Sindaco provvede con

proprie ordinanze, anche in deroga ad ogni disposizione di legge e comunque nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, in esecuzione di un piano autorizzato con delibera del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché nei limiti e secondo i criteri indicati nella stessa delibera, con oneri a carico di Roma Capitale.”.

E' evidente che, nella fattispecie - a prescindere dalla questione dell'astratta riconducibilità della specifica materia oggetto di contestazione in questa sede ed attinente esclusivamente alla fissazione delle tariffe per le ZZ.TT.LL. nell'ambito applicativo della predetta normativa nonché dall'ulteriore successiva questione dell'ambito di operatività e dell'estensione del predetto eventuale potere ascrivito al sindaco in materia - comunque, in via assorbente, rileva che le deliberazioni impugnate sono state adottate da parte della Giunta comunale nell'esercizio dei poteri ad essa spettanti sulla base della normativa generale nella materia.

Ne consegue che, al riguardo, continuano a trovare applicazione i principi generali dell'agire amministrativo ed è sulla base dei predetti criteri che deve essere valutata la legittimità dell'azione amministrativa in contestazione in questa sede.

2.3 - Con una specifica censura parte ricorrente ha dedotto che l'imposizione di tariffe così elevate nel loro importo finisce per tradursi in un'atipica potestà impositiva del comune in violazione del principio di legalità in materia di imposizioni di prestazioni patrimoniali nonché di capacità contributiva.

Quanto alla configurazione della misura in questione come tributo, la Corte Costituzionale è già intervenuta, a proposito del pagamento per la sosta del veicolo (si vedano, tra le tante, le sentenze n. 66/2005; n. 435 del 2001, n. 215 del 1998, n. 180 del 1996 e n. 236 del 1994), escludendone la riconducibilità sia alla nozione di tributo che a quella di prestazione patrimoniale imposta. Detto pagamento, infatti, per la Corte si configura piuttosto come corrispettivo, commisurato ai tempi e ai luoghi della sosta, di una utilizzazione particolare della strada, rimessa ad una scelta dell'utente non priva di alternative, “sicché il corrispettivo risulta privo di

---

uno dei fondamentali requisiti che questa Corte ha ritenuto indispensabile affinché possa individuarsi una prestazione patrimoniale imposta; e ciò esclude che debba essere assistito dalla garanzia prevista dall'art. 23 Cost." (cfr., C.Cost. 29.1.2005, n. 66).

In ogni caso, anche a volere riconoscere al corrispettivo in parola la natura di prestazione patrimoniale imposta, si deve escludere la natura "tributaria" della tariffa per il rilascio del permesso di accesso e di transito alla Z.T.L. atteso che la tariffa non esprime la presenza di un obbligo di contribuzione alla spesa pubblica dell'ente locale, quanto piuttosto viene ad atteggiarsi come strumento ulteriormente disincentivante al traffico veicolare, in zone particolarmente "sensibili" alle problematiche indotte dall'elevata presenza di quest'ultimo.

E la riconducibilità della prestazione di che trattasi sotto l'egida dell'articolo 23 della Costituzione, nella parte in cui dispone che "Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge", comporta essenzialmente la necessità della sua previsione ad opera di una fonte legislativa di rango primaria; e, tuttavia, il predetto requisito è nella fattispecie che interessa soddisfatto dalla previsione di cui all'articolo 7, comma 9, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, in precedenza richiamato, il quale attribuisce espressamente alla Giunta Comunale il compito di procedere all'istituzione ed all'individuazione delle ZZ.TT.LL. .

Né la circostanza che l'importo dell'aumento della tariffa sia particolarmente pregnante nel caso di specie induce ad una rimeditazione dei principi di cui sopra, i quali, in quanto di carattere generale e sistematico, prescindono dall'importo in concreto individuato.

2.4 - Quanto alla partecipazione procedimentale, secondo un consolidato orientamento in materia, dal quale, nella sua piena condivisione non si ravvisano motivi per discostarsi in questa sede, la determinazione delle tariffe appartiene alla categoria degli atti amministrativi generali, alla quale pertanto non si applicano le disposizioni del capo III della legge 7 agosto



1990, n. 241, in tema di partecipazione al procedimento amministrativo ai sensi dell'articolo 13 della predetta legge (cfr., sul punto specifico, Cons. di Stato, sez. VI, 17.4.2009, n. 2309; T.A.R. Liguria, 30.10.1997; T.A.R. Lazio-Roma, sez. II, 8.6.1993, n. 657).

E, infatti, il richiamato articolo 13, rubricato "Ambito di applicazione delle norme sulla partecipazione", dispone testualmente che "1. Le disposizioni contenute nel presente capo non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione. ...".

2.5 - Quanto alla motivazione, non vale, invece, al riguardo il disposto di cui al predetto articolo 13, il quale limita espressamente il proprio ambito applicativo al "presente capo", ossia al capo nell'ambito del quale la norma è inserita e che è rappresentato appunto dal "Capo III- partecipazione al procedimento amministrativo" e che comprende gli articoli da 7 a 13, mentre, invece, l'obbligo della motivazione è contenuto nel precedente articolo 3 il quale è contenuto nel distinto "Capo I - Principi".

E il richiamato articolo 3, rubricato appunto "Motivazione del provvedimento", dispone, al riguardo, che "1. Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.

2. La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale. ...".

La qualificazione di atto amministrativo generale del provvedimento di determinazione delle tariffe ne fa conseguire, pertanto, ai sensi del comma 2 dell'articolo 3, che l'amministrazione è esonerata dall'obbligo di supportare l'atto di cui trattasi con una compiuta motivazione che risponda ai requisiti di legge in materia e relativa all'esposizione puntuale dei presupposti di fatto e di diritto sulla base dei quali si è in concreto proceduto alla predetta determinazione.

---

Ne consegue che non colgono nel segno le censure con le quali parte ricorrente ha inteso rilevare che non sarebbe ammissibile una motivazione postuma da parte dell'amministrazione e di cui ai relativi scritti difensivi ove si richiama ripetutamente al nuovo P.G.T.U. del 2014 in corso di approvazione ed al complessivo quadro della materia che ne emergerebbe.

Non essendovi, infatti, alcun onere motivazionale al riguardo in capo all'amministrazione, la stessa può legittimamente provvedere, anche in un momento successivo, all'evidenziazione dei motivi concreti che l'hanno indotta a procedere in una determinata direzione.

Peraltro, nella materia di cui trattasi, non è nemmeno normativamente previsto un procedimento puntuale di carattere speciale finalizzato a determinare in concreto l'ammontare delle tariffe di cui trattasi (diversamente da quanto avviene, a mero titolo esemplificativo, nella consapevolezza della diversità di natura giuridica delle due tariffe, relativamente alla Tarsu). La predetta normativa, infatti, non è rinvenibile né nel richiamato comma 9 dell'articolo 7 del codice della strada - laddove statuisce che "Con direttiva emanata dall'Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale entro un anno dall'entrata in vigore del presente codice, sono individuate le tipologie dei Comuni che possono avvalersi di tale facoltà, nonché le modalità di riscossione del pagamento e le categorie dei veicoli esentati." - né ancora nella predetta direttiva ministeriale cui il comma 9 fa riferimento e di cui alla circolare del Ministero dei Lavori Pubblici 21 luglio 1997 n. 3816, recante le "Direttive per l'individuazione dei comuni che possono subordinare l'ingresso o la circolazione dei veicoli a motore, all'interno delle zone a traffico limitato, al pagamento di una somma, nonché per le modalità di riscossione della tariffa e per le categorie dei veicoli a motore esentati".

E, infatti, dalla lettura di quest'ultima è agevole rilevare che, nel paragrafo "Tariffazione di accesso e modalità di riscossione", la disciplina puntuale ha

avuto ad oggetto esclusivamente l'individuazione delle modalità di rilascio dei permessi relativi, con la specificazione che:

- la tariffa deve essere annuale, con possibilità di abbonamenti mensili o plurimensili o di autorizzazioni temporanee in casi specifici;
- le tariffe siano articolate e differenziate a seconda della sosta in spazi privati o pubblici, tariffati o meno;
- l'entità della tariffa di accesso deve essere inferiore relativamente al permesso di solo transito che non consente anche la sosta.

Segue il paragrafo "categorie esentate e agevolate", ove sono indicati i principi generali nella specifica materia appunto delle agevolazioni e delle esenzioni dal pagamento delle tariffe di accesso e di transito nelle ZZ.TT.LL.

.

Manca, invece, l'individuazione di una disciplina puntuale che dia atto delle modalità e dei criteri sulla base dei quali la tariffa stessa è determinata nel suo ammontare nei modi differenziati in precedenza indicati.

Ne consegue che, da un lato, la determinazione dell'ammontare della tariffa di cui trattasi rientra nella piena discrezionalità dell'amministrazione procedente e, dall'altro, opera comunque in materia il principio generale secondo cui non è configurabile alcun obbligo di motivazione della deliberazione comunale di determinazione della tariffa poiché la stessa, al pari di qualsiasi atto amministrativo a contenuto generale o collettivo, si rivolge ad una pluralità indistinta, anche se determinabile ex post, di destinatari (cfr, sul punto, Corte Cass., sez. V, n. 2902 del 7 febbraio 2013).

E, tuttavia, si ribadisce che, nella fattispecie specifica, dalla lettura delle deliberazioni impugnate nn. 119 e 136 del 2014, emerge come l'amministrazione abbia comunque ritenuto opportuno di dovere dare atto, nelle premesse delle impugnate deliberazioni, delle motivazioni sottese, quanto alla prima n. 119 del 2014, all'aumento delle tariffe in modo consistente e sostanzialmente generalizzato e, quanto alla seconda n. 136 del 2014, delle modifiche da apportare alle prime, con articolazione delle stesse sulla base dei puntuali criteri in essa indicati; e, infatti, emerge, rispettivamente, quanto alla prima "che al fine di ridurre l'inquinamento e

---

favorire il funzionamento del trasporto pubblico disincentivando progressivamente l'uso dei mezzi privati all'interno delle Zone a Traffico Limitato, si ritiene opportuno incrementare i suddetti importi ad eccezione dei permessi "Residenti" e "Transito Residenti" nei casi di reddito ISEE del nucleo familiare dell'avente diritto al permesso inferiore a 15.000,00 Euro;" e, quanto alla seconda, "Che, a seguito dell'approvazione della suddetta deliberazione, con la quale sono stati definiti aumenti sistematici alle precedenti tariffe, sono emerse criticità circa gli impatti dei nuovi costi, con particolare riferimento alle categorie dei residenti e domiciliati nelle diverse Zone a traffico Limitato;

Che, pertanto, si ritiene opportuno procedere ad una rideterminazione dei suddetti costi differenziandoli in relazione alle caratteristiche e ai periodi di vigenza delle Zone a Traffico Limitato, rimodulando i relativi importi con riferimento a ciascuna ZTL prevedendo, anche, una diversa validità temporale dei permessi;

Che, a tal fine risulta necessario apportare le seguenti modifiche alle tariffe approvate con deliberazione di Giunta Capitolina n. 119 del 30 aprile 2014: ...".

Il comune, quindi, pur non essendovi tenuto ex lege, ha, tuttavia, in concreto ritenuto di dovere fornire una motivazione sintetica in ordine alle scelte effettuate relativamente ad entrambe le deliberazioni impugnate, motivazioni che, pertanto, in quanto in concreto esternate nel relativo provvedimento e divenutene sostanzialmente parte integrante, sono conseguentemente sindacabili in questa sede, sebbene nei limiti di cui in precedenza nelle premesse in diritto alla presente trattazione.

Inoltre giova, altresì, rilevare che - anche qualora si volesse sostenere la tesi che anche nella fattispecie all'esame le predette motivazioni non siano sindacabili alla luce della circostanza che, comunque, l'amministrazione precedente non era vincolata ex lege ad esternare le relative motivazioni a supporto delle scelte effettuate nella materia - in realtà, l'attività posta in

essere da parte dell'amministrazione al riguardo sarebbe pacificamente sindacabile in questa sede relativamente ai diversi profili concernenti, da un lato, la ragionevolezza e proporzionalità della propria scelta amministrativa e, dall'altro, la completezza ed esaustività dell'istruttoria in concreto espletata a supporto.

E, infatti, la circostanza che l'amministrazione detenga un potere discrezionale nella determinazione delle tariffe della Z.T.L. non comporta naturalmente che la stessa sia completamente libera di procedere al riguardo, atteso che, comunque, l'azione dell'amministrazione deve essere ispirata ai criteri generali della ragionevolezza e della proporzionalità. E, proprio attraverso la verifica dell'adeguatezza e della completezza dell'istruttoria posta in essere da parte della stessa, è possibile in maniera compiuta verificare in sede giurisdizionale la non illogicità ed irragionevolezza o ancora la proporzionalità delle scelte effettuate da parte della stessa le quali, per loro natura, vengono ad incidere in concreto in maniera pregnante sulla sfera giuridica dei destinatari.

Quanto alle finalità perseguite con il predetto aumento sostanzialmente generalizzato delle tariffe di cui trattasi, le finalità dichiarate nelle impugnate deliberazioni sono appunto di ridurre l'inquinamento e di favorire il funzionamento del trasporto pubblico, disincentivando progressivamente l'uso dei mezzi privati all'interno delle Z.T.L. . Alcn riferimento specifico è, pertanto, in esse contenuto alla necessità di implementare le entrate dell'amministrazione comunale.

Al riguardo si ribadisce che l'articolo 7, comma 1, lett. b), del codice della strada prevede proprio che "nei centri abitati i comuni possono, con ordinanza del sindaco, limitare la circolazione di tutte o di alcune categorie di veicoli per accertate e motivate esigenze di prevenzione degli inquinamenti ..." e che la direttiva del 1997 puntualizza ulteriormente che "la tariffazione degli accessi alle zone a traffico limitato si inserisce nelle strategie generali di intervento per migliorare la mobilità urbana ... e più precisamente rappresenta una forma mediata di disincentivazione dell'uso dei veicoli a motore per il trasporto individuale privato ...".

---

Ne consegue che, da un punto di vista astratto, l'aumento delle tariffe che sia dichiaratamente finalizzato al perseguimento dei predetti obiettivi è astrattamente legittimo in quanto rispondente alle precipue finalità che la legge ascrive.

E, tuttavia, deve invece analizzarsi, in concreto, come si sia pervenuti all'individuazione dei suddetti aumenti relativamente ai rispettivi specifici importi e, pertanto, se la decisione in tal senso dell'amministrazione sia sorretta da un'adeguata istruttoria.

La norma richiamata, infatti, dispone, altresì, al comma 1, lett. b), che devono sussistere "accertate e motivate esigenze di prevenzione degli inquinamenti e di tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale" e, al successivo comma 9, che la delimitazione della Z.T.L. deve intervenire "tenendo conto degli effetti del traffico sulla sicurezza della circolazione, sulla salute, sull'ordine pubblico, sul patrimonio ambientale e culturale e sul territorio".

Ed è evidente che i suddetti principi, i quali valgono in via principale ai fini dell'assunzione della decisione di procedere all'istituzione ex novo della Z.T.L., devono, altresì, valere, ulteriormente, anche ai fini della determinazione in concreto dell'ammontare delle relative tariffe, atteso che proprio il diverso atteggiarsi in termini quantitativi della tariffa incide in maniera pregnante sull'effettività della misura adottata.

L'irragionevolezza e la non proporzionalità della scelta dell'amministrazione è stata contestata da parte ricorrente sotto i seguenti profili:

- si è provveduto all'aumento delle tariffe a distanza di meno di un anno dal precedente aumento del 2013;
- non sono poste in rilevanza soluzioni alternative ai problemi di contenimento del traffico privato urbano in relazione ai livelli di inquinamento atmosferico che mettano il cittadino nella condizione di potere scegliere tra una molteplicità di diverse modalità di trasporto al fine di adottare comportamenti che comportino un rimodulamento e un

ripensamento delle proprie abitudini in relazione all'utilizzo ai fini del trasporto del proprio veicolo privato;

- in particolare, non sono stati previsti aumenti o potenziamenti delle linee del trasporto pubblico e, quindi, non è stata preceduta da un efficace miglioramento del trasporto pubblico;

- non sono state introdotte tariffe agevolate per i residenti all'interno della Z.T.L.;

- non sussiste il rispetto del principio della proporzionalità dell'agire amministrativo del mezzo prescelto rispetto alle finalità in concreto perseguite;

- è mancata la valutazione dei contrapposti interessi coinvolti nella vicenda;

- il ripensamento repentino nella determinazione dell'ammontare delle tariffe prima con la deliberazione n. 136 e poi con la deliberazione n. 244 del 2014 dimostrerebbe la mancanza di adeguata istruttoria preventiva di supporto con la conseguente necessità di un progressivo aggiustamento della relativa disciplina alla luce delle evenienze di volta in volta evidenziate. Per quanto attiene alla prima circostanza, come si è già visto in precedenza, l'aver proceduto all'adeguamento delle tariffe nel corso dell'anno 2013 non assume alcuna rilevanza dirimente nella fattispecie atteso che, con la misura in contestazione in questa sede, l'amministrazione comunale ha, in effetti, dichiaratamente inteso porre in essere un'azione politica della mobilità finalizzata essenzialmente a realizzare rapidamente l'obiettivo perseguito e ritenuto prioritario della consistente riduzione dell'utilizzo del veicolo privato. Ne consegue che, sotto il predetto specifico aspetto, non ricorre la dedotta illogicità, atteso che l'agire amministrativo è sorretto da un obiettivo specificatamente individuato e non ultroneo alla disciplina nella materia.

Per quanto attiene alla seconda circostanza, questa non coglie, pienamente nel segno laddove si considerino le circostanze che seguono.

L'intervento di aumento delle tariffe si inserisce, in concreto, come emerge dalle difese dell'amministrazione nonché dall'esame del nuovo P.G.T.U. del 2014 in corso di approvazione, all'interno di un contesto più ampio,

---

finalizzato a disincentivare ulteriormente rispetto al passato l'utilizzo del mezzo privato nell'ambito delle ZZ.TT.LL.

Al riguardo rilevano:

- l'istituzione di nuove ZZ.TT.LL.;
- la pedonalizzazione di alcune aree particolarmente pregiate, quale via dei Fori Imperiali e la zona del cd. Tridente;
- l'incentivo alla cd. mobilità sostenibile, attraverso il car pooling, il car sharing, anche a flusso libero, ed il bike sharing.

Quanto alle predette soluzioni alternative, se è vero che la cd. mobilità sostenibile di cui sopra, con specifico riferimento al car pooling e al car sharing, soprattutto a flusso libero, è attualmente in fase solo sperimentale e che l'accesso alla stessa è comunque fisiologicamente limitato da una serie di fattori di carattere eterogeneo, ossia di carattere economico da un lato, trattandosi comunque di servizi a pagamento, ma anche di carattere geografico, e pertanto di localizzazione dell'utente all'interno del vasto territorio della città di Roma, tuttavia, non si può esimere dal rilevare che l'amministrazione non si è limitata a prevedere all'interno del P.G.T.U. le predette misure ma si è, altresì, immediatamente impegnata ai fini di assicurare la loro immediata operatività.

Quanto al trasporto pubblico locale, invece, effettivamente non può sottacersi come le notorie difficoltà in cui versa l'A.T.A.C. s.p.a. abbia sostanzialmente condotto anche di recente alla soppressione di numerosi linee di trasporto pubblico all'interno della città di Roma.

Ne consegue che, allo stato, le indicazioni del nuovo P.G.T.U. del 2014 al riguardo, e di cui al punto 8.4, relative alla riconosciuta necessaria radicale riorganizzazione del servizio non risultano essere state effettivamente realizzate. Sul punto, infatti, anche l'amministrazione comunale si è limitata a richiamare l'azione di potenziamento delle linee di Roma Nord; appare mancare, tuttavia, un'azione immediata e a tutto tondo al riguardo.



E, sul punto, non può se non rilevarsi come proprio il trasporto pubblico locale sia uno degli strumenti principali per rendere efficace il sistema di limitazione del traffico veicolare privato.

Quanto alla deliberazione n. 136/2014 è agevole rilevare che la stessa è stata adottata a distanza di pochi giorni dalla precedente deliberazione n. 119/2014 e che va a modificare profondamente la predetta precedente deliberazione non solo nei relativi importi ma anche e soprattutto nella relativa impostazione di base in ordine ai criteri dai quali ha preso le mosse, laddove l'unico appiglio motivazionale è rappresentato proprio dall'evidenziata "criticità circa gli impatti nei nuovi costi". E altrettanto è a dirsi per la successiva deliberazione n. 244 del 2014, anche questa adottata a distanza di un arco temporale limitato e destinata ad intervenire in modo pregnante sull'individuazione delle tariffe di cui trattasi sebbene limitatamente ad alcune categorie di titolari dei permessi ZZ.TT.LL. .

E, allora, non possono se non condividersi le censure al riguardo articolate da parte ricorrente in ordine all'essere le predette circostanze indice della mancanza di un'adeguata istruttoria da parte dell'amministrazione la quale, effettivamente, ha proceduto ad un progressivo e repentino mutamento della disciplina tariffaria di seguito all'emergere delle relative criticità, criticità che, evidentemente consistono essenzialmente nella gravosità ed onerosità economica delle tariffe di rilascio dei permessi ZZ.TT.LL. .

Sempre con riguardo all'irragionevolezza, è stato, ulteriormente dedotto, sotto altro profilo, che, nelle deliberazioni impugnate, manca uno specifico riferimento in ordine alla destinazione delle somme che l'amministrazione incassa in conseguenza dell'applicazione del nuovo regime tariffario.

La censura è, tuttavia, destituita di fondamento in considerazione della circostanza che, pacificamente, nella materia specifica di cui trattasi manca una puntuale disposizione normativa al riguardo la quale, in sostanza, vincoli la destinazione dei proventi della tariffa in questione alle puntuali finalità indicate in ricorso. E, in mancanza di una predetta apposita normativa in tal senso, l'amministrazione è titolare del potere discrezionale di decidere come destinare ed utilizzare in concreto le somme che introita al predetto come a qualsiasi diverso titolo.

---

Né può fondatamente ritenersi che, in mancanza della predetta normativa, l'operato dell'amministrazione che utilizzi per finalità diverse le somme di cui trattasi sia affetto da illegittimità sotto il profilo della violazione del principio della ragionevolezza, proprio in considerazione dell'assorbente valutazione di cui in precedenza.

Per quanto attiene al profilo inerente al difetto di un'adeguata istruttoria di supporto, l'amministrazione deduce, nella sostanza, anche nei suoi ultimi scritti difensivi che, in realtà, gli aumenti di cui trattasi si inseriscono nell'ambito del nuovo quadro della materia rappresentato dall'aggiornamento del P.G.T.U. del 2014 il quale è stato adottato ed è in corso di approvazione.

Al riguardo si premette che, effettivamente, come in precedenza esposto, già nell'anno immediatamente precedente, ossia nell'anno 2013, l'amministrazione ha provveduto all'aggiornamento delle tariffe di cui trattasi. E, pertanto, l'analisi di cui in precedenza, non può prescindere dalla dedotta circostanza, atteso che è comprovato in atti che, con la richiamata deliberazione del 2013, l'aumento di cui trattasi è stato contenuto entro limitati margini, tanto è vero che, avverso la predetta deliberazione non risulta siano stati avanzate contestazioni dinanzi a questo tribunale.

E, allora, l'addotta circostanza dell'intervenuta adozione dell'aggiornamento del P.G.T.U. nel corso dell'anno 2014 assume, effettivamente, rilevanza al riguardo.

D'altronde, anche la stessa parte ricorrente - sebbene contesti in ricorso il mancato formale richiamato al predetto nuovo P.G.T.U. nell'ambito delle impugnate deliberazioni - non può esimersi dal riconoscere la valenza assolutamente pregnante dello stesso ai fini che interessano.

E, sul punto, valgono le considerazioni che seguono.

Si premette che non costituisce contenuto obbligatorio del P.G.T.U. l'individuazione dei criteri di determinazione degli aumenti di importo delle singole tariffe successivamente alla loro fissazione sulla base dei criteri

individuati in linea generale nella direttiva del 1997. E da ciò consegue che l'aumento delle tariffe di cui trattasi non può essere ritenuto illegittimo di per se solo per la circostanza che nel predetto P.G.T.U. non siano eventualmente contenute indicazioni puntuali in ordine alla necessità di procedere al loro aumento ed ai relativi criteri .

E, tuttavia - anche a prescindere dalla considerazione che effettivamente nel P.G.T.U. non siano contenute indicazioni puntuali in ordine alla necessità od all'opportunità di procedere ai contestati aumenti - è necessario verificare se nel predetto P.G.T.U. siano effettivamente contenute indicazioni che consentano di verificare se la scelta dell'amministrazione sia stata in concreto supportata dalla necessaria istruttoria al riguardo, atteso che l'amministrazione ha dedotto che il P.G.T.U. stesso costituisce il presupposto sulla base del quale si è proceduto al predetto contestato aumento e, pertanto, ne rappresenta necessariamente anche la relativa istruttoria.

E, quindi, le valutazioni che seguono sono dettate proprio dal tenore specifico delle difese articolate al riguardo da parte dell'amministrazione nella parte di cui in precedenza.

L'amministrazione comunale deduce, essenzialmente, che l'esigenza di regolamentazione e contingentamento del traffico pubblico o privato a Roma non è una circostanza nuova e, soprattutto, che i provvedimenti impugnati si inseriscono in un più ampio contesto e, precisamente, nelle disposizioni del Piano Generale del Traffico Urbano, cui, ai sensi dell'articolo 36 del codice della strada, sono obbligati tutti i comuni con popolazione residente superiore a 30.000 abitanti, e che costituisce lo strumento di pianificazione di breve-medio periodo in ordine alla razionalizzazione e gestione dei sistemi di mobilità al fine di migliorare la qualità dell'aria, la congestione del traffico e la riduzione dell'incidentalità.

Al predetto fine, l'amministrazione richiama specificatamente i contenuti nel nuovo P.G.T.U. del 2014 in alcuni dei suoi passaggi argomentativi.

Al riguardo valgono le considerazioni che seguono.

Il quadro normativo di riferimento è quello definito dal predetto articolo 36 del codice della strada nonché dalla direttiva del Ministero LL.PP. del

---

24.6.1995 e s.m.i. e dalle circolari del Ministero LL.PP. del 2.12.1997, n. 6372/97, e del 29.12.1997, n. 6709/97.

L'articolo 36 del codice della strada dispone al riguardo che "Ai comuni, con popolazione residente superiore a trentamila abitanti, è fatto obbligo dell'adozione del piano urbano del traffico"; si tratta, come precisato al successivo comma 4, di uno strumento finalizzato ad ottenere il miglioramento delle condizioni di circolazione e della sicurezza stradale, la riduzione degli inquinamenti acustico ed atmosferico ed il risparmio energetico.

Il predetto comma 4, infatti, dispone al riguardo che "I piani di traffico sono finalizzati ad ottenere il miglioramento delle condizioni di circolazione e della sicurezza stradale, la riduzione degli inquinamenti acustico ed atmosferico ed il risparmio energetico, in accordo con gli strumenti urbanistici vigenti e con i piani di trasporto e nel rispetto dei valori ambientali, stabilendo le priorità e i tempi di attuazione degli interventi. Il piano urbano del traffico prevede il ricorso ad adeguati sistemi tecnologici, su base informatica di regolamentazione e controllo del traffico, nonché di verifica del rallentamento della velocità e di dissuasione della sosta, al fine anche di consentire modifiche ai flussi della circolazione stradale che si rendano necessarie in relazione agli obiettivi da perseguire. ...".

Nel caso di specie, il Comune di Roma si è dotato del P.G.T.U. relativo al centro abitato di Roma interno al G.R.A. con la deliberazione C.C. n. 84 del 19.6.1999; sono, inoltre, stati adottati i P.G.T.U. dei centri abitati extra G.R.A. relativi ai Municipi VIII-XII e XIII con le deliberazioni C.C. n. 233 del 13.12.2004 e C.C. n. 234 del 13.12.2004.

Al momento dell'adozione delle deliberazioni impugnate l'aggiornamento del P.G.T.U. era stato adottato con la deliberazione n. 70 del 28.3.2014 ma non era stato ancora approvato; e, pertanto, deve ritenersi che il P.G.T.U. del 1999 non era stato definitivamente aggiornato, come richiesto dall'articolo

36 del codice della strada che, al comma 5, espressamente prevede che "Il piano urbano del traffico viene aggiornato ogni due anni".

In particolare le direttive in materia stabiliscono che il P.G.T.U. costituisce atto di programmazione ed è, pertanto, soggetto ad approvazione secondo le procedure della legge 8 giugno 1990, n. 142 e che il medesimo iter di adozione è opportuno sia utilizzato nel caso di varianti al P.G.T.U. particolarmente importanti, che dovessero emergere durante la redazione dei successivi Piani particolareggiati per ambiti territoriali molto vasti.

Le direttive del Ministero dei Lavori Pubblici per la redazione, adozione ed attuazione dei piani urbani del traffico, pubblicate in data 24.06.1995 sul supplemento della G.U. n. 146, serie generale, stabilivano quindi, in modo specifico, che per perfezionare l'adozione del P.U.T., ivi comprese le varianti, devono essere seguite le seguenti procedure:

- 1) adozione del piano con atto formale da parte della Giunta Comunale;
- 2) deposito dell'atto per 30 giorni in visione per il pubblico, con relativa contestuale comunicazione di possibile presentazione di osservazioni, nel medesimo termine, anche da parte di singoli cittadini;
- 3) delibera di approvazione da parte del Consiglio Comunale, che si esprime sulla proposta di piano e sulle eventuali osservazioni presentate.

Da quanto esposto consegue che l'aggiornamento del P.G.T.U. non produce i suoi effetti fino al momento della sua approvazione, proprio in quanto soltanto in quel momento si è completato il relativo iter con l'esame delle osservazioni ed il loro eventuale accoglimento in sede di approvazione definitiva.

Per quanto attiene agli effetti sul P.G.T.U. della scadenza del termine biennale stabilito dall'articolo 36, comma 5, del codice della strada di cui sopra, si rileva che si deve, in primo luogo, stabilire se il mancato "aggiornamento" del piano - secondo la terminologia adoperata dallo stesso legislatore - sia idoneo a provocare l'invalidità o, comunque, l'inefficacia del piano stesso, valutando, quindi, quali siano le ripercussioni che il mancato aggiornamento del piano produce sulla delibera in esame.

---

Al riguardo, avuta contezza del contesto normativo di riferimento, non si può ritenere che il mancato aggiornamento del piano urbano del traffico si risolva in un vizio incidente sulla validità del piano stesso.

E, infatti, il piano generale per il traffico, per quanto soggetto al periodico aggiornamento, caratteristica implicita nella sua ratio di piano soggetto alla variabilità dei fattori sottostanti, non è per questo soggetto a caducazione automatica in conseguenza dello spirare del termine assegnato dalla richiamata norma per l'esercizio del (distinto) potere di aggiornamento (TAR Lombardia-Milano, n.804 del 2013).

Da quanto esposto consegue, pertanto, che, al momento dell'adozione delle deliberazioni impugnate, il P.G.T.U. del 2014 non era ancora entrato in vigore e, invece, il P.G.T.U. del 1999 manteneva in pieno la sua efficacia.

La predetta circostanza, tuttavia, non costituisce circostanza dirimente ai fini che interessano se non in relazione al profilo attinente all'opportunità per l'amministrazione comunale di anticipare gli obiettivi del suddetto nuovo piano in un momento antecedente alla sua effettiva entrata in vigore.

Se anche, infatti, si ritenesse che, effettivamente, dal contesto complessivo del suddetto piano emergesse la necessità di provvedere all'aumento della tariffa nei termini di cui alle deliberazioni impugnate, si potrebbe ritenere che, data la consistenza degli importi di cui trattasi, sarebbe stato più opportuno per l'amministrazione attendere l'entrata definitiva in vigore dello stesso.

Il nuovo P.G.T.U. del 2014 - il quale è stato adottato con la deliberazione G.C. n. 70 del 28.3.2014 ed approvato dalla Giunta nelle more del presente giudizio in data 19.9.2014 e trasmesso per l'approvazione definitiva al Consiglio comunale nel suo testo definitivo a seguito dell'esame delle osservazioni presentate avverso lo stesso nella sua stesura originaria - alla parte II, "I contenuti del piano: dalle regole ai sistemi", al punto 8 "Le aree di intervento", contiene indicazioni specifiche relativamente alla Z.T.L. al

punto 8.6 "Zone a traffico limitato". Al predetto punto 8.6 si legge testualmente che:

"Le Zone a Traffico Limitato - ZTL sono perimetrazioni di zone della città di particolare pregio (o caratterizzate dalla presenza di particolari funzioni) per le quali è attivo un sistema di regole che limita/vieta l'accesso dei veicoli privati in determinati momenti della giornata. In alcuni casi, un sistema di varchi elettronici dislocati lungo il perimetro della ZTL consente di effettuare il controllo degli accessi e eventualmente di sanzionare i veicoli non autorizzati.

Attualmente a Roma sono attivi 3 sistemi di controllo: il sistema di controllo "rider", entrato in esercizio nell'ottobre 2011, esercita il controllo sulla ZTL più estesa, quella centrale; il sistema di Controllo "Iride2" esercita il controllo sulla zona di Trastevere, istituita nel luglio 2006, e infine il sistema "Prisma" di controllo della zona di San Lorenzo, istituito nel maggio 2009.

E' in corso di approntamento una quarta ZTL che regolerà gli ingressi nel quartiere di Testaccio.

Le 3 ZTL, ad oggi operative, hanno momenti di accesso differenti, sia per orario, sia per giorno della settimana e mese dell'anno.

#### 8.6.1 Indirizzi per la rimodulazione delle regole di accesso nelle Zone a Traffico Limitato

Attualmente, i permessi di accesso concessi ai residenti del Centro Storico sono circa 14.000. A questi vanno aggiunti circa 1.800 permessi per le attività terziarie ubicate nel Centro Storico.

E' necessario attuare una fase di monitoraggio finalizzata alla quantificazione dell'impatto sulla mobilità della sosta degli autorizzati, in ambiti del Centro Storico distanti dalle residenze e dalle destinazioni finali. In base ai risultati di tali monitoraggi saranno definite nuove regolamentazioni che favoriscano la sosta entro gli ambiti di residenza e limitino contestualmente l'impiego degli spazi disponibili da parte di utenti esterni o di residenti in altri settori del centro.

La fase di monitoraggio riguardare anche il traffico di attraversamento delle zone centrali di pregio da parte di chi è autorizzato all'accesso in ZTL. (39).

---

Le misure conseguenti alla fase di monitoraggio saranno attuate attraverso la specializzazione dei varchi di accesso e il rilascio di permessi specifici per un settore limitato del centro storico. Al contempo è necessario realizzare un sistema di controllo completo, che consenta di specializzare anche le porte di uscita dalla zona centrale; tale sistema potrà essere configurato anche per il controllo del tempo di permanenza all'interno della ZTL.

Le misure suddette trovano una coerente applicazione con l'istituzione di isole ambientali in tutta l'area centrale, configurate in maniera tale da impedire l'attraversamento della ZTL lungo certe direttrici.

L'accesso ai veicoli a servizio di disabili sarà consentito senza alcuna limitazione all'interno delle Zone a Traffico Limitato. Ciascun titolare di contrassegno speciale di circolazione per persone con disabilità potrà però associare non più di due targhe al proprio permesso per l'accesso alle Zone a Traffico Limitato e alle corsie preferenziali di Roma Capitale.

39) Oltre ai contrassegni che danno diritto alla circolazione all'interno della ZTL (cioè all'accesso e alla sosta negli spazi consentiti), altri permessi danno diritto al solo transito in ZTL. I possessori del permesso di transito possono utilizzare l'area centrale anche per raggiungere il quadrante opposto della città, attraversando la zona centrale soggetta alle limitazioni.”.

Nelle premesse del suddetto P.G.T.U. al punto n. 1.1 “Gli effetti del piano del 1999”, si legge che “I principali elementi innovativi del Piano del 1999 hanno riguardato:

- l’istituzione delle zone a traffico limitato; ...

le misure di limitazione del traffico privato per favorire l'utilizzo del trasporto pubblico nell'area centrale e semicentrale hanno prodotto risultati inferiori a quelli attesi. In particolare, sono aumentati i veicoli a due ruote, che non sono stati interessati dalle misure di limitazione, con conseguente aumento della incidentalità. Altra criticità è rappresentata dalla ridotta rotazione nell'uso degli spazi di sosta tariffati per la presenza massiccia di



auto dei residenti, esentate dal pagamento" e che "negli anni sono stati messi in atto alcuni provvedimenti (come ...le limitazioni alla circolazione per i veicoli più inquinanti entro la cd. ZTL "Anello ferroviario") che certamente hanno contribuito al miglioramento della qualità dell'aria anche se in maniera ancora non soddisfacente con le regole fissate dall'Unione Europea. D'altra parte la città, dopo aver sperimentato in questi ultimi anni nuove "regole" e dopo averne apprezzato gli effetti in linea generale positivi, è pronta per un più efficace "rigore", per raggiungere gli obiettivi fissati".

E, sempre nella parte contenente le premesse, al punto 3 "Strumenti di attuazione del piano", e più specificatamente al punto 3.3, "Attuazione degli interventi di regolamentazione della circolazione", prevede che "In coerenza con la normativa vigente e tenendo conto degli indirizzi generali del P.G.T.U., l'istituzione di nuove ZTL e la modifica di quelle esistenti in termini di perimetri, tempistiche di attuazione, definizione delle regole di dettaglio e delle deroghe, eventuali tariffe e oneri per il rilascio dei titoli di accesso, saranno decisi con successivi atti dell'amministrazione capitolina, anche alla luce dell'evoluzione delle condizioni di mobilità e di qualità dell'aria".

Da quanto esposto consegue che, nel suddetto piano, in primo luogo, non vi sono indicazioni specifiche e puntuali in ordine alla necessità e/o opportunità di disporre l'aumento delle tariffe di cui trattasi, atteso che la ritenuta necessità di un maggiore e più efficace rigore per raggiungere gli obiettivi fissati non può essere ritenuta come univocamente espressione della predetta istanza e la determinazione delle tariffe è rimessa ad un successivo atto che tenga conto anche dell'evoluzione delle condizioni della mobilità nonché della qualità dell'aria; in secondo luogo, l'attenzione, relativamente alle ZZ.TT.LL. sembra essere incentrata essenzialmente sul riscontrato aumento dei veicoli a due ruote, proprio in quanto non interessati dalle misure di limitazione di accesso e transito.

Nel predetto nuovo P.G.T.U. del 2014 - del quale nella sostanza l'amministrazione comunale dichiara di avere inteso anticipare le relative disposizioni ed obiettivi - non vi è, inoltre, l'indicazione dei dati concreti tecnico-scientifici sulla base dei quali poter ancorare l'istruttoria che ha

---

condotto all'aumento generalizzato e nell'indicata misura delle tariffe di cui trattasi.

In particolare:

- non risulta essere stata effettuata alcuna indagine in ordine ai risultati prodotti dalle precedenti deliberazioni in materia;
- non sono allegati studi che dimostrino che gli aumenti delle tariffe siano stati commisurati alle finalità perseguite e che, ancora prima, individuino i risultati in concreto auspicati;
- non sono nemmeno individuati i livelli di inquinamento nell'anno in corso ed i livelli di inquinamento che ci si prefigge di raggiungere attraverso la predetta misura.

Da quanto esposto consegue che non può fondatamente ritenersi che il nuovo P.G.T.U. sia in grado di esprimere la necessaria istruttoria presupposta all'adozione di una scelta amministrativa così pregnante ed incidente in modo così consistente sulla sfera dei destinatari.

Sempre per quanto attiene all'adeguatezza dell'istruttoria espletata da parte dell'amministrazione comunale precedente, Roma Servizi, con la memoria di cui da ultimo, ha richiamato, ai predetti fini, la documentazione depositata da parte della stessa in data 22.10.2014 e 24.10.2014 e consistente essenzialmente nei seguenti atti:

- deliberazione C.C. n. 244/2014;
- nota della regione Lazio-Assessorato infrastrutture, politiche abitative e ambiente, di cui al prot. n. 073302 del 6.11.2013, con la quale si portava a conoscenza dell'amministrazione comunale la circostanza che il Ministero dell'ambiente ha comunicato, nel mese di giugno 2013, a tutte le regioni che, ai fini di evitare l'apertura della procedura di infrazione, la Commissione europea ha richiesto informazioni sui livelli di PM10 alla luce del perdurante superamento dei valori limite nelle città di Roma e di Frosinone;

- nota di Roma Servizi del 21 ottobre 2014 esplicativa del P.G.T.U. in cui si chiarisce che il nuovo programma rispetta i limiti del superamento del danno ambientale e che, ai predetti fini, non è necessario integrare il piano con la procedura VAS;
- la nota relativa all'andamento del rilascio dei permessi negli anni 2011-2014 che evidenzia la riduzione del rilascio nella misura del 40%;
- la nota di confronto tra le ZZ.TT.LL. delle città di Roma, Londra e Milano dalla quale si evince che il costo dei permessi della capitale sono inferiori a quelli delle altre due città.

Per quanto attiene alla deliberazione n. 244/2014 il richiamo è privo di rilevanza ai fini che interessano, atteso che, contrariamente, può fondatamente sostenersi che proprio le modifiche della deliberazione n. 119/2014, intervenute a distanza di pochi giorni dalla sua adozione con le deliberazioni nn. 136 e 244 del 2014, sollecitate dalle pressanti istanze sociali e dei diretti interessati istituzionali, costituiscono elementi idonei a dimostrare nei fatti e in modo diretto ed immediato quanto l'adozione della prima deliberazione n.119/2014 non fosse stata adeguatamente valutata in sede istruttoria, tanto nei relativi presupposti quanto nella relativa conseguente disciplina tariffaria ivi contenuta, da parte dell'amministrazione procedente.

Per quanto attiene alla seconda nota, la sua rilevanza, alla luce dell'oggetto nonché delle conseguenti importanti ricadute sul piano dell'ordinamento nazionale, ai fini che interessano è, invece, in re ipsa; e, tuttavia - premesso che è evidente che l'aumento delle tariffe nei termini di cui trattasi comporta logicamente e necessariamente, in un momento storico come quello attuale di perdurante grave crisi economica di un intero paese, un'immediata e rilevante contrazione della domanda di rilascio dei permessi di accesso e transito in Z.T.L. - ciò che difetta è proprio l'individuazione, attraverso un'adeguata istruttoria, di un preciso obiettivo perseguito da parte dell'amministrazione al riguardo, ossia essenzialmente in termini di benefici per l'ambiente, nonché l'analisi dell'impatto della misura prescelta ai fini del raggiungimento del predetto obiettivo.

---

Quanto, poi, alla nota di Roma Servizi del 21 ottobre 2014, non può, in via preliminare, sottacersi come, da un lato, la predetta nota sia stata evidentemente redatta soltanto in un momento successivo alla presentazione del ricorso in trattazione ed in vista delle difese da articolare nel presente giudizio e, dall'altro, la stessa sia dichiaratamente integrativa di quanto emerge dal P.G.T.U. relativamente agli obiettivi, alle misure ed ai parametri ambientali; e, infatti, nella lettera di trasmissione della predetta nota di Roma Servizi all'Avvocatura comunale si legge testualmente che la nota attiene alle "politiche del P.G.T.U. nel centro storico" e che "integra quanto già contenuto nel PGU stesso riguardo obiettivi, misure per il centro storico e parametri ambientali".

Da quanto esposto consegue che, effettivamente, la sua rilevanza in questa sede, ai fini dell'esame della censura in trattazione, relativa al difetto di un'idonea istruttoria a supporto dei provvedimenti impugnati, è in realtà soltanto relativa.

E, tuttavia, si può comunque evidenziare che soltanto nella richiamata nota vi è uno specifico riferimento all'aumento delle tariffe Z.T.L. da utilizzare quale "azione politica di mobilità" mirata a ridurre il numero dei veicoli privati che accedono e transitano nelle predette zone e da effettuarsi con rapidità; e, ancora, che un quadro esaustivo degli effetti delle misure, ivi specificatamente indicate e valutate nel loro complesso, si può avere soltanto a seguito di un periodo adeguato di funzionamento delle stesse.

Per quanto attiene, poi, alla percentuale della riduzione del rilascio dei permessi ZZ.TT.LL., anche avuto specifico riferimento al solo periodo maggio-settembre 2014, ossia al periodo in cui la predetta misura di aumento delle tariffe ha avuto vigore, non possono se non richiamarsi le considerazioni di cui in precedenza, in ordine alla circostanza che, in un momento storico come l'attuale, l'aumento di cui trattasi produce necessariamente un'immediata e consistente riduzione di richiesta di rilascio

dei permessi di cui trattasi, riduzione che, evidentemente, di per sé, garantisce una positiva influenza sull'inquinamento delle aree di cui trattasi. Ciò, tuttavia, non sposta la considerazione che è necessario, tuttavia, verificare come in concreto si sia giunti all'individuazione dell'aumento delle tariffe di cui trattasi e se la predetta misura, nella sua concreta consistenza, rispetti il criterio della proporzionalità della misura rispetto al fine perseguito.

E si ribadisce che, dall'esame della documentazione tutta versata in atti, nonostante le difese dell'amministrazione al riguardo, non è dato evincere come la stessa abbia proceduto.

Per quanto attiene, infine, al confronto con le ZZ.TT.LL. delle città di Milano e di Londra, valgono le assorbenti considerazioni di cui di seguito.

L'amministrazione si sofferma sul raffronto con le esperienze di altre città italiane ed estere al precipuo fine di dimostrare la congruità delle tariffe di cui alle deliberazioni impugnate.

E, tuttavia, la predetta prospettazione - premesso che la relativa documentazione è stata depositata in atti soltanto nel corso del giudizio e non risulta essere mai stata richiamata negli atti e/o provvedimenti presupposti alle deliberazioni impugnate - non coglie pienamente nel segno.

E, infatti, il confronto con esperienze diverse da quella specifica di Roma Capitale richiederebbe, per fare emergere l'inconsistenza dei dedotti profili di irrazionalità o illogicità della scelta contestata, di un approfondimento ben diverso da quello addotto da parte dell'amministrazione, che non consente di instaurare, sia pure con le dovute proporzioni, alcuna relazione fra la specifica realtà della città di Roma e quella delle città italiane e delle città estere sopra richiamate.

Il fatto stesso che si tratti di esperienze diverse, anche se eventualmente per certi aspetti simili, dimostra che ogni amministrazione affronta i problemi del traffico urbano tenendo conto delle situazioni estremamente differenziate che ogni grande città presenta e che attengono alle condizioni strutturali, climatiche, dei servizi urbani, della densità del traffico, dalla qualità dei mezzi di trasporto, alle abitudini dei cittadini all'uso dei mezzi pubblici e a molte altre variabili, spesso interdipendenti, non assimilabili e

---

non integrabili in un unico modello, valido per tutte le amministrazioni comunali.

La mera circostanza fattuale che le tariffe di cui alle deliberazioni impugnate siano effettivamente inferiori a quelle in vigore allo stato nella città di Milano o nella città di Londra non consente, pertanto, di per sé, di fare ritenere la congruenza delle predette nuove tariffe.

E, infatti, la congruenza dell'aumento disposto deve essere dimostrata sulla base di un'adeguata istruttoria sottesa alle scelte effettuate da parte dell'amministrazione.

3 - In definitiva, in questa sede non si contesta all'amministrazione comunale di avere inteso perseguire un obiettivo politico di mobilità nel predetto momento storico né si giudicano inadeguate per eccesso le tariffe indicate, ma si ribadisce che il potere discrezionale dell'amministrazione di fissare le tariffe deve essere esercitato nel rispetto dei principi generali dell'agire amministrativo e, quindi, l'esercizio del predetto potere deve essere fondato su di un'adeguata e completa istruttoria e deve rispondere ai criteri della logicità e della proporzionalità della misura rispetto al fine perseguito.

E, quanto all'istruttoria, la stessa, in particolare, al fine di adempiere correttamente alla finalità cui è preordinata, deve necessariamente precedere l'adozione del provvedimento finale da parte dell'amministrazione e deve, altresì, essere agevolmente ricostruibile anche nella presente sede giurisdizionale.

Nella fattispecie non risulta che la predetta istruttoria sia stata in concreto realizzata da parte dell'amministrazione né risulta che siano state prese in considerazione tutte le variabili incidenti nella definizione della tariffa avuto specifico riguardo proprio alla problematica inerente al trasporto pubblico.

4 - Per quanto attiene, poi, alle censure che hanno interessato la deliberazione n. 244 del 2014 di cui da ultimo, alla luce delle considerazioni che precedono si ritiene che le stesse possono ritenersi assorbite, atteso

che l'amministrazione deve comunque procedere ai fini della fissazione delle tariffe di cui trattasi sulla base di una rinnovata ed adeguata istruttoria.

5 - Ai limitati sensi che precedono, pertanto, il ricorso deve essere accolto siccome fondato nel merito.

Deve, invece, essere respinta allo stato, la domanda di risarcimento dei danni atteso che l'amministrazione comunale rimane libera, a seguito di una rinnovata istruttoria, di statuire in ordine all'eventuale aumento delle tariffe di cui trattasi ed alla relativa misura.

In considerazione, tuttavia, della delicatezza della questione si ritiene di dovere disporre tra le parti costituite la compensazione delle spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso e successivi motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie nei limiti ed ai sensi di cui in motivazione; dichiara l'inammissibilità dell'intervento ad adiuvandum.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 dicembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Mezzacapo, Presidente

Maria Cristina Quiligotti, Consigliere, Estensore

Silvia Martino, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 03/03/2015

IL SEGRETARIO