



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 17006 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

(quanto al ricorso introduttivo) Scuderia Romana La Tartaruga, Enrico Mormino, Clas-Latina Circolo Latina Automoto Storiche, Aiac - Associazione Italiana Automotoveicoli Classici, Luigi Borzise, Fiorentino Capozzoli, Fabio Carpi, Fabio Dal Dosso, Andrea Finotti, Nicola Gerakis, Marco Gualandi, Enrico Luzzi, Luciano Monaco, Emanuele Ogetti, Ernesta Pellegrini, Roberto Pierpaoli, Fabrizio Pietrangeli, Massimo Pinzauti, Stefano Possenti, Puccio Pucci, Gianluca Puglielli, Fabio Ravaioli, Renzo Romagnoli, Vittorio Romoli, Maria Grazia Sanzo', Massimiliano Senatori, Pietro Taragna, Walter Albanese, Emanuele Barone Muzj Di Fontecchio, Flavio Bernardini, Giuliano Paolo Brunetti, Carlo Brusa, Francesco Cacciabauda, Antonio Calicchia, Fabio Carrubba, Simone Casale, Vittorio Catalano Gonzaga, Francesca Cesaroni, Claudio Di Maria, Daniela Fava, Pietro Enzo Mangani, Marco Emilio Mangani, Officina Alma moto sas; Autofficina di Simone Massimo; Officina Marcello Cecchetto; Officina Rs suspension sas, in

persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Enrico Mormino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; (quanto ai motivi aggiunti), unitamente ai ricorrenti sopra citati, Car System Roma S.r.l., Punto Gomme Vasco Carlo, Emar Moto Sas, Throttlelab S.r.l., Autorimessa Pilorusso Massimo, F.Lli Ranaldi Snc, Autodardo S.r.l.s, Autocentro Saxa Rubra Snc, Tp B Services S.r.l., Motoriparazioni Antonio Parisi, Colombo Oil Sas, Mascetti Moto, Biauto Group S.r.l., Carrozzeria Tre Erre Snc, New Car Service Sas, International Service S.r.l., Fima di Finco U. e Magozzi M. Snc, Motopassione di Enrico Vilmercati, Alessia Goracci, Gabriele Ferrante, Autofficina Ciancotti Roberto, Tecnocarburatori Snc, Moto 2000 Snc, Supergarge Europa Snc, Autosanpietro Snc, Steclar 06 S.r.l., in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Enrico Mormino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Ciavarella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Allocca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

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

***nei confronti***

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Automotoclub Storico Italiano - A.S.I., in persona del legale rappresentante pro

tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Chiappetta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Federazione Motociclistica Italiana, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Gianluca D'Aloja, Marco Selvaggi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*e con l'intervento di*

ad adiuvandum:

Car System Roma S.r.l., Punto Gomme Vasco Carlo, Emar Moto Sas, Throttlelab S.r.l., Autorimessa Pilorusso Massimo, F.Lli Ranaldi Snc, Autodardo S.r.l.s, Autocentro Saxa Rubra Snc, Tp B Services S.r.l., Motoriparazioni Antonio Parisi, Colombo Oil Sas, Mascetti Moto, Biauto Group S.r.l., Carrozzeria Tre Erre Snc, New Car Service Sas, International Service S.r.l., Fima di Finco U. e Magozzi M. Snc, Motopassione di Enrico Vilmercati, Alessia Goracci, Gabriele Ferrante, Autofficina Ciancotti Roberto, Tecnocarburatori Snc, Moto 2000 Snc, Supergarge Europa Snc, Autosanpietro Snc, Steclar 06 S.r.l., in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Enrico Mormino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della deliberazione 27 ottobre 2023, n. 684 della Giunta regionale della Regione Lazio pubblicata in burl n. 87 del 31 ottobre 2023;
- proposta di Roma Capitale prot. ra 59859 del 17/10/2023 come rettificata con nota ra 60805 del 20/10/2023 (allegato a);
- nota dell'Arpa Lazio n. 73545 del 24/10/2023 (allegato b);
- dell'ordinanza del Sindaco di Roma Capitale n. 115 del 31 ottobre 2023, prot. na/2023/0024612;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti:

- della nuova Ordinanza del Sindaco di Roma Capitale n. 38 del 27 marzo 2024, prot. NA/2024/0006586;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale, della Regione Lazio, del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nonché di Automotoclub Storico Italiano - A.S.I. e di Federazione Motociclistica Italiana;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 giugno 2024 il dott. Igor Nobile e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato ai soggetti in epigrafe a mezzo pec il 30.12.2023 nonché ritualmente depositato il 31.12.2023, i ricorrenti in epigrafe hanno adito questo Tribunale per l'annullamento, previa sospensione cautelare:

- della deliberazione 27 ottobre 2023, n. 684 della giunta regionale della regione Lazio pubblicata in burl n. 87 del 31 ottobre 2023;
- della proposta di Roma Capitale prot. ra 59859 del 17/10/2023 come rettificata con nota ra 60805 del 20/10/2023;
- della nota dell'Arpa Lazio n. 73545 del 24/10/2023;
- dell'ordinanza del Sindaco di Roma n. 115 del 31 ottobre 2023, prot. na/2023/0024612;
- nonché di ogni altro atto connesso, presupposto o consequenziale, anche se non conosciuto.

2. Con la presente iniziativa processuale, i ricorrenti avversano i summenzionati atti e provvedimenti, a mezzo dei quali sono state introdotte disposizioni limitative della libertà di circolazione, per esigenze di contrasto all'inquinamento atmosferico, di autoveicoli, ciclomotori e motoveicoli ritenuti particolarmente inquinanti.

In particolare:

- l'ordinanza del Sindaco di Roma Capitale del 31.10.2023, n.115/2023, in vigore per il periodo 1.11.2023-31.3.2024, prevede dei limiti generali alla circolazione, all'interno del territorio di Roma capitale e nel perimetro della ZTL "Fascia verde", di cui alla precedente delibera giunta n.371/2022, che interessano i seguenti veicoli: a) autoveicoli alimentati a benzina e a gasolio "Pre-Euro 1", "Euro 1" ed "Euro 2"; b) autoveicoli alimentati a gasolio "Euro 3"; c) ciclomotori e motoveicoli alimentati a benzina e a gasolio "Pre-Euro 1" e "Euro 1".

L'ordinanza in parola, inoltre, per quanto di interesse ai fini della presente controversia, pone in essere una limitata deroga al suddetto divieto di circolazione, "dalle ore 20.00 del venerdì alle ore 24.00 del sabato, per gli autoveicoli, motoveicoli di interesse storico e collezionistico di cui all'art. 60 del D.Lgs. n.285/1992 e ss.mm.ii. ("Nuovo codice della strada) e per i ciclomotori ultratrentennali (dotati di certificato di rilevanza storica). Tale deroga è valida fino a quando la Regione Lazio non avrà effettuato le proprie valutazioni e determinazioni da assumere in esecuzione della Sentenza del TAR del Lazio n.15408/2023 (richiamata in premessa), ed è applicata limitatamente ai veicoli che risultano iscritti negli appositi registri alla data di entrata in vigore della presente Ordinanza";

- la deliberazione 27 ottobre 2023, n. 684 della Giunta regionale della Regione Lazio pubblicata in burl n. 87 del 31 ottobre 2023 ha approvato la proposta di Roma capitale (rif. nota prot. RA 59859 del 17/10/2023 come rettificata con nota ra 60805 del 20/10/2023 (Allegato A), riguardo all'applicazione, a partire da novembre 2023, e per tutti i periodi dell'anno (anche nei sette mesi da aprile 2024 ad ottobre 2024) limitazioni alla circolazione veicolare differenti rispetto a quanto previsto dal Piano di Risanamento della qualità dell'aria (cd. PRQA) di cui alla delibera consiliare regionale n.8/2022, senza alcuna deroga per i veicoli di interesse storico e collezionistico;

- la nota dell'Arpa Lazio N. 73545 DEL 24/10/2023 (Allegato B) afferma la ragionevolezza della proposta di Roma Capitale, anche nella parte in cui intende

introdurre divieti e limitazioni per l'intera annualità novembre 2023- ottobre 2024.

Il ricorso è proposto:

- in larga prevalenza, da associazioni e privati cittadini che, rispettivamente, tutelano e possiedono Mezzi di Interesse Storico e Collezionistico, i quali hanno interesse a contrastare i suddetti provvedimenti, nella parte in cui si introducono disposizioni che non tengono adeguatamente conto della specificità di tali mezzi, né di quanto specificamente statuito dalla sentenza di questo Tribunale del 18 ottobre 2023 n. 15408/2023, resa su analoga vertenza promossa dall'Associazione Scuderia Romana La Tartaruga;

- in minima parte, da n.4 imprese, titolari di officine per la riparazione di auto e moto, identificate dal n.ro 43 al 46 dell'atto introduttivo, che hanno interesse a contrastare integralmente i provvedimenti, anche nella parte in cui introducono divieti generalizzati (pre-euro 1, euro 1, ecc.), in ragione della limitazione che gli stessi comportano all'attività manutentiva dei veicoli impattati dalle misure introdotte e, quindi, dell'attività professionale esercitata.

3. Il presente gravame veniva affidato ai motivi di seguito esposti in sintesi, e come meglio articolati nell'atto introduttivo del giudizio:

- (primo motivo) si contestano gli atti impugnati sotto plurimi profili, attinenti alla violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, nella misura in cui gli stessi sono stati adottati in carenza di adeguata istruttoria e senza bilanciamento con l'interesse di natura culturale, costituzionalmente tutelato, rappresentato dai mezzi di interesse storico e collezionistico;

- (secondo motivo) si contesta il carattere elusivo del giudicato di cui alla sentenza n. 15408/23 resa da questo Tribunale;

- (terzo motivo) si contesta l'incompetenza della Giunta regionale ad approvare misure ultronee rispetto a quelle previste dal PRQA di cui alla delibera n.8/2022 (rif. misura TPM\_04), ai sensi dell'art. 34, comma 5, delle NTA, nonché la carenza di attività istruttoria (ivi inclusa l'attività di Arpa) idonea a sorreggere la scelta di

introdurre limitazioni per tutto l'anno;

- (quarto motivo) si contesta ulteriormente l'irragionevolezza dell'ordinanza sindacale impugnata, nella misura in cui, anche in violazione della suddetta sentenza, opera la sostanziale parificazione con i mezzi più inquinanti, lasciando, quale unica giornata esentata dal divieto, il solo sabato e prevedendo altresì l'introduzione di un sistema di bonus in deroga per un numero assai limitato di giornate, peraltro via via decrescente, con cinque sole giornate a partire dall'annualità 2026;

- (quinto motivo) si contesta l'irragionevolezza e la violazione del principio di proporzionalità sotto altro profilo, inerente alla impossibilità di condurre i mezzi, inclusi quelli di interesse storico e collezionistico, presso le officine per l'attività di riparazione-manutenzione, di cui ogni veicolo (e particolarmente quelli di interesse storico-collezionistico) necessita. Tale circostanza palesa l'irrazionalità del regime limitativo introdotto, tanto per i possessori dei mezzi di interesse storico e collezionistico, che per le autofficine ricorrenti, che vedono perdere una grande occasione di lavoro, essendo impedita, per la generalità dei mezzi contemplati, la possibilità di recarsi presso le officine situate all'interno della Ztl "fascia verde", se non nella giornata di domenica, nella quale le officine sono chiuse.

4. In data 4.1.2024 si costituivano in giudizio, per il tramite dell'Avvocatura Generale dello Stato, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica nonché il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Roma Capitale si costituiva in giudizio in data 9.1.2024, per resistere al ricorso.

In data 11.1.2024 si costituiva altresì la Regione Lazio, sempre per resistere al ricorso.

5. Successivamente, sopravvenivano vari atti di intervento ad adiuvandum, a cura:

- in data 22.1.2024, della Federazione Motociclistica Italiana;

- in data 26.1.2024, dell'Automotoclub Storico Italiano - A.S.I., nonché di numerose imprese titolari di officine (cfr. atto di intervento con capofila Car System Roma s.r.l.);

- in data 29.1.2024, di ulteriori imprese titolari di officine ((cfr. atto di intervento con capofila Autofficina Ciancotti Roberto).

6. Con ordinanza n.446/2024, pubblicata il 1.2.2024, il Collegio, ai sensi dell'art.55, co.10 cpa, fissava l'udienza di merito per la trattazione del ricorso alla data del 5.6.2024.

Tale ordinanza veniva confermata dal Consiglio di Stato con ordinanza n.1175/2024, pubblicata il 28.3.2024.

7. Con successivi motivi aggiunti, notificati a mezzo pec il 4.4.2024 e depositati in pari data, i ricorrenti (come integrati da ulteriori 23 soggetti, titolari di imprese di autoriparazione, come riportati in epigrafe) adivano nuovamente questo Tribunale, per l'annullamento, previa sospensione cautelare:

- della nuova Ordinanza del Sindaco di Roma Capitale n. 38 del 27 marzo 2024, prot. NA/2024/0006586;

- nonché di ogni altro atto connesso, presupposto o consequenziale, anche se non conosciuto.

8. Con dichiarazione depositata il 24.4.2024, la parte ricorrente rinunciava alla misura cautelare proposta con i motivi aggiunti.

9. Seguiva il deposito di ampia documentazione e articolate memorie difensive, a cura delle parti, anche in replica.

10. All'udienza del giorno 5 giugno 2024 la causa veniva quindi trattenuta in decisione, previo rilievo ex officio del Collegio, ex art.73, co.3 cpa circa la sussistenza di profili di:

- inammissibilità del ricorso, integrato dai motivi aggiunti, limitatamente alle imprese titolari di officine meccaniche per la riparazione, sotto un duplice profilo:  
a) difetto di legittimazione attiva; b) carenza di interesse, in relazione alle previsioni recate dalle ordinanze sindacali di Roma Capitale che limitano la circolazione per la generalità di veicoli più inquinanti (euro zero, euro uno, ecc.), atteso che, per tali veicoli i divieti erano già stati introdotti con la delibera della

Giunta capitolina n.371 del 10.11.2022, non oggetto della presente impugnazione.

- difetto di legittimazione passiva dei Ministeri evocati in giudizio.

11. Il Collegio esamina, con priorità, le questioni sottese ai rilievi formulati ex officio, confermando quanto rilevato nel corso dell'udienza di trattazione.

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

E' anche fondato il rilievo afferente all'inammissibilità del ricorso, come integrato da motivi aggiunti, limitatamente ai ricorrenti titolari di imprese di officine di auto-moto riparazione (rif. n.4 ricorrenti dal n.ro 43 a 46 del ricorso introduttivo, n. 23 ricorrenti dal n.ro 1 al n.ro 23 dei motivi aggiunti).

Si rileva, al riguardo, il difetto di legittimazione attiva delle imprese di officine di riparazione all'impugnazione degli atti in questione, i quali hanno previsto limitazioni e divieti unicamente in relazione alla circolazione di taluni veicoli, più inquinanti, all'interno della Ztl di Roma Capitale. Nessuna delle disposizioni oggetto di gravame regola l'attività di manutenzione dei veicoli. La posizione dei titolari delle imprese di auto/moto riparazione, sebbene collegata a quella dedotta dai ricorrenti che, a vario titolo, sono incisi dalle disposizioni limitative della circolazione dei veicoli, non è quindi sufficientemente differenziata da quella del *quisque de populo*, non venendo direttamente incisi dagli impugnati, bensì in modo riflesso, vantando quindi un interesse di mero fatto all'accoglimento del ricorso (analogamente a quanto si direbbe, ad esempio, per i produttori della componentistica, ovvero per i rivenditori di tali veicoli, che vedono diminuire le possibilità di collocazione sul mercato dei veicoli). Peraltro, anche sul piano concreto e materiale, ove il veicolo (sottoposto alle limitazioni previste dalle

disposizioni in questione) necessari di essere mantenuto, va da sé che il proprietario dovrà comunque interessare un'officina di riparazioni e, qualora il tragitto si situi, in tutto o in parte, all'esterno del perimetro della Ztl, giocoforza lo spostamento del veicolo dovrà essere assicurato per il tramite di altri mezzi o modalità. In tale ipotesi, la norma (ancora una volta) non incide sulle imprese di riparazione, ma sui proprietari dei veicoli, i quali saranno esposti a maggiori costi.

Per completezza di analisi, sempre con riguardo ai ricorrenti titolari di imprese di riparazione, si rileva altresì la carenza di interesse all'impugnazione delle ordinanze sindacali di Roma Capitale che hanno introdotto generali limitazione per i veicoli più inquinanti (pre-euro 1, euro 1, ecc.), dal momento che tali limitazioni era già state introdotte con la delibera della Giunta di Roma Capitale n.371/2022 (peraltro non impugnata in questa sede), quali "limitazioni e divieti permanenti" a decorrere dal 15.11.2022, talchè, anche ove fossero annullate le ordinanze sindacali impuginate in questa sede (n.115/2023, n.38/2024), resterebbero in vigore le disposizioni limitative introdotte in modo permanente dalla delibera giunta n.371/2022, non a caso richiamata dalle citate e successive ordinanze sindacali, le quali hanno invece un contenuto innovativo quanto alla disciplina della circolazione dei mezzi di interesse storico e collezionistico, per i quali dettano una disciplina parzialmente derogatoria, anche a seguito di quanto statuito da questo Tribunale con la sentenza n.15408/2023.

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

Torna nuovamente all'attenzione di questo Tribunale la questione sottomessa dagli odierni ricorrenti (al netto, come detto, delle imprese di riparazione, da estromettersi), titolari dell'interesse a contrastare le disposizioni, programmatiche ed operative, che stabiliscono limiti alla circolazione dei mezzi di interesse storico e collezionistico, di cui all'art.60 del codice della strada, nonché dei ciclomotori ultratrentennali dotati di certificato di rilevanza storica.

Con la sentenza n.15408/2023, pubblicata il 18.10.2023, sono stati accolti, previa riunione, i ricorsi (r.g. 1760/2023, 1778/2023, 6019/2023) promossi avverso le disposizioni recate da vari atti e provvedimenti che stabilivano, in via ordinaria, ai fini dell'individuazione dei limiti di circolazione all'interno della Ztl "fascia verde" di Roma Capitale, la sostanziale parificazione dei mezzi di interesse storico e collezionistico, di cui all'art.60 del codice della strada, nonché dei ciclomotori ultratrentennali dotati di certificato di rilevanza storica (di seguito, anche solo: "mezzi di interesse storico"), ai veicoli più inquinanti, in quanto rispondenti a classi di omologazione assai risalenti (per le autovetture, fino a "Euro 2" per l'alimentazione a benzina, e fino ad "Euro 3" per quella a gasolio; per ciclomotori e motoveicoli, fino a "Euro 1").

Con gli atti adottati successivamente alla suddetta pronuncia, sono state introdotte delle rimodulazioni rispetto a talune misure stabilite dalla delibera giunta di Roma Capitale n.371/2022, a sua volta adottata in attuazione della delibera della assemblea regionale n.8/2022, di approvazione del PRQA.

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

- la Regione Lazio, con delibera giunta n.684 del 27.10.2023, ha approvato la proposta formulata da Roma Capitale, formalizzata con nota prot.n.59859 del 17.10.2023, relativamente alle rimodulazioni del PRQA in vigore dal 1.11.2023 (di cui al relativo Allegato A), ai sensi degli artt. 24 e 34 delle Norme Tecniche di Attuazione del PRQA, respingendo invece quelle proposte con efficacia dal 1.11.2024 (allegato B). Per quanto di interesse, la delibera regionale non prevede alcuna deroga speciale per i mezzi di interesse storico;
- Roma Capitale, con le ordinanze sindacali di cui ai nn.ri 115/2023 (in vigore nel periodo 1.11.2023-31.3.2024, gravata con il ricorso introduttivo) e 38/2024 (in vigore nel successivo periodo 1.4.2024-31.10.2024, gravata con i motivi aggiunti), nelle more dell'attuazione a cura della Regione Lazio delle determinazioni di competenza in esecuzione della sentenza del Tar Roma n.15408/2023, ha introdotto

per i mezzi di interesse storico, in via di prima applicazione, nel contesto del generale potere di adottare provvedimenti urgenti e contingibili, un regime di parziale deroga al divieto generalizzato stabilito per i veicoli più inquinanti. In particolare, a fronte del divieto che interessa la generalità dei predetti veicoli per i giorni dal lunedì al sabato (h.24), per i mezzi di interesse storico è prevista l'esenzione dal divieto unicamente dalle ore 20,00 del venerdì alle ore 24,00 del sabato, e ciò limitatamente ai mezzi di interesse storico iscritti negli appositi registri a fare data dal 1.11.2023.

Ricostruito l'attuale quadro regolatorio, occorre altresì evidenziare che, del tutto correttamente, l'azione è stata proposta con l'ordinario rito impugnatorio, anziché mediante ricorso in ottemperanza, ex art.112 cpa, atteso che, a seguito del giudicato di annullamento (rif. sentenza n.15408/2023), le Amministrazioni resistenti, e in particolar modo Roma Capitale, conservavano la piena e discrezionale facoltà di riesercitare il potere di competenza, anche per quanto concerne i mezzi di interesse storico. Per converso, tuttavia, con riguardo all'odierno ricorso, vanno repute inammissibili, per violazione degli artt.112-113-114 cpa, che assegnano la competenza funzionale a conoscere delle violazioni (o elusioni) del giudicato al giudice dell'ottemperanza, le censure, prospettate dalla parte ricorrente con il secondo motivo di ricorso (ma formulate anche incidentalmente negli altri motivi), che contestano la violazione/elusione del giudicato di cui alla sentenza n.15408/2023. Si rammenta, sul punto, che, in sede di cognizione ordinaria, il giudice amministrativo non dispone, al contrario di quello adito in sede di ottemperanza, di disporre la conversione dell'azione ordinaria in azione di ottemperanza (cfr., Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n.2/2013). Ulteriormente, si osserva pure che l'efficacia erga omnes del giudicato di annullamento nei confronti di atti amministrativi generali si limita alla portata demolitoria dello stesso e non si estende al cd. effetto conformativo in sede di riesercizio del potere (cfr., Tar Roma, 2.11.2021, n.11185); inoltre, l'interesse a

stigmatizzare la violazione/elusione del giudicato non si potrebbe estendere a beneficio di quanti, fra gli odierni ricorrenti, non abbiano partecipato ai giudizi definiti con la citata sentenza resa da questo Tribunale.

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

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

Come già rilevato nella sentenza n.15408/2023, ed osservato altresì dal Consiglio di Stato nelle pronunce finora rese sulla tematica in esame a livello cautelare (rif. ordinanze nn. 2174/2023; 2175/2023) ma anche consultiva (rif. parere n.799/2021 del 21.4.2021), i mezzi di interesse storico e collezionistico rappresentano un bene di rilevanza culturale, pertanto assoggettato alla protezione apprestata dall'ordinamento e, con esso, dalla stessa Costituzione (art.9, ma va considerato anche l'art.16 sulla libertà di circolazione). Peraltro, tali mezzi sono oggettivamente infungibili, dal momento che, data la loro rilevanza storica, non possono essere sostituiti con altri veicoli più recenti (con il sacrificio ineluttabile del bene di rilevanza culturale), talchè non se ne può, senza adeguato e ragionevole bilanciamento con altro valore di rango costituzionale (la salute, ex art.32 Cost.), imporre il sacrificio immotivato, pena l'emersione di un diritto "tiranno".

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

Roma Capitale, tuttavia, ha omesso di fornire adeguato supporto motivazionale in ordine alla scelta compiuta sui veicoli di interesse storico, essendosi limitata ad evidenziare la necessità di re-introdurre il divieto, nelle more delle valutazioni a

cura della Regione Lazio e in fase di prima applicazione a seguito dell'annullamento, ad opera della sentenza n.15408/2023, delle precedenti ordinanze sindacali (n. 27 del 28 febbraio 2023 e n. 76 del 30 giugno 2023), nella parte in cui ne operavano la completa parificazione ai veicoli più inquinanti. Una siffatta motivazione, se consente di comprendere le ragioni sottese all'intervento regolatorio in via di urgenza, con l'adozione del provvedimento di natura contingibile, non consente tuttavia di conoscere i razionali sottesi alla scelta compiuta di assegnare ai mezzi di interesse storico un giorno (il sabato) e una serata (quella di venerdì) in più rispetto al regime ordinario dei mezzi più inquinanti. Nello specifico, è assente la comprova di avere condotto analisi e studi circa l'impatto effettivo dell'inquinamento arrecato dai veicoli storici, in ragione del loro numero complessivo, esiguo rispetto al parco circolante ("solo 14.483, ossia lo 0,29% del totale dei mezzi circolanti su Roma" oltre a "circa 6.225 ciclomotori ultratrentennali con CRS", secondo i dati delle esponenti, considerati nella sentenza n.15408/2023). Del pari, nelle ordinanze sindacali impugnate è assente qualsivoglia motivazione in ordine alla adeguatezza del margine concesso rispetto ai veicoli più inquinanti, che appare piuttosto come la conseguenza della mera volontà di intervenire, a titolo meramente provvisorio, senza una ponderata analisi quali quantitativa, che consideri il numero del parco circolante unitamente all'inquinamento prodotto. Tale analisi di scenario, peraltro, potrebbe anche considerare, come ipotizzato da Roma Capitale negli scritti difensivi, la circostanza che la città di Roma, in quanto capitale dello Stato e località di immenso valore culturale, costituisce attrattiva per i mezzi storici presenti non solo nel Comune o nella Regione; e purtuttavia, le conseguenti determinazioni non possono prescindere dall'esposizione di dati concreti e stime supportate dai dati rilevati. Inoltre, non è possibile, in questa sede, tenere conto della preannunciata introduzione delle facilitazioni rappresentate dai sistemi e dalle funzionalità cd. "Move-in" e "bonus accessi", in quanto non ancora introdotte, senza quindi che se

ne possa apprezzare, in concreto, il relativo impatto.

Le ordinanze sindacali impugnate si rivelano altresì illegittime per violazione del principio di proporzionalità, nella misura in cui escludono dal regime parzialmente derogatorio i soli mezzi iscritti negli appositi registri di cui all'art.60 del codice della strada alla data del 1.11.2023. La suddetta limitazione comprime irragionevolmente la circolazione dei mezzi iscritti successivamente, introducendo una discriminazione che, oltre ad abbattere il relativo valore di mercato, non trova fondamento sul piano logico né su quello probatorio-motivazionale.

La violazione del principio di proporzionalità in senso stretto, ossia con riguardo alla necessità di contemperare l'interesse pubblico con quello dei privati e di arrecare ove possibile il minore sacrificio a quest'ultimi, si apprezza anche in riferimento alla tematica, evocata a più riprese dai ricorrenti, dei fabbisogni manutentivi dei mezzi di interesse storico, i quali presentano, fisiologicamente, esigenze manutentive superiori a quelle dei mezzi ordinari per la loro vetustà. Se è ben vero, come già rilevato da questo Collegio in sede cautelare, che la possibilità di circolare il sabato impedisce di ritenere totalmente preclusa la possibilità di spostamento in autonomia, all'interno della Ztl, del mezzo storico verso le officine, e in disparte la considerazione (sopra prospettata per i veicoli ordinari più inquinanti) che è sempre possibile lo spostamento tramite l'impiego di altro mezzo, nondimeno è indubitabile che i fabbisogni manutentivi dei mezzi di interesse storico rendono plausibile che sia prevista la possibilità di circolazione, secondo modalità e condizioni da stabilire, anche in una giornata feriale, in modo da facilitare l'accesso alle officine.

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

Resta inteso che occorre disporre l'annullamento della sola ordinanza sindacale n.38 del 27.3.2024, in vigore alla data della presente decisione, atteso che l'ordinanza n.115 del 31.10.2023 ha già perso efficacia, regolando il periodo novembre 2023- marzo 2024.

Le ragioni di illegittimità rilevate con riguardo alle ordinanze sindacali di Roma Capitale si possono replicare con riferimento alla delibera della giunta regionale del Lazio n.684/2023, atteso che quest'ultima non tiene in alcuna considerazione gli interessi dei mezzi di interesse storico e collezionistico e, quindi, non prevede alcun regime derogatorio, né ipotizza alcun bilanciamento con la tutela dell'interesse culturale.

Nondimeno, anche in vista del futuro riesercizio del potere secondo le rispettive competenze, appare utile osservare che i mezzi di interesse storico, in quanto costituenti veicoli inquinanti, spesso appartenenti a classi di omologazione pre-euro1, possono legittimamente essere incisi da misure restrittive della circolazione, allo scopo di salvaguardare la salute pubblica nella specifica realtà di Roma Capitale (o di altre località urbanizzate). Tali misure, tuttavia, come sopra evidenziato, devono tenere conto della specificità dell'interesse culturale che i mezzi in questione soddisfano, talché l'equiparazione al trattamento riservato ai veicoli più inquinanti (per così dire) comuni costituisce un sacrificio irrispettoso di quell'interesse, dal momento che la loro sostituzione, a differenza di quanto avverrebbe con i veicoli ordinari, comporterebbe inevitabilmente la perdita del bene culturale, così come in caso di blocco totale della circolazione del bene.

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

- l'impatto sull'inquinamento dei mezzi di interesse storico, anche in rapporto al loro numero, alla classe di omologazione ed alle aspettative razionali di circolazione nel territorio di riferimento;
- il profilo temporale, in relazione all'impatto del divieto o della circolazione nei vari mesi dell'anno, alla possibilità di usufruire di giornate di esenzione, nonché, ulteriormente, alla possibilità di adottare proporzionalmente, se del caso, misure più restrittive, anche nei confronti dei mezzi storici, in situazioni emergenziali (a tutela

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

13. Per tutto quanto precede, in conclusione, occorre:

- previamente, dichiarare: a) il difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica nonché del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con conseguente estromissione degli stessi dal presente giudizio; b) l'inammissibilità del ricorso, e dei relativi motivi aggiunti, per difetto di legittimazione attiva, limitatamente ai ricorrenti titolari di imprese di auto-moto riparazione, di cui in epigrafe, come meglio identificati ai nn.ri da 43 a 46 del ricorso introduttivo e ai nn.ri da 1 a 23 dei motivi aggiunti;
- accogliere il ricorso e i relativi motivi aggiunti, ai sensi di cui in motivazione e nei limiti dell'interesse dei ricorrenti, diversi da quelli titolari di imprese di auto-moto riparazione; per l'effetto, si dispone, in riferimento ai soli veicoli di interesse storico e collezionistico di cui all'art. 60 del codice della strada e ai ciclomotori ultratrentennali dotati di certificato di rilevanza storica, l'annullamento: a) dell'ordinanza sindacale di Roma Capitale n.38 del 27.3.2024, nella parte in cui li assoggetta alle limitazioni sulla circolazione ivi stabilite; b) della delibera della

Giunta regionale del Lazio n.648 del 27.10.2023, nella parte in cui li assoggetta alle limitazioni sulla circolazione ivi stabilite.

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto e siccome integrato da motivi aggiunti, lo accoglie, ai sensi, nei limiti e per gli effetti di cui in motivazione, previa declaratoria dell'inammissibilità del ricorso quanto ai titolari di imprese di auto-moto riparazione, di cui in epigrafe, e del difetto di legittimazione passiva dei Ministeri intimati.

Spese compensate.

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

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

Francesco Riccio, Presidente

Eleonora Monica, Consigliere

Igor Nobile, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Igor Nobile**

**IL PRESIDENTE**

**Francesco Riccio**

**IL SEGRETARIO**