

Pubblicato il 31/07/2025

N. 06779/2025REG.PROV.COLL.

N. 08814/2023 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8814 del 2023, proposto dall'Associazione Tutela Legale Taxi, in persona del legale rappresentante *pro tempore*...;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato ...; Regione Lazio, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 13440/2023.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 maggio 2025 il consigliere Paolo Marotta e viste le conclusioni delle parti, come da verbale;

1. L'Associazione tutela legale taxi e i signori ... hanno impugnato la sentenza indicata in epigrafe, con la quale il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sez. II, ha respinto la domanda di annullamento della deliberazione della Giunta di Roma Capitale n. 371 del 10 novembre 2022, recante "*Provvedimenti permanenti, programmati ed emergenziali (nuovo Piano di Intervento Operativo) per la prevenzione e il contenimento dell'inquinamento atmosferico; ridefinizione del perimetro della ZTL FASCIA VERDE e della regolamentazione*"; la predetta deliberazione era stata contestata dai ricorrenti (odierni appellanti) nella parte in cui non include tra le categorie esentate dai divieti di circolazione nella cosiddetta ZTL Fascia verde i veicoli adibiti al trasporto pubblico non di linea (taxi).

Il giudice di primo grado ha disposto la compensazione delle spese di giudizio.

2. Sotto il profilo della legittimazione ad agire, gli odierni appellanti evidenziano quanto segue:

- l'Associazione tutela legale taxi è una associazione che tutela gli interessi della categoria dei tassisti, operativa a livello nazionale, regionale e locale;
- gli appellanti (persone fisiche) sono tassisti in possesso di veicoli a benzina o a gasolio Euro 3 o veicoli a gasolio Euro 4, per i quali è previsto il divieto di circolazione in ZTL – Fascia Verde con diverse decorrenze.

In estrema sintesi, gli appellanti si dolgono del fatto che Roma Capitale abbia assoggettato alle restrizioni comuni previste per i mezzi di trasporto in ZTL – Fascia Verde anche i veicoli adibiti al trasporto pubblico non di linea e, in particolare, i taxi, prevedendo invece l'esclusione dai divieti di circolazione per i soli mezzi di trasporto pubblico di linea.

3. Gli appellanti hanno censurato la sentenza impugnata con due articolati motivi.

4. Si è costituita in giudizio Roma Capitale, contestando le deduzioni delle parti appellanti e chiedendo il rigetto dell'atto di appello.

5. All'udienza pubblica del 29 maggio 2025 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

6. Il presente giudizio ha ad oggetto la deliberazione della Giunta di Roma Capitale n. 371 del 10 novembre 2022 (recante “*Provvedimenti permanenti, programmati ed emergenziali (nuovo Piano di Intervento Operativo) per la prevenzione e il contenimento dell'inquinamento atmosferico; ridefinizione del perimetro della ZTL FASCIA VERDE e della regolamentazione*”, contestata nella parte in cui non include nelle categorie esentate dai divieti di circolazione nella cosiddetta ZTL - Fascia Verde i veicoli (a benzina o a gasolio Euro 3 o veicoli a gasolio Euro 4) adibiti al trasporto pubblico non di linea (taxi).

7. Con il primo motivo di gravame, gli appellanti deducono *error in iudicando et in procedendo* in relazione al primo motivo del ricorso introduttivo del giudizio (violazione e/o falsa applicazione degli artt. 3, 4, 41 e 97 Cost., dell'art. 1, commi 1 e 2, l. n. 21/1992; violazione del principio di uguaglianza e ragionevolezza; eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto di motivazione, disparità di trattamento, irragionevolezza, contraddittorietà intrinseca ed estrinseca, illogicità e ingiustizia manifesta).

7.1. Con il primo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, i ricorrenti avevano censurato il provvedimento impugnato nella parte in cui l'amministrazione comunale riconosce il beneficio della esenzione dal divieto di circolazione solo ai veicoli adibiti al trasporto pubblico di linea, escludendo (implicitamente) i mezzi di trasporto pubblico non di linea (taxi).

In particolare, avevano dedotto l'irragionevolezza della decisione della amministrazione comunale di non riconoscere tale beneficio anche ai titolari di licenza per il servizio taxi, che svolgono un servizio di trasporto pubblico in funzione complementare e integrativa rispetto al trasporto pubblico di linea (T.P.L.).

La scelta della amministrazione comunale di prevedere un regime differenziato per le suddette categorie di trasporto pubblico sarebbe in contrasto con il principio di eguaglianza, sancito dall'art. 3 Cost., e introdurrebbe una indebita compressione del diritto al lavoro e della libertà di iniziativa economica costituzionalmente tutelata.

I ricorrenti avevano lamentato anche la contraddittorietà intrinseca del provvedimento impugnato, in quanto, da un lato, l'amministrazione ha manifestato la consapevolezza di dover mitigare l'impatto delle misure restrittive sulla mobilità veicolare cittadina, incentivando l'uso del trasporto pubblico, dall'altro, ha adottato una misura che di fatto penalizza il trasporto pubblico non di linea.

7.2. Il giudice di primo grado ha respinto le censure, svolgendo le considerazioni di seguito indicate.

a) In primo luogo, la scelta operata dall'amministrazione rientra nella discrezionalità amministrativa e non è viziata da irragionevolezza e da contrasto con la normativa di riferimento; in particolare, il giudice di primo grado ha rilevato che il servizio taxi, essendo rivolto a singoli o a gruppi delimitati di persone, soddisfa esigenze sostanzialmente diverse rispetto al servizio di trasporto pubblico di linea, che garantisce la mobilità in ambito urbano ad un numero significativo di persone.

Il T.a.r. ha quindi evidenziato che il trasporto pubblico di linea incide in misura minore sull'inquinamento atmosferico (in relazione alla idoneità dei mezzi di trasporto di linea a trasportare più persone, evitando l'utilizzo di singoli autoveicoli).

b) In secondo luogo, il T.a.r. ha messo in evidenza l'aspetto profilo finanziario delle determinazioni assunte dalla amministrazione, aderendo sostanzialmente alle prospettazioni difensive di Roma Capitale (in particolare, il giudice di primo grado ha statuito che: *“dato l'obiettivo di adottare efficaci azioni per contrastare (nell'immediato) l'inquinamento, imporre all'azienda pubblica l'immediata sostituzione dell'intero parco vetture avrebbe costi ragionevolmente insostenibili per l'azienda (Atac) e l'ente pubblico controllante (Roma Capitale) e, in definitiva, per la stessa collettività. Non è poi stato contestato quanto dedotto in modo circostanziato dalla difesa capitolina, in merito all'avvio del processo progressivo di dismissione e sostituzione degli autobus (entro il 2026- cfr. relazione QG/2023/0002687 del 20.1.2023-all.to 1 deposito del 20.1.23 di Roma Capitale), nonché all'esistenza, fin dal 2021, di contributi, erogati a fondo perduto, dalla Regione Lazio per l'acquisto di vetture elettriche, ibride o a metano, anche a beneficio degli intestatari di licenze taxi. Non appare quindi manifestamente irragionevole, o comunque discriminatorio, che l'Amministrazione, nel contesto del Piano di Intervento Operativo, e nell'adottare limitazioni alla circolazione per i veicoli più inquinanti, abbia optato per non estendere ai taxi la deroga concessa al trasporto di linea e, al contrario, per applicare anche alle autovetture in servizio taxi le medesime misure applicabili per la generalità delle autovetture”*).

d) Da ultimo, il T.a.r. ha preso in esame le doglianze formulate avverso le norme di attuazione del piano di risanamento della qualità dell'area (PRQA) della Regione Lazio, rilevando che:

“- quanto all'invocato art. 15 delle n.t.a. del PRQA, il secondo periodo del comma 2 stabilisce espressamente la facoltà per i Comuni di autorizzare la circolazione in deroga ai divieti per “soddisfare specifiche esigenze pubbliche” (come in effetti avvenuto nella fattispecie con l'Allegato II alla delibera impugnata);

- quanto alla presunta contraddittorietà del Programma di Intervento Operativo adottato da Roma Capitale, si è già detto della non manifesta irragionevolezza della mancata esenzione del servizio taxi (e comunque dell'assenza di discriminazione nella sottesa scelta), né può ritenersi preclusa all'Amministrazione la potestà, in un contesto di sempre maggiore (ed evidente) criticità per l'ambiente, di adottare misure più incisive e severe, a tutela dei valori presidiati, rispetto al passato, anche recente, rientrando la scelta nell'ambito della discrezionalità dell'ente e dei propri organi di governo e direzione politica” (cfr. pag. 8 della sentenza).

7.3. Tanto premesso, a giudizio degli appellanti, le conclusioni del giudice di primo grado non sarebbero condivisibili, per i seguenti motivi.

Il T.a.r. avrebbe errato nel non riconoscere la piena equiparabilità, ai fini della esenzione dai divieti di circolazione veicolare, del servizio di trasporto pubblico non di linea al servizio di trasporto pubblico di linea.

Evidenziano che, ai sensi della legge quadro, i titolari di licenza di taxi svolgono un servizio pubblico di trasporto collettivo o individuale di persone (fino a un totale di 9 persone, a seconda del mezzo utilizzato), con funzione complementare e integrativa rispetto al trasporto pubblico di linea (TPL).; la differenza tra le due forme di trasporto pubblico consisterebbero esclusivamente nella modalità di conduzione delle corse (che avviene su percorsi predefiniti per il trasporto pubblico di linea, mentre avviene secondo mete e itinerari indicati di volta in volta dall'utenza, nel caso di trasporto pubblico

non di linea) e nelle relative tariffe (la tariffa nel trasporto pubblico di linea è rappresentata dal biglietto, avente prezzo fisso, mentre nel servizio taxi la tariffa è determinata in base ai chilometri percorsi e al tempo di durata del servizio).

A conferma della sostanziale assimilabilità delle due forme di servizio di trasporto pubblico, evidenziano che i taxi possono circolare sulle stesse corsie preferenziali sulle quali circolano gli autobus del trasporto pubblico di linea; inoltre, le norme di cui l. 12 giugno 1990 n. 146, in materia di sciopero nei servizi pubblici, non operano alcuna distinzione tra trasporto pubblico di linea e trasporto pubblico non di linea.

Partendo da queste considerazioni, gli appellanti sostengono che l'amministrazione comunale, prevedendo un regime differenziato di circolazione per il trasporto pubblico locale non di linea rispetto al trasporto pubblico locale di linea, avrebbe adottato un provvedimento viziato da eccesso di potere, per disparità di trattamento, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Il giudice di primo grado sarebbe incorso in errore nel ritenere il provvedimento impugnato immune dai dedotti vizi di illogicità; a tale riguardo, avrebbe svolto delle considerazioni generiche sul minore impatto sull'inquinamento atmosferico degli autobus rispetto ai taxi, in relazione al numero dei soggetti trasportati; evidenziano che il giudice di primo grado non avrebbe tenuto conto del fatto che tra gli autobus utilizzati dall'Atac per lo svolgimento del trasporto pubblico di linea a Roma vi sono i più inquinanti mezzi euro 2 ed euro 3.

Con riguardo ai profili finanziari connessi relativi alla insostenibilità della spesa necessaria alla sostituzione degli autobus di linea più inquinanti, evidenziano che anche i titolari di licenza di taxi avrebbero interesse a dotarsi di autovetture più moderne e meno inquinanti, ma gli incentivi pubblici stanziati nel corso degli anni per la sostituzione delle autovetture più inquinanti non sono sufficienti a coprire il costo di acquisto di un mezzo nuovo.

Il provvedimento impugnato andrebbe ad incidere proprio sulla fascia di tassisti più debole economicamente, impedendo ad essi di fatto l'esercizio dell'attività lavorativa in una parte significativa del territorio comunale.

Le disposizioni di contenimento dell'inquinamento atmosferico adottate da Roma Capitale sarebbero illegittime nella misura in cui obbligano i lavoratori in possesso di autoveicoli inquinanti ad acquistare nuovi mezzi; ciò si porrebbe in contrasto con il diritto al lavoro sancito dall'art. 4 Cost. e con il principio della libertà di impresa di cui all'art. 41 Cost.

Infine, il giudice di primo grado non si sarebbe pronunciato sulla dedotta contraddittorietà delle nuove determinazioni assunte dalla amministrazione rispetto alle misure di contenimento dell'inquinamento atmosferico adottate precedentemente (la Giunta Capitolina, con la deliberazione n. 82 del 10 maggio 2019, escludeva espressamente dall'assoggettabilità ai divieti programmati di circolazione i "*veicoli adibiti al trasporto collettivo pubblico*", senza fare alcuna distinzione tra mezzi che esercitano il trasporto pubblico di linea e quelli che svolgono servizio di trasporto non di linea).

7.4. Il motivo è infondato.

7.5. La decisione della amministrazione di graduare le misure per il contenimento dell'inquinamento atmosferico, differenziando il servizio di trasporto pubblico di linea dal servizio di trasporto pubblico non di linea, è immune dalle censure dedotte dai ricorrenti (odierni appellanti).

La capacità degli autobus di linea di trasportare un numero maggiore di persone rispetto ai taxi, riducendo quindi l'impatto del trasporto veicolare sull'inquinamento atmosferico rispetto ai mezzi di trasporto pubblico locale non di linea (taxi) non può essere contestata sotto il profilo ontologico.

Anche la dedotta equiparazione, sul piano della disciplina giuridica, tra il servizio di trasporto pubblico di linea e il servizio di trasporto pubblico non di linea, invocata dagli odierni appellanti, non trova riscontro sul piano del diritto positivo.

La disciplina normativa del trasporto pubblico non di linea è affidata principalmente alla legge 15 gennaio 1992 n. 21 (*“Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea”*) e alla legge regionale del Lazio 26 ottobre 1993 n. 58 (*“Disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo dei conducenti dei servizi pubblici di trasporto non di linea, di cui all'articolo 6 della legge 15 gennaio 1992, n. 21”*).

L'art. 87 del Codice della strada qualifica il servizio di linea per trasporto di persone quello nel quale *“...l'esercente, comunque remunerato, effettua corse per una destinazione predeterminata su itinerari autorizzati e con offerta indifferenziata al pubblico, anche se questo sia costituito da una particolare categoria di persone”*; la relativa disciplina giuridica si rinviene essenzialmente, per la Regione Lazio, nella legge regionale 16 luglio 1998 n. 30 (*“Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale”*), come modificata dalla l.r. 16 giugno 2003 n. 16.

Il fatto che ci siano alcune previsioni normative che si riferiscono indifferentemente a queste due tipologie di trasporto pubblico non implica che esse debbano essere assoggettate alla medesima disciplina anche con riguardo al regime della relativa circolazione sul territorio comunale.

Non sussiste quindi la dedotta violazione del principio di uguaglianza, che implica il divieto di trattare in modo differenziato situazioni uguali, in quanto il servizio di trasporto pubblico non di linea non può essere considerato, sia sul piano ontologico, che su quello giuridico, sovrapponibile al servizio di trasporto pubblico di linea.

L'amministrazione comunale ha evidenziato inoltre l'insostenibilità, sotto il profilo finanziario, della decisione di sostituire tutti gli autobus di linea più inquinanti con quelli più moderni; anche tale considerazione è immune dalle dedotte censure, dovendo necessariamente l'amministrazione orientare le proprie scelte discrezionali in relazione alle risorse finanziarie disponibili.

D'altra parte, gli stessi appellanti danno atto di stanziamenti pubblici finalizzati a favorire da parte dei possessori di autoveicoli più inquinanti l'acquisto di veicoli meno nocivi per l'inquinamento atmosferico; anche se si tratta di incentivi che (come evidenziano gli appellanti) non consentono di coprire l'intero costo di acquisto delle nuove autovetture, essi rappresentano uno sforzo apprezzabile per venire incontro alle comprensibili esigenze rappresentate nel ricorso in esame.

Neppure è ravvisabile nel provvedimento impugnato una violazione del diritto al lavoro, di cui all'art. 4 della Cost., o della libertà di iniziativa economica, di cui all'art. 41 della Cost., in quanto, da un lato, le misure disposte da Roma Capitale non precludono la circolazione dei veicoli più inquinanti (la cui circolazione è interdetta nella ZTL – Fascia verde) nella restante parte del territorio comunale, dall'altro, rientra nelle legittime prerogative del Comune la disciplina della circolazione veicolare, in modo da contemperare l'interesse alla libera circolazione dei veicoli sul territorio comunale con l'esigenza (prioritaria) di tutela della salute, sia come diritto fondamentale dell'individuo, sia come interesse delle collettività (art. 32 Cost.).

Infine, non può assumere rilevanza giuridica dirimente il fatto che nella precedente regolamentazione i titolari di licenza di taxi fossero stati esclusi dal divieto di circolazione dei veicoli più inquinanti nella ZTL – Fascia verde, in quanto la contestata imposizione di misure più restrittive rispetto a quelle precedentemente vigenti si inserisce nel processo perseguito dalla amministrazione (di cui si dà atto nella deliberazione impugnata) di ridurre in maniera graduale l'utilizzazione dei veicoli più inquinanti nelle zone del centro abitato dove sono state riscontrate maggiori criticità sotto il profilo dell'inquinamento atmosferico, al fine di migliorare la qualità dell'aria.

8. Con il secondo motivo di gravame, gli appellanti deducono *error in procedendo* in relazione alla omessa pronuncia sulla inammissibilità della integrazione postuma del provvedimento impugnato. 8.1.

Evidenziano che, nel corso del giudizio di primo grado, la difesa di Roma Capitale ha prodotto documenti e memorie diretti ad integrare in maniera postuma la motivazione delle misure adottate dall'amministrazione.

Nella sentenza impugnata il giudice di primo grado avrebbe fatto riferimento (con riguardo alle misure antinquinamento e ai profili finanziari connessi alla gestione del trasporto pubblico di linea locale) a quanto esposto da Roma Capitale nelle relazioni e nelle memorie depositate in giudizio.

Richiamano la giurisprudenza amministrativa in tema di inammissibilità della integrazione postuma della motivazione degli atti amministrativi impugnati in sede giurisdizionale.

8.2. Il motivo è infondato.

8.3. Nella deliberazione impugnata, l'amministrazione comunale dà atto della necessità di introdurre delle misure di contenimento dell'inquinamento atmosferico, attraverso la limitazione della circolazione veicolare dei veicoli più inquinanti, in esecuzione delle previsioni del piano regionale di risanamento della qualità dell'aria (PRQA), definitivamente approvato con deliberazione di Consiglio regionale del 5 ottobre 2022 n. 8.

In relazione alla pregressa suddivisione del territorio comunale in zone a traffico veicolare limitato, nelle quali è interdetta o limitata la circolazione dei veicoli più inquinanti, con il provvedimento impugnato l'amministrazione ha introdotto una serie di limitazioni e di divieti, tra i quali quello avverso dagli odierni appellanti, escludendo dall'applicazione dei divieti *“i veicoli adibiti al trasporto collettivo pubblico di linea soggetti ad oneri di servizio pubblico”*.

Risulta dunque chiaro il percorso motivazionale seguito dalla amministrazione, tenendo conto, peraltro, che il provvedimento impugnato è un atto di carattere generale per il quale l'ordinamento giuridico non prescrive una analitica motivazione (art. 3, comma 2, l. n. 241/1990).

Le relazioni prodotte in giudizio dalla amministrazione e le argomentazioni difensive allegate dalla stessa amministrazione nell'ambito del giudizio di primo grado non possono essere considerate un'integrazione postuma della motivazione del provvedimento impugnato, ma costituiscono la legittima espressione del diritto di difesa della amministrazione, per contestare le specifiche censure dedotte dalle parti ricorrenti (odierne appellanti) nel presente giudizio.

9. In conclusione, il ricorso in appello è infondato e va respinto.

10. Le spese del presente grado di giudizio, liquidate nel dispositivo in favore di Roma Capitale, sono poste a carico degli appellanti, secondo l'ordinario criterio della soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna (in solido) gli appellanti al pagamento in favore di Roma Capitale delle spese del presente grado di giudizio, liquidate in € 5.000,00 (cinquemila/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 maggio 2025