

Consiglio di Stato V sez. – 13 febbraio 2009, n. 825 – Pres. Iannotta – Est. Vito Poli

Centri abitati – provvedimenti limitativi del traffico – discrezionalità – sindacato legittimità – controllo ab externo – ragionevolezza

I provvedimenti con i quali sia disposta la limitazione della circolazione veicolare all'interno dei centri urbani, al fine del contenimento dell'inquinamento atmosferico, costituiscono espressione di scelte amministrative discrezionali.

Per questo, il sindacato sulla loro legittimità è effettuabile solo sotto il profilo della loro ragionevolezza.

Per costante giurisprudenza, è, in particolare, ritenuto legittimo il provvedimento che attui una diversità del regime circolatorio in base al tipo e alla funzione del mezzo e che non vieti totalmente ma solo delimiti la circolazione a determinate zone.

Nel conflitto tra interessi coinvolti sono considerati prevalenti, e, dunque sottoposti a tutela rinforzata gli interessi connessi alla tutela dell'ambiente, del paesaggio e della salute.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO - Con la deliberazione 29 luglio 2006, n. 410, il comune di Roma, all'esito di accurata istruttoria, e nel quadro di una più ampia manovra volta a ridurre gli effetti nocivi del traffico veicolare all'interno del centro storico, ha rimodulato il sistema tariffario relativo al rilascio dei permessi di accesso alle zone a traffico limitato individuate nel centro abitato.

In particolare, per quanto di interesse ai fini della presente controversia:

1. si è previsto che ad ogni permesso di accesso, di qualsivoglia categoria, venga abbinata una sola targa;
2. sono stati vietati permessi di accesso senza targa;
3. per ogni nucleo familiare residente nel centro è stato previsto il rilascio di non più di tre permessi di accesso, con tariffe e durata variamente modulate;
4. è stato previsto, in favore dei residenti, il rilascio di un apposito permesso di solo transito di durata annuale e ad un costo prestabilito di duecento euro.

Avverso tale delibera n. 410 del 2006 - e la comunicazione inviata dall'Atac il successivo 28 novembre 2006 recante il sollecito al rinnovo del permesso di accesso secondo le nuove regole - è insorto davanti al T.a.r. del Lazio l'avvocato Luciano Filippo Bracci, residente con la propria famiglia nel centro storico, sollevando un unico complesso motivo rubricato: eccesso di potere per violazione di legge, disparità di trattamento, manifesta ingiustizia, illogicità e irrazionalità, contraddittorietà e difetto di motivazione.

L'impugnata sentenza - T.a.r. del Lazio, sezione III, n. 7702 del 6 agosto 2007 -:

- a) ha respinto l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo (tale capo non è stato impugnato ed è coperto dalla forza del giudicato interno);
- b) ha respinto le eccezioni di tardività ed improcedibilità del ricorso;

c) ha respinto la censura con cui si contesta il passaggio dal regime della gratuità a quello della onerosità del permesso di circolazione rilasciato in favore dei residenti nel centro storico (anche tale capo non è stato impugnato);

d) ha accolto la doglianza con cui si lamenta la irrazionalità della previsione di abbinamento del permesso ad una sola targa e dunque ad un solo veicolo;

e) ha compensato le spese di lite.

Con due autonomi ricorsi, ritualmente notificati e depositati, il comune di Roma e l'Atac s.p.a. hanno proposto appelli avverso la su menzionata sentenza del T.a.r. sollevando, nella sostanza, il medesimo ordine di mezzi di gravame; da un lato, infatti, hanno insistito per l'accoglimento delle eccezioni di tardività ed improcedibilità dell'originario ricorso; dall'altro, hanno dedotto l'inammissibilità del ricorso, per violazione dei limiti interni della giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo, e comunque l'infondatezza dell'unica doglianza accolta dal T.a.r.

L'avvocato Bracci si è costituito nel giudizio iscritto al nrg. 1815/2008 deducendo l'infondatezza del gravame in fatto e diritto.

Il comune di Roma e l'Atac si sono costituiti nei rispettivi giudizi per aderire ai corrispondenti appelli.

La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 5 dicembre 2008.

Gli appelli, proposti avverso la medesima sentenza, devono essere riuniti a mente dell'art. 335 c.p.c.

Gli appelli sono fondati e devono essere accolti.

Preliminarmente il collegio deve dare atto che il comune di Roma - contrariamente a quanto vagheggiato nelle note d'udienza depositate dall'appellato in data 17 aprile 2008 (pagina 8) - non ha mai prestato acquiescenza all'impugnata sentenza.

Può prescindere dall'esame dei motivi di gravame con cui si reiterano le eccezioni di irricevibilità ed improcedibilità dell'originario ricorso di primo grado, per omessa tempestiva impugnazione della delibera giuntale n. 410 del 2006, attesa la completa inammissibilità ed infondatezza delle doglianze in esso formulate.

Prima di esaminare in dettaglio i motivi di gravame, conviene delineare sinteticamente il quadro dei principi forgiati dalla giurisprudenza di questo Consiglio in ordine alla legittimità dei provvedimenti limitativi della circolazione veicolare all'interno dei centri abitati (cfr. *ex plurimis*, Sez. V, 4 marzo 2008, n. 824; Id., 11 dicembre 2007, 6383; Id., 29 maggio 2006, n. 3259; Ad. Plen. 6 febbraio 1993, n. 3).

Circa lo scrutinio della legittimità dei provvedimenti limitativi della circolazione veicolare all'interno dei centri abitati si è evidenziato come tali atti siano 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.

Quanto alla ragionevolezza delle scelte concretamente assunte dall'autorità comunale si osserva che tale scrutinio può essere effettuato solo *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 (cfr. da ultimo Corte cost. 7 novembre 2007 n. 367).

Facendo applicazione dei su esposti principi al caso di specie, emerge l'inammissibilità delle censure con cui, nella sostanza, si contestano le conseguenze pratiche delle scelte tecniche discrezionali dell'amministrazione.

Tali censure sono anche infondate nel merito sia per la loro assoluta genericità, sia perché:

- a) non è in alcun modo configurabile il lamentato vizio di difetto di motivazione ed istruttoria;
- b) le scelte tecniche non appaiono abnormi alla luce dell'oggettivo risultato perseguito dal comune, ovvero il decremento delle auto autorizzate a circolare e parcheggiare permanentemente all'interno del centro storico di Roma, con tutte le difficoltà derivanti dalla ristrettezza degli spazi a disposizione;
- c) il meccanismo dell'abbinamento una targa - un autoveicolo, ha riguardato tutte le categorie di permessi di accesso al centro storico, sicché non sono neppure ipotizzabili, in astratto, situazioni di disparità di trattamento;
- d) è stata prevista la possibilità del rilascio, in favore dei residenti nel centro storico, di appositi permessi di transito (cfr. p. 6, deliberazione n. 410 - 2006 della Giunta del Comune di Roma), in vista del "...raggiungimento di un posto auto in aerea privata" (p. 7 deliberazione della stessa Giunta n.183 - 1996).

In conclusione gli appelli devono essere accolti con la conseguente parziale riforma dell'impugnata sentenza, nella parte in cui ha accolto il ricorso di primo grado, rimanendo confermata nel resto.

Nel particolare andamento del processo il collegio ravvisa giusti motivi per compensare integralmente fra le parti le spese di ambedue i gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quinta), definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti meglio indicati in epigrafe:

- accoglie gli appelli e per l'effetto, in riforma parziale della sentenza impugnata, respinge *in toto* il ricorso di primo grado;

- dichiara integralmente compensate fra le parti le spese di entrambi i gradi di giudizio.
Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.