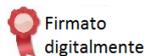


Publicato il 07/04/2025



N. 06949/2025 REG.PROV.COLL.
N. 13074/2024 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 13074 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Deangelisbus, Societa' Pontina Trasporti S.r.l., Giuntabus Trasporti S.r.l., Autoservizi Magni Luigi e Figli S.r.l., Beebus Spa, Trotta Bus Services S.P.A., Generalservices S.r.l., Autolinee Crognalotti S.r.l., We Bus Travel S.r.l., Nuova Tesei Bus S.r.l., Eurobus Gt Consorzio, Autolinee Curcio S.r.l., S.E.A.T. - Società Esercizio Autotrasporti Tricase S.r.l., Ias Touring S.r.l., Chiesa S.r.l., Bonelli Bus di Bonelli Dedeo e Marco & C. S.a.s., Autolinee Viaggi e Turismo Polidori Bruno e Filippo S.r.l., Frama per Servizi Automobilistici S.r.l., Fiaschetti Pullmans di P. Fiaschetti & C. S.a.s., Erika S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli Avvocati Bruno Bitetti, Vitaliano Mastroso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato,

domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;
Roma Servizi per la Mobilità S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli Avvocati Sabrina Cornacchia e Rosella Badolato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

per l'annullamento/nullità

a) mediante ricorso introduttivo:

dell'Ordinanza del Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025 del 26.9.2024, pubblicata in GU del 4.10.2024 (serie generale n. 234) recante “Giubileo della Chiesa Cattolica 2025 – Intervento n. 136 recante <Parcheggi bus turistici nelle zone periferiche della città>” – Modifica del sistema tariffario dei permessi da rilasciare ai bus turistici per la circolazione sul territorio di Roma Capitale in occorrenza della festività giubilare”, nonché di ogni ulteriore atto ad esso correlato e/o presupposto;

b) mediante ricorso per motivi aggiunti:

dell'Ordinanza del Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025 del 2.12.2024 recante “Giubileo della Chiesa cattolica 2025 – Intervento n. 136 recante “Parcheggi bus turistici nelle zone periferiche della città” – Modifiche all'Ordinanza commissariale Rep. 33 del 26/09/2024”, nonché di ogni ulteriore atto ad esso correlato e/o presupposto.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025 e di Roma Servizi per la Mobilità S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 marzo 2025 il dott. Francesco Elefante e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Rilevato:

- che i ricorrenti, esercenti il servizio di noleggio bus con conducente, hanno impugnato gli atti, di cui in epigrafe, mediante i quali il Commissario straordinario nominato dal Governo per coordinare l'esecuzione degli interventi funzionali alle celebrazioni del Giubileo, su proposta di Roma Servizi per la Mobilità, ha approvato una temporanea modifica al sistema tariffario vigente dei bus turistici, per l'intero periodo delle celebrazioni giubilari, prevedendo un aumento degli importi dei permessi per l'accesso e circolazione nella ZTL sezione B (semicentro), sia per quanto riguarda i permessi giornalieri che quelli a carnet, nel contempo riducendo di circa il 27% quello dei permessi per le postazioni di lunga sosta nella ZTL sezione A (periferia);
- che in punto di diritto i ricorrenti hanno dedotto, tra l'altro, l'illegittimità degli atti impugnati per *“1) Violazione dell'art. 1 commi 420, 421, 422, 423, 426, 427 L. 234/2021; art. 1 e ss. d.p.c.m. 116.2024, compreso l'all. 1.1. Scheda 136; art. 1 e ss. d.p.c.m 10.4.2024; Violazione art. 6 e 7 d.lgs. 285/1992 e smi; Eccesso di potere: carenza di potere in astratto; incompetenza”* atteso che entrambe le ordinanze erano state assunte violando le competenze definite *ex lege* per il Commissario Straordinario. Evidenziavano, nello specifico, che la modifica delle tariffe di accesso alla ZTL Bus turistici non rientrava tra le competenze attribuite dalla L. 234/2021 alla struttura commissariale; che con il pedissequo D.P.C.M del 10.4.2024 era stato altresì individuato l'elenco delle azioni previste per l'accoglienza dei pellegrini per il Giubileo 2025 e, per ciascuna di esse, l'amministrazione competente, il soggetto beneficiario delle risorse finanziarie e

responsabile dell'attuazione dell'azione, il soggetto attuatore e il costo complessivo dell'azione: ebbene, anche per questa tipologia di azioni, al Commissario erano stati attribuiti meri poteri di coordinamento (art. 5 comma 1 lett. a cit.) mentre la materiale attuazione delle azioni previste era stata rimessa ai soggetti attuatori all'uopo indicati, atteso che limitatamente agli interventi urgenti e aventi particolare criticità il Commissario poteva operare direttamente, a mezzo ordinanza, in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale (c. 425). Infatti, l'oggetto dell'intervento recante "Parcheggi bus turistici nelle zone periferiche della città", di cui alla scheda n. 136, allegato 1.1., del citato D.P.C.M. riguardava, testualmente, solo *"l'attrezzaggio civile e tecnologico delle aree di lunga sosta per bus turistici nelle zone periferiche di Roma, già inserite o da inserire ex novo nel Regolamento BUS Capitolino (DAC n.55/18)"*. Tant'è che nell'ambito del cronoprogramma procedurale dell'intervento, declinato ai sensi del comma 423 cit. L. 234/2021, erano schedate solamente le opere preordinate all'attrezzaggio dell'area lunga sosta, mentre nessun riferimento era previsto riguardo alla modifica del regolamento tariffario della ZTL bus. Inoltre, nella "Descrizione dell'intervento" di cui alla cit. Scheda n. 136 era indicata la "modifica del piano tariffario del Regolamento ZTL Bus capitolino" come misura suggerita da parte del soggetto attuatore, Roma Servizi per la Mobilità, per il "miglioramento delle condizioni di utilizzo delle aree di lunga sosta periferiche", attraverso la "variazione in aumento delle tariffe semi-centrali ed eventuali incentivi all'utilizzo", sicché l'aumento delle tariffe era, pertanto, una mera proposta regolatoria, formulata dal soggetto attuatore quale possibile strumento per la migliore fruibilità delle aree di sosta da attrezzare, ancorata quanto a potestà alle competenze proprie dell'ente amministrativamente preposto ad adottarla, ossia Roma Capitale, secondo quanto previsto dagli artt. 6 e 7 Codice della Strada. Infatti, una cosa era la materiale realizzazione dell'attrezzaggio tecnologico dell'area di lunga sosta previsto nel programma degli interventi finanziati in vista del Giubileo, che era appositamente schedato nel cronoprogramma previsto dal cit. c. 423, altra era la politica di razionalizzazione

dei flussi veicolari turistici, che esulava dal programma degli interventi ricadenti nella competenza commissariale, poiché concernente l'ordinaria organizzazione e gestione dei flussi veicolari e delle politiche di tariffazione dei permessi. Infine, anche per quanto concerneva le misure di "accoglienza" dei pellegrini, il D.P.C.M., in punto di "Elenco delle azioni per l'accoglienza dei pellegrini", nel prevedere la lista di interventi da assumere nell'ambito del settore "Mobilità e Trasporti" preordinati alla piena e regolare accoglienza dei pellegrini e dei turisti che convergeranno verso Roma, non riportava la modifica del regolamento ZTL bus turistici, né il tema della tariffazione dei permessi. Ne conseguiva, quindi, che la potestà regolamentare apparteneva sul punto a Roma Capitale, al pari di ogni altro comune, così come stabilito - in tema di adozione di regolamenti concernenti l'accesso a zone a traffico limitato e relativa tariffazione - dall'art. 7, comma 9 del d.lgs. n. 285/1992. Né l'attribuzione di tale funzione in capo alle autonomie locali poteva essere superata o aggirata - specie in ragione del pacifico carattere eccezionale delle disposizioni normative istitutive della struttura commissariale - facendo attrarre alla competenza commissariale tutto ciò che fosse ritenuto genericamente "strumentale" o "correlato" agli interventi religiosi ma non espressamente elencato negli specifici atti programmatori assunti in vista delle celebrazioni;

- che nel costituirsi in giudizio, il Commissario straordinario di Governo si è difeso sul punto deducendo quanto segue: *“La modifica del sistema tariffario dei permessi da rilasciare ai bus turistici in occorrenza dell'evento giubilare è riconducibile perlomeno ai poteri c.d. impliciti del Commissario straordinario, fondati cioè su una previsione legislativa che solo 'implicitamente' li preveda, in quanto legati da un nesso di strumentalità con il potere esplicito. La teoria dei poteri impliciti afferisce all'ambito tecnico della regolazione in ragione dell'esigenza di assicurare, in contesti caratterizzati da specificità e tecnicismo, un intervento regolatorio celere ed efficace (Cons. Stato, Sez. II, sent. 28 novembre 2023, n. 10188; Cons.*

Stato, Sez. VI, 24 maggio 2016 n. 2182). Di recente il Consiglio di Stato ha confermato la vigenza del principio chiarendo che «Di attribuzioni implicitamente conferite può parlarsi soltanto con riferimento ai poteri 'strumentali' sussumibili nello stesso "spazio" giuridico del potere 'principale', situati cioè all'interno dei confini individuati dalla norma attributiva, in ordine a: interesse pubblico perseguito; punto di incidenza materiale; soggetti destinatari; tipo e grado di incisione delle posizioni giuridiche soggettive» (Cons. Stato, Sez. II, sent. 7 marzo 2024, n. 2255)».

- che i ricorrenti hanno replicato sul punto facendo presente che *“la predicata interpretazione estensiva”* dei poteri del Commissario *“si fonderebbe sulla “correlazione” asseritamente esistente tra l’adozione della revisione tariffaria e l’esigenza di garantire il pieno sfruttamento delle aree di lunga sosta periferiche, il cui ammodernamento è invece previsto dal programma commissariale di cui al citato d.p.c.m. 11.6.2024. All’opposto di quanto asserito dalle controparti, tuttavia, non può non rilevarsi che le norme istitutive di tali potestà commissariali hanno invero carattere eccezionale e devono essere interpretate restrittivamente poiché derogano, in situazione temporanee e specifiche, ai principi generali che disciplinano l’azione amministrativa; la tesi per la quale una qualsiasi connessione o correlazione funzionale al programma di interventi sarebbe sufficiente a radicare in capo al Commissario straordinario qualsivoglia attività, si pone in evidente contrasto con il generale principio di legalità che informa e permea l’intero ordinamento giuridico e che, per giurisprudenza costante costituisce un limite invalicabile per l’esercizio dei poteri cd. “straordinari”. Ecco, allora, che l’asserita “correlazione” tra intervento infrastrutturale finanziato e ricadente nella competenza commissariale (l’attrezzaggio delle aree di parking) e la misura tariffaria preordinata ad assicurarne il pieno sfruttamento è – in concreto - elemento inesistente. A fronte di aree di sosta tuttora non attrezzate, è di tutta evidenza che la domanda di accesso dei turisti sarà rivolta verso le aree centrali e prossime alle manifestazioni religiose, nonostante gli incrementi tariffari disposti”;*

Visto l'art. 74 c.p.a., secondo cui *“nel caso in cui ravvisi la manifesta fondatezza [...] del ricorso, il giudice decide con sentenza in forma semplificata. La motivazione della sentenza può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo ovvero, se del caso, ad un precedente conforme”*;

Considerato che in materia di poteri impliciti il Consiglio di Stato, Sez. VI, con la “storica” sentenza 20 marzo 2015, n. 1532, tuttora attuale, ha delineato i limiti di tale “riflessione giuridica” stabilendo i seguenti principi: *“si è osservato al riguardo che negli ambiti caratterizzati da particolare tecnicismo, quale quello che qui viene in rilievo, le leggi di settore attribuiscono alle Autorità di regolazione e controllo, al fine di assicurare il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, non solo poteri amministrativi individuali ma anche poteri di regolazione. Come è noto, il principio di legalità impone non solo la indicazione dello scopo che l’Autorità amministrativa deve perseguire ma anche la predeterminazione, in funzione di garanzia, del contenuto e delle condizioni dell’esercizio dell’attività (come nel caso dell’esercizio dell’attività regolamentare ordinariamente esercitata dallo Stato ai sensi dell’articolo 17 della l. 23 agosto 1988, n. 400). Nel caso degli atti di regolazione adottati dalle Autorità amministrative di settore (quali quelli della cui legittimità qui si discute) la legge, tuttavia, normalmente non indica nei dettagli il relativo contenuto, né descrive in modo prescrittivo le condizioni e i limiti di esercizio della relativa attività. La parziale deroga al principio di legalità in senso sostanziale (che si estrinseca, in particolare, attraverso la tipica forma di esercizio del potere regolamentare ai sensi dell’articolo 17, cit., secondo un sistema ispirato a una rigorosa tipicità) si giustifica, nel caso delle Autorità indipendenti, in ragione dell’esigenza di assicurare il perseguimento di fini che la stessa legge predetermina: il particolare tecnicismo del settore impone, infatti, di assegnare alle Autorità il compito di prevedere e adeguare costantemente il contenuto delle regole tecniche all’evoluzione del sistema. Una predeterminazione*

legislativa rigida risulterebbe invero di ostacolo al perseguimento di tali scopi: da qui la conformità a Costituzione, in relazione agli atti regolatori in esame, dei poteri impliciti. D'altra parte, la dequotazione del tipico principio di legalità in senso sostanziale - giustificata, come detto, dalla valorizzazione degli scopi pubblici da perseguire in particolari settori quali quelli demandati alle Autorità amministrative indipendenti - impone, tuttavia, il rafforzamento del principio di legalità in senso procedimentale il quale si sostanzia, tra l'altro, nella previsione di rafforzate forme di partecipazione degli operatori del settore nell'ambito del procedimento di formazione degli atti regolamentari (in tal senso: Cons. Stato, VI, 2 maggio 2012, n. 2521; id., VI, 27 dicembre 2006, n. 7972)”

Preso atto che nella fattispecie, non solo non ricorre il requisito giurisprudenziale che giustifica un potere implicito - quale appunto l'appartenenza dello scopo, che la norma di legge attributiva del potere amministrativo intende perseguire, a una materia caratterizzata da alto tasso di tecnicismo e in continua evoluzione – ma non c'è neanche il presupposto strutturale tipico, ossia un rapporto bilaterale tra norma generale attributiva in capo a un soggetto del potere esplicitamente diretto al perseguimento dello scopo specifico e il riconoscimento, in capo a quest'ultimo, altresì di un potere implicito diretto a regolamentare il “vuoto normativo” lasciato dalla stessa norma attributiva, per il conseguimento di aspetto correlato al medesimo scopo. Nel caso in esame, infatti, vi è piuttosto un mero rapporto tra la norma generale “completa” (attributiva in capo a un soggetto del potere esplicitamente diretto al perseguimento dello scopo generale) di cui all'art. 7, comma 9, del codice della strada, e norma speciale (*id est*, l'art. 1 commi 420, 421, 422, 423, 426 e 427 della legge n. 234/2021) attributiva in via derogatoria, ad altro soggetto, del potere di disciplinare uno specifico aspetto dello stesso scopo: sicché non può da quest'ultima farsi discendere altresì un potere, implicito, diretto a regolamentare un aspetto già previsto dalla norma generale, non essendoci alcun “vuoto normativo”. Senza tacere, peraltro, da un lato, che la disciplina di cui al citato ultimo art. 1, in quanto derogatoria, deve necessariamente essere oggetto di

stretta interpretazione letterale; dall'altro, che quest'ultima attribuisce il potere speciale a uno specifico soggetto in veste di Commissario di Governo, e quindi in rappresentanza dello Stato, mentre la norma generale di cui all'art. 7, comma 9, del Codice della strada attribuisce il potere generale al Comune e al suo Sindaco: per cui non può ammettersi, in applicazione della teoria degli ordinamenti e del principio di sussidiarietà verticale, che un potere esplicitamente previsto in capo a un ordinamento (quale quello degli enti locali) sia implicitamente attribuito ad altro ordinamento (ossia, quello statale). Ne è la riprova la circostanza che le ordinanze sono state emesse dal Sindaco di Roma in veste di organo commissariale del Governo ai sensi del comma 425 dell'art. 1 della legge n. 234/2021 e non già in veste di vertice del Comune di Roma per ragioni di urgenza ai sensi del secondo periodo del comma 9 dell'art. 7 del Codice della strada;

Ritenuto, quindi, che il ricorso deve essere accolto perché manifestamente fondato, con conseguente annullamento delle ordinanze impugnate per difetto di incompetenza, non essendo sussumibile la fattispecie esaminata neanche nella categoria giuridica della correlazione tra poteri ma piuttosto in quella della c.d. usurpazione di un potere amministrativo attribuito ad altro ufficio amministrativo;

Atteso che la particolarità della fattispecie esaminata consente la compensazione tra le parti delle spese di lite;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie perché manifestamente fondato e, per l'effetto, annulla le ordinanze impugnate.

Spese di lite compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

N. 13074/2024 REG.RIC.

Francesco Elefante, Consigliere, Estensore

Ida Tascone, Referendario

L'ESTENSORE
Francesco Elefante

IL PRESIDENTE
Riccardo Savoia

IL SEGRETARIO