

Contingentamento bus gran turismo, potere conformativo e procedura a evidenza pubblica

di Mariangela Fiore

Data di pubblicazione: 19-8-2026

Il contingentamento dei mezzi adibiti al servizio di linea gran turismo nelle ZTL costituisce legittimo esercizio del potere conformativo dell'amministrazione comunale ex art. 7 d.lgs. n. 285/1992, volto alla tutela del patrimonio storico-artistico, della sicurezza, della vivibilità urbana e dell'equilibrio dei servizi di trasporto pubblico locale. Tale potere ha natura ampiamente discrezionale ed è sindacabile solo per manifesta illogicità. La definizione dei limiti quantitativi rientra nella competenza residuale della giunta comunale ex art. 48 TUEL, trattandosi di scelte di politica del traffico e gestione del territorio non riconducibili alla competenza dirigenziale né a quella riservata al Consiglio. La limitazione quantitativa non trasforma l'autorizzazione in concessione, rappresentando invece espressione del potere conformativo ex art. 41 Cost., analogo alla conformazione della proprietà ex art. 42, comma 2, Cost. Esercitata l'opzione del contingentamento, l'assegnazione delle autorizzazioni deve avvenire mediante procedura a evidenza pubblica, in armonia con i principi di trasparenza, correttezza e concorrenzialità sanciti dai Trattati UE, dalla Costituzione e dall'art. 12 l. n. 241/1990.

Guida alla lettura

In fatto

Con deliberazione n. 64 del 2024, la Giunta di Roma Capitale fissava in 55 unità il numero massimo di autobus gran turismo autorizzabili nelle ZTL BUS B e C, in attuazione del regolamento approvato con DAC n. 148/2023 (modificato da DAC n. 76/2024). Il regolamento, in continuità con la previgente disciplina del 2016, subordinava l'attività di trasporto GT a limiti quantitativi per tutelare il contesto urbano, la salute, la sicurezza e l'equilibrio con il TPL, prevedendo il rilascio delle autorizzazioni tramite procedura selettiva. La società A.D. 67 s.r.l., esercente servizi GT, impugnava il diniego di autorizzazione e gli atti presupposti, ottenendo dal TAR Lazio l'annullamento del diniego — adottato prima della fissazione del limite quantitativo — ma vedendo respinti i motivi aggiunti contro la delibera di contingentamento e la procedura a evidenza pubblica. Proponeva quindi appello, deducendo: incompetenza della Giunta, difetto di istruttoria (basata su dati statici riferiti a percorsi e fermate esistenti), illegittimità del contingentamento in sé e della procedura selettiva, mancata considerazione della specificità della propria linea «inedita», e violazione della disciplina regionale che qualificherebbe il GT in termini autorizzatori e non concessori.

Le argomentazioni

Il Consiglio di Stato ha respinto integralmente l'appello. Quanto alla competenza, ha affermato

che la delibera n. 64/2024 non costituisce atto gestionale ex art. 107 TUEL, bensì **atto di attuazione degli indirizzi consiliari di politica del traffico, rientrante nella competenza residuale della Giunta ex art. 48**, in linea con Cons. Stato, Sez. V, n. 362/2025.

Quanto all'istruttoria, lo studio del 2022 aggiornato al 2024 — basato su ricognizione degli impianti di fermata, analisi dei flussi veicolari e calcolo del grado di saturazione — è stato ritenuto adeguato, anche se fondato su dati dinamici: **la variabilità del dato non esime dall'obbligo istruttorio, né può pretendersi un'istruttoria su linee non ancora autorizzate.**

Nel merito, il Collegio ha qualificato il **contingentamento come potere conformativo ex art. 41 Cost., non trasformativo dell'autorizzazione in concessione, e lo ha ritenuto proporzionato rispetto agli obiettivi di tutela del patrimonio culturale, della sicurezza e della mobilità urbana, richiamando CGUE, Grande Sezione, 22 settembre 2020, C-724/18 e Corte Cost. n. 186/2025.** La fissazione del numero di 55 autobus — parametro che prescinde dalle specifiche linee non ancora autorizzate — supera il test di proporzionalità, garantendo comunque l'esercizio dell'attività. Infine, ha confermato che **la procedura a evidenza pubblica è conseguenza necessaria del contingentamento, in applicazione dei principi di trasparenza e concorrenza di matrice eurounitaria e dell'art. 12 l. n. 241/1990**, con l'abrogazione della riserva dei 2/3 per i precedenti titolari in accoglimento della segnalazione AGCM del 19.12.2023.

Il commento

La sentenza n. 5746/2026 rappresenta il punto di approdo più maturo della giurisprudenza amministrativa in materia di contingentamento dei servizi di trasporto gran turismo nelle aree urbane di pregio, e si segnala per aver affrontato (con una motivazione insolitamente ampia, che spazia dal riparto di competenze tra organi comunali fino alla compatibilità eurounitaria del contingentamento) tutte le questioni che il contenzioso seriale promosso dagli operatori NCC e GT contro Roma Capitale aveva sollevato.

Il primo nucleo tematico riguarda la **competenza**. La Sezione Quinta conferma che la fissazione di limiti quantitativi al traffico GT non è atto gestionale riservato ai dirigenti ex art. 107 TUEL, ma atto di indirizzo politico-amministrativo che attua le scelte programmatiche del Consiglio, rientrando nella competenza residuale della Giunta ex art. 48. L'approdo è in linea con Cons. Stato, Sez. V, n. 362/2025, ma acquista particolare rilievo nella vicenda romana perché la delibera n. 64/2024 non si limitava a dare mera esecuzione al regolamento, bensì compiva la scelta di tradurre in un numero preciso (55 autobus) il limite quantitativo, determinando così l'estensione effettiva del sacrificio imposto alla libertà d'impresa. La soluzione accolta è **coerente con il quadro normativo delineato dall'art. 7, comma 9, d.lgs. n. 285/1992, che attribuisce espressamente alla Giunta la delimitazione delle ZTL, e con l'elaborazione giurisprudenziale che ha progressivamente precisato il confine tra atti di indirizzo e atti di gestione: mentre l'istruttoria tecnica e l'adozione dei singoli provvedimenti autorizzatori spettano ai dirigenti, la determinazione dei limiti quantitativi — che implica il bilanciamento tra interessi pubblici e privati e la definizione della politica della mobilità — spetta all'organo di governo**, come già affermato da Cons. Stato, Sez. II, n. 7185/2021 e da TAR Lazio, Sez. II-bis, n. 3341/2023.

Il secondo nucleo, di maggiore spessore dogmatico, concerne la **qualificazione giuridica del contingentamento GT**. L'appellante sosteneva che, essendo il trasporto GT soggetto a regime autorizzatorio ex L. Regione Lazio n. 30/1998, l'introduzione di un limite quantitativo trasformerebbe surrettiziamente l'autorizzazione in concessione, in violazione del principio di tassatività dei regimi concessori. Il Consiglio di Stato respinge la tesi con un'articolata ricostruzione della distinzione tra concessione e autorizzazione: la **concessione postula una riserva di amministrazione** — cioè **un'attività che il privato non potrebbe svolgere in assenza del titolo concessorio**, perché **relativa a beni o interessi riservati ai pubblici poteri** — mentre l'**autorizzazione si limita a conformare un'attività che il privato potrebbe già svolgere sulla base delle regole generali dell'ordinamento, funzionalizzandola a un interesse pubblico**. Nel caso del GT non vi è riserva in capo all'amministrazione, trattandosi di mercato già sviluppato; **la limitazione quantitativa non crea una riserva, ma conforma l'attività ai sensi dell'art. 41 Cost.**, così come la conformazione della proprietà ex art. 42, comma 2, Cost. limita le facoltà dominicali per tutelare il paesaggio e il patrimonio storico-artistico. Il riferimento è a Cons. Stato, Sez. IV, n. 9487/2025, che aveva già applicato questa chiave di lettura in materia edilizia. In quest'ottica, la **qualificazione del regime GT come «paraconcessorio» da parte dell'AGCM** — espressione priva di specifica connotazione tecnica — viene **ridimensionata a mera notazione descrittiva del contingentamento, senza che da essa possano trarsi conseguenze sulla natura giuridica del titolo abilitativo**.

Il terzo nucleo tematico attiene alla **proporzionalità della misura**. La Sezione Quinta compie un esame articolato alla luce dei principi elaborati dalla **Corte di Giustizia (C-724/18, Cali Apartments)**, secondo cui **le restrizioni alla libera prestazione dei servizi devono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale, adeguate, necessarie e proporzionate**. La sentenza individua tali motivi nella **protezione dell'ambiente urbano, nella tutela del patrimonio culturale e nella sicurezza della circolazione** — tutti riconosciuti dalla giurisprudenza eurounitaria — e ritiene che **il contingentamento a 55 unità, circoscritto a determinate zone (ZTL BUS B e C), superi il test di proporzionalità perché non esclude l'esercizio dell'attività ma la limita entro soglie sostenibili, sulla base di un'istruttoria tecnica che ha analizzato la saturazione degli impianti di fermata e la frequenza massima dei passaggi**. La valutazione è coerente con i principi affermati da Corte costituzionale n. 186/2025 e da Cons. Stato, Sez. V, n. 282/2024, ed è rafforzata dal richiamo all'ampia discrezionalità comunale in materia di ZTL, sindacabile solo per manifesta illogicità (Cons. Stato, n. 7328/2024).

Il quarto nucleo — quello di maggiore impatto sistemico — riguarda la **conseguenza necessaria del contingentamento: la procedura a evidenza pubblica per l'assegnazione delle autorizzazioni**. La sentenza afferma con nettezza che, **una volta esercitata l'opzione del contingentamento e sancita la scarsità della risorsa, l'assegnazione non può che avvenire con gara, in applicazione dei principi di trasparenza, correttezza e concorrenzialità sanciti dai Trattati UE (artt. 52 e 62 TFUE), dalla Costituzione (artt. 3, 41, 97, 117) e dall'art. 12 l. n. 241/1990**. È un'affermazione di portata generale, che supera la specificità del trasporto GT e si candida a divenire **principio regolatore di tutti i mercati in cui l'amministrazione introduce contingentamenti: dalla premessa della scarsità discende l'obbligo della selezione competitiva, in piena coerenza con l'orientamento già**

emerso in materia di concessioni balneari e commercio su aree pubbliche. L'abrogazione della quota di riserva dei 2/3 a favore dei precedenti titolari — disposta dalla DAC n. 76/2024 in accoglimento della segnalazione AGCM del 19.12.2023 — completa il quadro, eliminando la barriera all'ingresso di nuovi operatori che avrebbe reso la gara solo apparente.

La sentenza n. 5746/2026 si colloca infine nel solco del contenzioso seriale che ha investito la disciplina romana del GT, da ultimo affrontato dal TAR Lazio, n. 7911/2025 (che aveva già annullato il diniego ma confermato il contingentamento), da TAR Lazio, n. 7688/2025 e n. 7692/2025 (che avevano dichiarato inammissibili per carenza di interesse i ricorsi contro il regolamento, ma ne avevano comunque scrutinato la legittimità sostanziale confermandola), e da TAR Lazio, n. 7712/2025 (che aveva invece censurato il blocco assoluto delle autorizzazioni in assenza di disciplina transitoria). La sentenza d'appello, pur non affrontando direttamente il tema della disciplina transitoria — non oggetto di specifica censura — offre un importante tassello di chiusura del sistema, confermando la piena legittimità dell'impianto regolatorio romano e chiarendo che la strada maestra per il contemperamento tra libertà d'impresa e tutela del territorio nelle città d'arte passa attraverso tre passaggi sequenziali: contingentamento basato su istruttoria tecnica, procedura selettiva aperta e non discriminatoria, e rimozione delle rendite di posizione dei precedenti titolari.

ubblicato il 16/07/2026

N. 05746/2026REG.PROV.COLL.

N. 09186/2025 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9186 del 2025, proposto da

A.D. 67 s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore,

rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Pazzaglia, con domicilio eletto

presso il suo studio in Roma, largo Amilcare Ponchielli n.6;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentato e difeso dall'avvocato Rodolfo Murra, con domicilio digitale

come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Adriana Levi, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 7911/2025, resa tra le parti,

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 7 maggio 2026 il Cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati Antonio Pazzaglia e Rodolfo Murra.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La controversia riguarda la nota 26 ottobre 2023 n. QG/43880, con la quale Roma Capitale ha rigettato la domanda di autorizzazione all'esercizio di un servizio di trasporto di linea gran turismo presentata dalla ricorrente in data 23 agosto 2023.
2. A.D. 67 s.r.l. ha impugnato detto diniego, congiuntamente agli atti presupposti, conseguenti e comunque connessi, anche se non conosciuti, ivi compresi il preavviso di rigetto 3 ottobre 2023 prot. QG/39881 del 3.10.2023 e la deliberazione dell'Assemblea capitolina n. 148 del 2023 in parte qua.
3. La società ha gravato con motivi aggiunti la deliberazione di Giunta capitolina n. 64 del 2024, pubblicata dal 15 marzo 2024, recante “

Attuazione dell'art. 17 del Regolamento per i servizi di trasporto di linea su

strada non connotati da oneri di servizio pubblico approvato con

Deliberazione Dell'assemblea Capitolina n 148/2023 - Definizione dei

volumi di traffico sostenibili dei mezzi adibiti al servizio di linea Gran

Turismo ricadente all'interno della ZTL BUS B e della ZTL BUS C".

4. Con ulteriori motivi aggiunti è stata impugnata la deliberazione di Assemblea capitolina n. 76 del 2024, pubblicata dal 25.09.2024, recante

"Modifica del Regolamento in materia di Servizi di Trasporto di Linea su

strada non connotati da oneri di Servizio Pubblico”, approvato con

deliberazione dell'Assemblea capitolina n. 148 del 7 settembre 2023,

nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente e comunque connesso,

ivi compreso per quanto occorrer possa la Decisione n. 44/2024.

4. Il Tar Lazio – Roma, con sentenza 23 aprile 2025 n. 7911, ha accolto il ricorso introduttivo, annullando la nota 26 ottobre 2023 n. QG/43880, e respinto i motivi aggiunti.

5. A.D. 67 s.r.l. (di seguito: “A.D.”) ha appellato la sentenza con ricorso n. 9186 del 2025.

6. Nel corso del presente grado di giudizio si è costituita Roma Capitale.

7. All’udienza del 7 maggio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

8. L’appello è infondato.

9. L'appellante ha impugnato la sentenza nella parte in cui A.D. è risultata soccombente.

Il Tar ha ritenuto fondato il primo motivo contenuto nel ricorso, annullando il diniego impugnato in quanto adottato allorquando non era stata ancora approvata la deliberazione di definizione dei livelli di contingentamento (poi adottata con deliberazione n. 64 del 2024), alla quale è condizionata l'operatività della disciplina imperniata sulla fissazione di "limiti quantitativi da apporre all'attività di trasporto di gran turismo" dall'art. 17 del regolamento approvato con DAC n. 148 del 2023 e poi modificato (di seguito: "regolamento").

I rimanenti motivi, contenuti nel ricorso introduttivo e nei motivi aggiunti, sono stati ritenuti infondati dal giudice di primo grado, con decisione qui impugnata.

10. Con il primo motivo l'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar non ha motivato la reiezione del primo mezzo contenuto nei motivi aggiunti (primo profilo del primo motivo).

Con detto mezzo è stata censurata la deliberazione n. 64 del 2024, che ha determinato in 55 unità il numero massimo di autobus che possono essere autorizzati, per violazione dell'art. 18 del regolamento, dove la giunta è delegata a individuare la "quantità di trasporto massima in termini di flussi veicolari transitanti sulle arterie stradali ricadenti nelle ZTL BUS B e ZTL BUS C". Invece, in tesi, la giunta ha determinato la quantità massima di autobus sostenibile dalle fermate esistenti, e già utilizzate dagli operatori titolari di autorizzazione, al momento dell'analisi.

Pertanto la domanda presentata dall'appellante, riguardante una linea "inedita", sarebbe stata denegata senza valutare le specificità del caso.

11. Con il secondo profilo del primo motivo l'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar ha ritenuto infondato il secondo mezzo contenuto nei motivi aggiunti, riguardante il difetto competenza della giunta e il difetto di istruttoria.

In particolare, l'istruttoria in vista dell'approvazione della delibera n. 64 del 2024:

- sarebbe stata svolta considerando i percorsi e le fermate in essere, pur avendo contingentato le linee non in relazione alle “strade e fermate oggi occupate, bensì in tutto il territorio centrale e semicentrale della città di Roma”;
- ha ad oggetto la “quantità massima di autobus sostenibile dalle fermate esistenti già utilizzate dagli operatori titolari di autorizzazione” mentre avrebbe dovuto riguardare la “quantità di trasporto massima in termini di flussi veicolari transitanti sulle arterie stradali ricadenti nelle ZTL BUS B e ZTL BUS C”;
- pur considerando uno studio del 2024, si è basata “su di un elemento (i percorsi e le fermate in essere a quel momento) che non è statico, ma dinamico e variabile”, come evidente dal fatto che l'amministrazione ha individuato, nel corso degli anni, un numero massimo id autobus sempre diverso;
- sarebbe stata svolta con la finalità con volontà di evitare congestioni del traffico, tuttavia “la formazione di eventuali accodamenti non è causata dal numero in sé degli autobus, ma dal loro numero in rapporto al numero degli stalli di fermata”;
- dà conto di esigenze di contingentamento del traffico che non trovano causa nei servizi di gran turismo e non richiedono limiti quantitativi alla circolazione degli autobus;
- si è basata sullo studio del 2024, che riporta dati dei quali non è indicata la data di riferimento, si riferisce a bassa e alta stagione senza meglio circoscrivere le nozioni e contiene dati inattendibili.

12. Con il secondo motivo l'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar ha ritenuto infondato il secondo motivo del ricorso introduttivo e i motivi aggiunti nella parte in cui l'odierna appellante ha contingentato le autorizzazioni all'esercizio del servizio gran turismo,

subordinando il rilascio all'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica.

In particolare, l'appellante ha censurato le disposizioni regolamentari, la carenza di istruttoria, la mancata considerazione della finalità del servizio gran turismo in base alla l.r. n. 30 del 1998, il mancato rispetto della giurisprudenza eurounitaria sul dovere di chiarezza e trasparenza delle condizioni di rilascio delle autorizzazioni.

13. Dapprima si rileva che non si pone un tema di incompetenza della giunta ad adottare la deliberazione n. 64 del 2024.

Ai sensi dell'art. 48 la giunta pone in essere tutti gli atti che non siano riservati al consiglio e al sindaco e che non siano di competenza dei dirigenti.

La deliberazione n. 64 del 2024 non costituisce un atto gestionale ai sensi dell'art. 107 del d. lgs. n. 267 del 2000 dal momento che delinea scelte che attuano indirizzi, delineati dal consiglio, di politica del traffico e di gestione del territorio cittadino.

Pertanto non vien in evidenza la competenza dirigenziale.

Né si pone un tema di competenza del consiglio comunale in quanto la deliberazione n. 64 del 2024 è stata adottata dalla giunta in attuazione degli artt. 17 e 18 del regolamento.

L'art. 17 del regolamento approvato dal consiglio comunale intesta alla giunta il compito di definire i volumi di traffico sostenibili, predeterminando i criteri che la giunta deve rispettare.

Posto che la definizione dei limiti quantitativi di traffico sostenibili non rientra nelle competenze riservate al consiglio dall'art. 42 del d. lgs. n. 267 del 2020 può ritenersi che detto atto rientri nella competenza residuale della giunta, così come delineata dall'art. 48 del d. lgs. n. 267 del 2000 (Cons. St., sez. V, 17 gennaio 2025 n. 362).

14. Precisato ciò, l'art. 17 comma 1 del regolamento prevede che lo svolgimento dell'attività di trasporto di gran turismo sia soggetta "a limiti quantitativi" per tutelare, "nelle aree denominate ZTL BUS B e ZTL BUS C", i seguenti interessi pubblici: "il pregevole contesto urbano capitolino", "il diritto alla salute ed alla salubrità ambientale", "la sicurezza dei viaggiatori", nonché per "creare condizioni eque e non discriminatorie per l'accesso al mercato dei servizi di trasporto di persone soggetti ad autorizzazione amministrativa", per "garantire i diritti dell'utenza sanciti dalla normativa comunitaria", per "preservare l'equilibrio dei contratti di servizio stipulati con gli affidatari del trasporto pubblico locale soggetto ad obblighi di servizio pubblico", per "addivenire ad un uso degli spazi razionale e improntato ad un'ottica di intermodalità tra le varie componenti della mobilità cittadina" e per "fornire agli stakeholder un quadro regolamentare certo entro cui operare" (art. 1 comma 4 del regolamento).

Laddove, nel comma 2 dell'art. 17, si fa riferimento ai "volumi di traffico sostenibili" che devono essere definiti dalla giunta "nel rispetto dei criteri enunciati dal successivo art. 18 del presente Regolamento", si richiamano i limiti quantitativi di cui al comma precedente, riguardanti il "servizio di gran turismo nelle aree denominate ZTL BUS B e ZTL BUS C" (così la rubrica dell'art. 17 del regolamento).

In base al successivo art. 18 la fissazione, da parte della giunta capitolina (art. 17 comma 2 del regolamento), dei limiti quantitativi dell'attività di trasporto di gran turismo, "ovvero" la "individuazione della quantità di trasporto massima in termini di flussi veicolari transitanti sulle arterie stradali ricadenti nelle ZTL BUS B e ZTL BUS C" richiede di tenere conto di alcuni criteri.

L'art. 17 comma 3 del regolamento dispone che "Le autorizzazioni per l'esercizio delle linee di gran turismo che interessano, in tutto o in parte, le aree ricadenti nelle ZTL BUS B e ZTL BUS C sono rilasciate a seguito di apposita procedura selettiva come indicato nel successivo art. 19".

E stato abrogato con delibera n. 76 del 2024 il successivo periodo, recante "nell'ambito della predetta procedura, agli operatori titolari di autorizzazioni in essere prive di termine finale verrà riservata una quota non inferiore ai

2/3 dei volumi di traffico individuati dalla Giunta Capitolina ai sensi del precedente comma 2”.

Né può essere censurato il regolamento per mancanza di istruttoria rispetto al contingentamento dei mezzi gran turismo in quanto detta decisione è in linea con la precedente disciplina capitolina.

Infatti, il regolamento si pone in continuità con la disciplina regolamentare previgente, di cui alla deliberazione n. 18 del 2016, contenente il contingentamento delle autorizzazioni al servizio di trasporto di linea gran turismo nell'area ricompresa nelle vigenti ZTL BUS "B" e "C".

Dalla nota 22 settembre 2022 n. 62568, recante “Adeguamento del Regolamento per il servizio di trasporto pubblico di linea di Gran Turismo”, si desume che sono stati svolti approfondimenti, emergendo “dall’osservazione allo stato attuale e dalla ricognizione di tutti gli studi condotti in passato” che “l’impatto di maggior criticità dei servizi GT è relativo alla sovrasaturazione degli impianti di fermata posti nel centro storico, sui quali si concentra la quasi totalità dei servizi di linea autorizzati”. E’ poi fatto riferimento allo studio “l’impatto di maggior criticità dei servizi GT è relativo alla sovrasaturazione degli impianti di fermata posti nel centro storico, sui quali si concentra la quasi totalità dei servizi di linea autorizzati” e alla conclusione dello stesso, appunto trasmesso con la stessa nota.

Pertanto, risulta compiuta l’istruttoria in vista del regolamento approvato con deliberazione n. 148 del 2023.

Né depone in senso contrario la predetta nota 22 settembre 2022 n. 62568, dove si legge che “A seguito del completamento da parte di codesto Dipartimento nel corso dello scorso mese di giugno della bozza di Regolamento in oggetto, con nota prot. n. QG/22857 del 23/06/2022 è stato chiesto alla scrivente di procedere alla finalizzazione dello studio per la determinazione del numero massimo di mezzi GT da autorizzare”.

Si evince pertanto che lo studio, poi effettivamente svolto, è stato richiesto dopo il “completamento”, da parte degli uffici amministrativi, della bozza di regolamento, quindi comunque prima dell’adozione del regolamento da

parte dell'organo (elettivo) competente e quindi idoneo a consentire l'approfondimento del tema da parte dell'organo competente.

Pertanto, posto che il regolamento ha disposto il contingentamento in linea di continuità con quanto previsto in precedenza, demandando ad altro atto la fissazione del limite numerico, non risulta fondata la censura di carenza di istruttoria, anche considerando che la decisione si appunta, e si connota, per gli obiettivi di politica di gestione del territorio ai quali è preordinata.

Né contrasta con il contenuto del regolamento la sopra richiamata nota 22 settembre 2022 n. 62568, laddove si dà conto delle “difficoltà di una efficace concretizzazione di eventuali limitazioni definite in base all'impatto in termini di inquinamento atmosferico”, condividendo “l'insussistenza di condizioni basate su tali criteri per efficaci limitazioni al numero di mezzi GT autorizzabili, l'apporto dei quali in termini emissivi costituirebbe comunque una quota marginale rispetto al totale da traffico”, considerata “l'esiguità del numero di veicoli GT e la modestia del loro contributo per le emissioni inquinanti rispetto al traffico veicolare complessivo che interessa la rete viaria dell'area centrale”.

Pertanto detto confronto è avvenuto sulla possibilità di giustificare il contingentamento con la volontà di ridurre l'inquinamento atmosferico, che infatti non costituisce obiettivo specifico della misura.

15. Con deliberazione n. 64 del 2024 Roma Capitale ha fissato “in complessive 55 (cinquantacinque) unità il numero massimo dei mezzi ammessi all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico di linea di Gran Turismo nelle aree del territorio capitolino ricadenti nella ZTL BUS "B" e "C".

Con deliberazione n. 64 del 2024 Roma Capitale ha quindi limitato la circolazione di mezzi di gran turismo in zone della città (ZTL BUS "B" e "C"), oltre ad avere dato mandato al Dipartimento mobilità sostenibile e trasporti di indire un'apposita procedura ad evidenza pubblica per l'assegnazione delle autorizzazioni per l'esercizio della stessa attività di trasporto nelle zone sottoposte al contingentamento e ad avere sancito il divieto di emissione di nuove autorizzazioni nelle more dell'individuazione

dei futuri assegnatari.

Così facendo Roma Capitale ha deciso un contingentamento per l'accesso degli autobus gran turismo alle aree turistiche della città, laddove i servizi "gran turismo" sono definiti dall'art. 4 comma 55 bis della l.r. n. 30 del 1998, come quelli che "hanno lo scopo di valorizzare le caratteristiche artistiche, storico-ambientali e paesaggistiche delle località da essi collegate che si effettuano a tariffa libera".

16. In base alla legge regionale n. 30 del 1998 la Regione promuove lo sviluppo e il miglioramento del sistema del trasporto pubblico locale, attraverso, per quanto di interesse in questa sede, il decentramento a livello locale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di trasporto pubblico locale che non richiedano l'esercizio unitario a livello regionale (art. 1).

Fra i criteri informativi dello sviluppo del sistema del trasporto pubblico locale sono indicati "l'incentivazione e il miglioramento della mobilità urbana, con particolare riguardo alle aree con elevati livelli di congestione e inquinamento, favorendo il riequilibrio modale attraverso la razionalizzazione del traffico privato, il riassetto della rete e la riorganizzazione dei servizi di trasporto pubblico", "l'incentivazione ed il miglioramento della mobilità extraurbana, mediante il riassetto dell'intera rete e la riorganizzazione dei servizi, anche per assicurare l'integrazione tra i diversi modi di trasporto" e "il superamento degli assetti monopolistici e l'introduzione di regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto pubblico locale, mediante il ricorso alle procedure concorsuali per la scelta del gestore", oltre che "il rafforzamento dell'integrazione modale e tariffaria" (art. 1 della l.r. n. 30 del 1998)

17. In termini più generali, i poteri comunali in ordine alle prerogative di viabilità, sicurezza e incolumità pubblica, ordine pubblico e ambiente, sono intestate al Comune in quanto si riverberino sul territorio di riferimento.

L'art. 118 Cost. conferisce in termini generali le funzioni amministrative ai Comuni, salvo diversa previsione, da adottarsi nel rispetto del principio di sussidiarietà: il livello di governo comunale rispetta detto criterio di

allocazione delle funzioni con riferimento alle attività che hanno impatto nell'ambito del territorio di riferimento.

In tale contesto con l'art. 1 della legge n. 59 del 1997 il governo è stato delegato a emanare i decreti legislativi volti a conferire alle regioni e agli enti locali funzioni e compiti amministrativi nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella presente legge (comma 1).

Con il successivo comma 2 dello stesso articolo sono conferite alle regioni e agli enti locali “tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori”.

Ai sensi del d. lgs. n. 112 del 1998, adottato in attuazione della delega “la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai comuni, alle province e alle comunità montane” (art. 3 comma 2).

Nell'ambito della sez. II del d. lgs. n. 112 del 1998, dedicata alla “Urbanistica, pianificazione territoriale e bellezze naturali” le regioni e gli enti locali hanno una propria competenza complessiva, seppur residuale (“Sono conferite alle regioni e agli enti locali, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59, tutte le funzioni amministrative non espressamente mantenute allo Stato dalle disposizioni della presente sezione”). Sono altresì conferite alle regioni e agli enti locali i “i compiti di protezione ed osservazione delle zone costiere” (art. 70).

Ai sensi dell'art. 99 del d. lgs. n. 112 del 1998 sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative relative alla viabilità non devolute ad altri livelli di governo e tra queste, in particolare, “le funzioni di programmazione, progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione delle strade non rientranti nella rete autostradale e stradale nazionale, compresa la nuova costruzione o il miglioramento di quelle esistenti, nonché la vigilanza sulle strade conferite”.

Ai sensi del successivo art. 161 del d. lgs. n. 112 del 1998 nelle materie ad essi rispettivamente trasferite o attribuite sono conferiti alle regioni e agli

enti locali “tutte le funzioni ed i compiti di polizia amministrativa, salvo le riserve allo Stato”.

Successivamente, con l'art. 14 comma 27 del d.l. n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010, sono state definite le funzioni fondamentali (il cui esercizio è obbligatorio ai sensi del precedente comma 26), fra le quali è compresa l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale e la polizia municipale e polizia amministrativa locale (art. 14 comma 27).

Con specifico riferimento alla disciplina della circolazione stradale lo Stato, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui, fra l'altro, all'art. 117 comma 2 lett. h Cost. (ordine pubblico e sicurezza, così Corte cost. 13 aprile 2023 n. 69), oltre che all'art. 117 comma 2 lett. l Cost. (ordinamento civile) e all'117 comma 2 lett. s) Cost. (tutela dell'ambiente e dell'ecosistema), ha disciplinato le competenze con il d. lgs. n. 285 del 1992, allocando le relative funzioni amministrative al più idoneo livello di governo, secondo i criteri di cui all'art. 118 Cost.

Con specifico riferimento alla viabilità nell'ambito del centro abitato, così come delimitato ai sensi dell'art. 4 del d. lgs.n. 285 del 1992, la regolamentazione della circolazione è devoluta ai comuni (art. 7), che possono, fra l'altro (per quanto di interesse in questa sede) e alle specifiche condizioni ivi previste:

- disporre, per il tempo strettamente necessario, la sospensione della circolazione di tutte o di alcune categorie di utenti per motivi di incolumità pubblica ovvero per urgenti e improrogabili motivi attinenti alla tutela del patrimonio stradale o ad esigenze di carattere tecnico;
- stabilire obblighi, divieti e limitazioni di carattere temporaneo o permanente per ciascuna strada o tratto di essa, o per determinate categorie di utenti, in relazione alle esigenze della circolazione o alle caratteristiche strutturali delle strade;
- riservare corsie, anche protette, a determinate categorie di veicoli, anche con guida di rotaie, o a veicoli destinati a determinati usi;

- vietare o limitare o subordinare al pagamento di una somma il parcheggio o la sosta dei veicoli;
- 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;
- stabilire la precedenza su determinate strade o tratti di strade, anche quando la intensità o la sicurezza del traffico lo richiedano;
- riservare limitati spazi alla sosta, a carattere permanente o temporaneo;
- stabilire aree nelle quali è autorizzato il parcheggio dei veicoli;
- riservare strade alla circolazione dei veicoli adibiti a servizi pubblici di trasporto, al fine di favorire la mobilità urbana.

In particolare, ai sensi dell'art. 7 comma 9 del d. lgs. n. 285 del 1992 “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”.

La stessa giurisprudenza, in ordine all'art. 7 comma 9 del d. lgs. n. 285 del 1992, ha riconosciuto che “tale previsione attribuisce espressamente alla giunta comunale un potere generale di regolazione delle limitazioni del traffico veicolare urbano e d'individuazione di specifiche aree da pedonalizzare, in considerazione del generale impatto sul territorio, corrispondendo ad un obiettivo programmatico generale del traffico veicolare. La giunta comunale può, dunque, imporre specifici divieti, integrali e non, di circolazione e sosta, contestualmente a una considerazione di sistema delle esigenze di regolamentazione del traffico e della distribuzione di ragione urbanistica delle funzioni (residenziale, commerciale, ecc.) e di salvaguardia dei centri storici o comunque delle zone da opportunamente pedonalizzare o semipedonalizzare” (Cons. St., sez. II, 27 ottobre 2021 n. 7185 e sez. V, 21 ottobre 2019 n. 7129).

Le regole di circolazione dei mezzi di gran turismo in determinate zone della città rispondono, in base a quanto espressamente indicato negli artt. 17 e 18 del regolamento e nella deliberazione n. 64 del 2024, alle suddette finalità.

Detto potere è un potere avente un contenuto discrezionale, potendo essere attuato attraverso plurime e diverse prescrizioni, dettate non solo da necessità tecniche o comunque dall'esercizio di una discrezionalità tecnica, ma anche da scelte amministrative: i provvedimenti limitativi della circolazione veicolare all'interno dei centri abitati sono espressione di "scelte latamente discrezionali, che coprono un arco esteso di soluzioni possibili, incidenti su valori costituzionali spesso contrapposti, che vanno temperati secondo criteri di ragionevolezza la cui scelta è rimessa all'autorità competente" (Cons. St., sez. V, 9 gennaio 2024 n. 282).

Laddove emergono, nell'ambito del territorio comunale, esigenze di regolazione del traffico veicolare, di contenere le ricadute negative sulla vivibilità del centro urbano, sull'ambiente e sulla sicurezza e incolumità pubblica, nonché sulla preservazione del patrimonio artistico e storico, il Comune è dotato del potere di soddisfarli nei termini sopra esposti.

18. L'amministrazione capitolina ha, quindi, adottato i provvedimenti gravati nell'esercizio dei poteri sopra richiamati, che si iscrivono nei più ampi poteri conferiti ai comuni in quanto enti locali di maggiore prossimità al cittadino.

In particolare, l'Ente, con i provvedimenti impugnati, ha declinato le concrete modalità di limitazione del traffico dal punto di vista spaziale e oggettivo.

Dal punto di vista spaziale, l'area interessata dall'intervento non copre l'intero territorio comunale e, dal punto di vista oggettivo, la disciplina riguarda una determinata categoria di veicoli.

La concreta conformazione fissata da Roma Capitale attraverso l'imposizione di un contingentamento di mezzi di gran turismo in determinate zone è, in definitiva, il risultato del temperamento delle finalità di interesse generale con la libertà imprenditoriale coinvolte, che - in

omaggio al principio di proporzionalità, volto a imporre, attraverso i tre stadi dell'idoneità, della necessità e della proporzionalità in senso stretto (o

adeguatezza), un *ad hoc balancing* finalizzato alla definizione del

equilibrata regola del caso concreto - non ha visto il sacrificio totale di

queste ultime, che continuano a poter essere esercitate, nell'area

prescelta, in determinati limiti e condizioni.

Che la conformazione della circolazione stradale risponda a una pluralità di interessi pubblici cui sono correlate diverse e fondamentali libertà personali è riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale: “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. La tipologia dei limiti (divieti, diversità temporali o di utilizzazioni, subordinazione a certe condizioni) viene articolata dalla pubblica autorità tenendo conto dei vari elementi in gioco: diversità dei mezzi impiegati, impatto ambientale, situazione topografica o dei servizi pubblici, conseguenze pregiudizievoli derivanti dall’uso indiscriminato del mezzo privato. Si tratta pur sempre, però, di una disciplina funzionale alla pluralità degli interessi pubblici meritevoli di tutela ed alle diverse esigenze, e sempre che queste rispondano a criteri di ragionevolezza” (Corte cost. 19

luglio 1996 n. 264).

Da un lato, infatti, gli atti gravati rispondono a esigenze di viabilità, che richiamano la generale disciplina della circolazione stradale e, quindi, profili di incolumità personale (Corte cost. 13 aprile 2023 n. 69), considerato che “le condotte di violazione delle regole della circolazione stradale “offendono l’incolumità personale e la vita” (Corte cost. 27 ottobre 2023 n. 195), oltre a richiamare il patrimonio ambientale e culturale di cui all’art. 9 Cost., che attribuisce il compito di tutelare il patrimonio storico e artistico della Nazione alla “Repubblica”, che comprende, in base all’art. 114 comma 1 Cost., anche le regioni e i comuni (Corte cost., 16 dicembre 2025 n. 186).

Dall’altro lato, il contingentamento qui controverso coinvolge libertà costituzionalmente protette quali la libertà di circolazione (art. 16 Cost.) e le libertà economiche (art. 41 Cost.).

Nondimeno, l’art. 16 Cost. “non preclude alla legge di adottare, per ragioni di pubblico interesse, misure che influiscano sul movimento della popolazione” (Corte cost. 29 gennaio 2005 n. 66).

E’, pertanto, costituzionalmente legittima una previsione come quella dell’art. 7 del Codice della strada, in quanto l’art. 16 Cost. consente limitazioni giustificate in funzione di altri interessi pubblici egualmente meritevoli di tutela (Cons. St., sez. V, 9 gennaio 2024 n. 282).

Né può ritenersi che le ragioni delle libertà economiche, di cui è espressione la disciplina sull’attività gran turismo, soverchino le ragioni di pubblico interesse la cui tutela è affidata ai comuni.

Il sacrificio delle libertà economiche, di fronte all’esistenza delle suddette ragioni di interesse pubblico, costituisce, infatti, anche in ambito europeo, un principio di carattere generale ormai incontrastato, essendo sancito a livello dei trattati e in particolare dall’art. 52 TFUE, nel capo dedicato appunto alla libertà di stabilimento, richiamato per quanto concerne la libertà di prestazione dei servizi dall’art. 62.

A tale ultimo riguardo, con i provvedimenti impugnati le finalità di interesse generale sono state contemperate con le prerogative di circolazione stradale e le esigenze commerciali e imprenditoriali di trasporto, attraverso l'imposizione di un numero massimo di 55 mezzi di gran turismo, circoscritta a determinate, seppur ampie, zone della città.

Il sacrificio delle libertà economiche, di fronte alle suddette ragioni e ai conseguenti profili di diritto pubblico, costituisce anche in ambito europeo un principio di carattere generale sancito a livello dei trattati e in particolare dall'art. 52 TFUE, nel capo dedicato alla libertà di stabilimento, richiamato per quanto concerne la libertà di prestazione dei servizi dall'art. 62.

Il bilanciamento fra le ragioni che si contrappongono alla libertà economica privata e quest'ultima deve essere effettuato - attraverso un approccio sistemico che rifiuta la sussistenza di valori tiranni astrattamente prevalenti e implica una ponderazione sistemica e integrata degli interessi in rilievo- in modo tale da non sacrificare ingiustificatamente le prime, secondo i ricordati canoni, enucleati dalla costante giurisprudenza della Corte di giustizia, dell'adeguatezza, della necessità e della proporzionalità, nel senso cioè che le restrizioni debbono trovare giustificazione nei limiti strettamente necessari a perseguire l'obiettivo e non vadano oltre questo limite.

Secondo la Corte di giustizia i criteri che supportano la limitazione della libertà di iniziativa economica debbono essere "giustificati da un motivo imperativo di interesse generale, commisurati all'obiettivo di interesse generale, chiari e inequivocabili, oggettivi, resi pubblici preventivamente e, infine, trasparenti e accessibili".

Fra i motivi imperativi d'interesse generale vi sono l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica e la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, oltre che la conservazione del patrimonio nazionale storico ed artistico.

Nel caso di specie, il contingentamento dei mezzi gran turismo è volto a perseguire gli obiettivi del "pregevole contesto urbano capitolino", "diritto alla salute ed alla salubrità ambientale", "sicurezza dei viaggiatori", "preservare l'equilibrio dei contratti di servizio stipulati con gli affidatari del

trasporto pubblico locale soggetto ad obblighi di servizio pubblico”, per “addivenire ad un uso degli spazi razionale e improntato ad un'ottica di intermodalità tra le varie componenti della mobilità cittadina” e per “fornire agli stakeholder un quadro regolamentare certo entro cui operare” (art. 1 comma 4 del regolamento).

In tale prospettiva, il regolamento declina la misura come funzionale a perseguire gli obiettivi di interesse generale di cui al diritto euro-unitario, con specifico riferimento alla tutela dell'incolumità, dell'ambiente urbano e della conservazione del patrimonio culturale, inteso anche in termini di adeguata fruibilità (“i motivi imperativi di interesse generale di cui gli Stati membri possono legittimamente avvalersi siano motivi riconosciuti come tali dalla giurisprudenza della Corte, i quali includono, in particolare, le giustificazioni relative alla protezione dell'ambiente urbano”, Cgue, Grande sezione, 22 settembre 2020, C-724/18 e C-727/18).

Peraltro, detti obiettivi trovano riferimento, almeno in parte, nei criteri informativi dello sviluppo del sistema del trasporto pubblico locale dettati dall'art. 1 della l.r. n. 30 del 1998 (e sopra richiamati), a partire dalla “incentivazione e il miglioramento della mobilità urbana”.

La proporzionalità della misura all'obiettivo perseguito richiede di valutare se quest'ultimo non possa essere conseguito tramite una misura meno restrittiva.

Al riguardo, si rileva che la misura del contingentamento assicura comunque l'esercizio dell'attività di trasporto turistico, seppur limitandola, e comunque assicurando agli interessati la possibilità di svolgerla sulla base di una gara (su cui infra).

Detta misura è stata preceduta da apposita istruttoria (su cui infra).

Né può ritenersi che sia necessariamente più proporzionata una diversa declinazione della misura di contingentamento, ancorata, ad esempio, a prevedere un determinato numero di linee per zone o percorso.

Infatti, una diversa regola è difficilmente declinabile in termini preventivi e

non necessariamente assicura una maggiore possibilità di esercizio dell'attività imprenditoriale, convogliando comunque una minore trasparenza nella prevedibilità.

In ogni caso il sindacato di legittimità non consente al giudice di sostituirsi all'amministrazione.

Pertanto, anche a ritenere opinabile la valutazione compiuta dalla commissione, il giudice deve fermarsi quando il risultato al quale è giunta l'amministrazione è uno di quelli resi possibili dall'applicazione della disciplina di settore.

Peraltro, posto che le zone di interesse turistico sono comunque note, neppure assicura necessariamente un diverso (più elevato) limite quantitativo.

Né è di per sé censurabile il numero di 55 mezzi, pretendendo che esso sia maggiore, in quanto la fissazione dello stesso è direttamente funzionale all'interesse perseguito, in termini di minor traffico urbano e di equilibrio fra le varie tipologie di trasporto, nella prospettiva di addivenire a un uso degli spazi che garantisca l'intermodalità tra le varie componenti della mobilità cittadina.

Del resto, la decisione è basata sulle circostanze specifiche e sulle caratteristiche del territorio cittadino, di cui l'autorità locale ha una conoscenza privilegiata (Cgue, Grande sezione, 22 settembre 2020, C-724/18).

Infine, la necessità e la proporzione della misura adottata si misura anche rispetto all'intera politica di gestione del traffico, che non è qui in esame.

La chiarezza e la trasparenza sono assicurati dall'adozione dei provvedimenti qui impugnati e dalla chiarezza della regola posta, così da rendere le condizioni di esercizio facilmente comprensibili per tutti, evitando qualsiasi ambiguità nel tenore letterale.

L'accessibilità è ancorata dallo svolgimento della gara (su cui infra). Infatti

Il tema trattato dalla Corte di Giustizia in materia di trasporto di linea gran turismo è stato quello dell'incompatibilità con le norme dei Trattati delle disposizioni nazionali che subordinano il rilascio dell'autorizzazione a criteri non chiari, non oggettivi, non predeterminati in anticipo e non conoscibili preventivamente dall'operatore economico.

La Corte ha sottolineato che “un regime di previa autorizzazione amministrativa non può legittimare un comportamento discrezionale da parte delle autorità nazionali, tale da vanificare le disposizioni dell'Unione, in particolare quelle relative ad una libertà fondamentale come quella oggetto della causa principale”, così giustificando un regime di previa autorizzazione, “anche quando deroghi ad una libertà fondamentale siffatta”, se “fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, che garantiscano la sua idoneità a circoscrivere sufficientemente l'esercizio del potere discrezionale delle autorità nazionali” (Cgue, sez. III, 22 dicembre 2010, C-338/09).

19. Si rileva, quindi, la varietà degli interessi sottesi alla decisione, che rendono la stessa particolarmente complessa.

Infatti, le decisioni qui in esame sottendono interessi generali variegati (all'ambiente, specie urbano, alla sicurezza e fluidità della circolazione, alla libertà di circolazione, alla libertà di iniziativa economica, al rispetto del patrimonio culturale, artistico e storico, al trasporto).

Dette prerogative sono variamente intestate a categorie di soggetti (abitanti di Roma, turisti e imprenditori e lavoratori), con modalità a volte contrapposte, pur facendo riferimento, almeno in parte, allo stesso ambito soggettivo (si pensi alla libertà di circolazione, intestata a tutti i predetti soggetti).

Né si può muovere dal riconoscimento, da parte della l.r. n. 30 del 1998, dello scopo del servizio gran turismo nel senso di “valorizzare le caratteristiche artistiche, storico-ambientali e paesaggistiche delle località” (art. 4 comma 5 della l.r. n. 30 del 1998), per desumere che detta attività non possa contrapporsi alla necessità di tutelare il valore artistico e storico della città.

La disposizione fa, infatti, riferimento alla strumentalità del servizio a consentire la fruizione dei siti di interesse monumentale, senza che possa essere obliterato che la fruizione di detti beni (non solo da parte dei clienti delle linee gran turismo) pone, di per sé, un tema di tutela dei beni stessi e di fruibilità collettiva.

Di fondo si misurano il diritto all'abitare la città, la libertà di visitarla e la libertà di impresa.

Detti interessi e la loro rilevanza ai fini della gestione della città si inseriscono, e richiamano, l'intera politica di gestione del traffico, che non è qui in esame.

Da un lato, la scelta di affrontare la tematica e le modalità individuate per rispondere alle esigenze della collettività di riferimento saranno valutate nell'ambito dell'ordinaria dinamica democratica tipica degli organi elettivi.

Pertanto, la complessità di valutazione non può costituire un impedimento alla stessa, pena l'impotenza degli organi di vertice ad attuare i programmi pubblici.

Dall'altro lato, la valutazione dell'istruttoria non può che tenere conto di detta complessità, evitando che divenga un elemento impeditivo dell'implementazione dei programmi pubblici, così richiedendo che l'istruttoria sia idonea a supportare la decisione assunta, non ostando a tale conclusione l'eventuale perfettibilità della stessa.

In tale contesto vanno scrutinati i vizi di istruttoria e motivazione, considerando anche che l'art. 13 della legge n. 241 del 1990 dispone che le norme sulla partecipazione al procedimento "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".

20. La fissazione, contenuta nella deliberazione n. 64 del 2024, di un numero massimo di veicoli da gran turismo che possono circolare per le

zone di Roma ZTL BUS "B" e "C" non fuoriesce dall'ambito della previsione di cui agli artt. 17 e 18 del regolamento, in quanto i limiti quantitativi dell'attività di gran turismo ben possono essere determinati in relazione al numero massimo di autobus che possono circolare.

21. Si premette al riguardo che la fissazione del limite quantitativo dei mezzi gran turismo nelle predette zone non comporta la qualificazione dell'autorizzazione necessaria per svolgere il servizio, di cui all'art. 17 comma 3 del regolamento, in termini di concessione, così non rispettando (in tesi) la previsione di cui alla l.r. n. 30 del 1998.

Infatti, la distinzione fra concessione e autorizzazione si apprezza, dal punto di vista sistematico, in relazione al rapporto fra ordinamento giuridico amministrativo e ordinamento generale.

Inizialmente la distinzione fra i due istituti è stata individuata nel senso che le autorizzazioni rimuovono un ostacolo che impedisce l'esercizio di diritti di cui il privato è già titolare mentre con le concessioni si conferiscono al destinatario nuove facoltà.

Al di là della controversia sull'effetto costitutivo - che si ritiene entrambi i tipi di provvedimento possano produrre -. la concessione costituisce il viatico di ingresso della posizione del concessionario all'interno dell'ordinamento giuridico generale, nel senso che, in mancanza dell'atto, il destinatario non è legittimato, sulla base delle regole giuridiche generali, a svolgere quell'attività o a ricoprire quella posizione. Ciò in quanto i procedimenti concessori hanno a oggetto l'amministrazione di interessi relativi a beni della vita riservati ai pubblici poteri. L'attribuzione ai privati delle posizioni che involgono tali interessi pubblici avviene sul presupposto di una previa decisione in tal senso dell'amministrazione rispetto alla quale il soggetto istante è portatore di una posizione di interesse legittimo.

Dal punto di vista funzionale, le concessioni sono accomunate dal fatto che accordano al privato una posizione che altrimenti non avrebbe avuto nell'ambito dell'ordinamento, rispettivamente quella dello status di cittadino, dell'utilizzatore del bene pubblico, dell'esercente il pubblico servizio e del partecipante al programma politico pubblico al quale è

funzionale la convenzione.

Tale attribuzione si fonda su una riserva di posizione dell'Amministrazione, nel senso che l'ordinamento assegna all'attore pubblico una particolare posizione di tutela di un certo interesse, consentendogli di poter coinvolgere un soggetto terzo nella relativa gestione. Il connubio fra i due soggetti è tale che il concessionario risponde a titolo di responsabilità erariale acquisendo così un connotato pubblicistico.

Le predette caratteristiche depongono per un inquadramento sensibilmente pubblicistico dell'istituto, che infatti si muove tipicamente (rispetto all'ordinamento pubblicistico) nei limiti dettati dal principio di legalità, nel senso che, in termini generali, la riserva trova fondamento in una norma di legge, o in un atto amministrativo (che trova fonte nella legge), e così il potere di concederla ad altri.

In ogni caso, perché si possa parlare di concessione, bisogna che gli interessi sottesi alla prerogativa che ne costituisce l'oggetto siano riservati all'amministrazione per legge e che, specie per la materia dei servizi pubblici, non trovino soddisfazione da parte degli operatori privati.

E' questo il tratto più delicato della costruzione pubblicistica della concessione di servizi poiché le scelte amministrative non sempre tengono conto del principio di sussidiarietà (che non trova origine nella tradizione costituzionale italiana, essendo stato introdotto con la l. cost. n. 3 del 2001) quale presupposto di legittimità dell'assunzione del medesimo attraverso un provvedimento amministrativo.

Nondimeno il provvedimento concessorio è un provvedimento amministrativo posto che, come tutti i provvedimenti amministrativi, costituisce il risultato del bilanciamento fra gli interessi coinvolti, fra i quali si rinvencono gli interessi pubblici sottesi alla riserva o comunque alla necessità di assumere l'erogazione del servizio, e si connota per il fatto che attribuisce al privato prerogative che, nell'ordinamento generale, sono proprie soltanto del soggetto pubblico, essendo il portato della posizione di autorità che lo connota, e nel contempo esclude altri da quella posizione.

Il connubio che, a seguito della concessione, si instaura fra soggetto pubblico e privato è tale da coinvolgere quest'ultimo nel programma pubblico facendolo partecipe della posizione, a volte anche autoritativa, che lo connota e comunque utilizzando proprio quella posizione per implicarlo.

La concessione, pertanto, instaura un rapporto di diritto pubblico fra Amministrazione concedente e concessionario, che rivestono (la prima) una posizione autoritativa che si compendia in una situazione di interesse legittimo (del secondo). Tale rapporto si connota anche di profili patrimoniali, che sono regolati nell'ambito della convenzione stipulata fra i due enti. Per lungo tempo si è parlato di concessioni-contratto.

La suddetta connotazione, e quindi la sottostante riserva, da intendersi nel senso sopra delineato, costituisce anche il limite dell'istituto di diritto pubblico, nel senso che, in mancanza dei suddetti requisiti, si è al di fuori della categoria pubblicistica della concessione amministrativa.

In tale prospettiva. la concessione, dal punto di vista dell'ordinamento italiano, non esaurisce la sua funzione pubblica nel momento in cui, attraverso il provvedimento amministrativo, a seguito di una procedura, viene individuato il concessionario e affidato al medesimo il servizio. Essa, infatti, affondando le proprie radici in una riserva di amministrazione (quindi in un settore di interesse pubblico) è tesa alla regolamentazione e al controllo dell'esercizio della prerogativa concessa. La sua missione pubblicistica è proprio quella di garantire l'implementazione di quella prerogativa e, nel caso di concessione di servizio pubblico, l'esercizio del servizio.

L'autorizzazione, invece, impone un connotato pubblico a un'attività che, in assenza di provvedimento, il privato avrebbe potuto compiere sulla base delle regole dell'ordinamento giuridico generale.

L'

imprinting di diritto amministrativo svolge il solo compito di funzionalizzare

quell'attività a un fine pubblico, di attrarre quella situazione nell'orbita del

diritto amministrativo.

Con riferimento ai servizi, essa è tipica di settori nei quali il mercato è in grado di assicurare l'attività, non essendo necessario l'intervento pubblico in funzione sussidiaria.

Nel caso di specie ci si trova al cospetto di un mercato già sviluppato, quello del gran turismo.

Né la limitazione del numero di autobus può comportare la qualificazione del provvedimento amministrativo abilitativo in termini di concessione, risultando piuttosto il portato della necessità di conformare l'attività ai variegati interessi pubblici di rilievo costituzionale, ai sensi dell'art. 41 Cost., così come avviene con la conformazione della proprietà al fine di garantire interessi di rilievo costituzionale, ai sensi dell'art. 42 comma 2 Cost., quali quelli relativi alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della nazione e dell'ambiente (Cons. St., sez. IV, 2 dicembre 2025

n. 9487).

In tale contesto deve essere interpretata la qualificazione del regime del servizio gran turismo in termini di regime “paraconcessorio” (di cui alla segnalazione dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato, su cui infra), che, priva di specifica connotazione tecnica, è volta essenzialmente a sottolineare la limitazione quantitativa dei mezzi destinati al servizio.

22. Precisato ciò, il riferimento, contenuto nell’art. 18 del regolamento, ai “volumi di traffico sostenibili” non depone nel senso che il contingentamento quantitativo dei mezzi gran turismo fuoriesca dall’ambito della previsione di cui agli artt. 17 e 18 del regolamento.

Innanzitutto, in base all’art. 18 del regolamento, la “individuazione della quantità di trasporto massima in termini di flussi veicolari transitanti sulle arterie stradali” costituisce l’oggetto della decisione che la giunta deve assumere, congiuntamente ai limiti quantitativi dell’attività di gran turismo.

Infatti, in base all’art. 18 del regolamento, l’oggetto della deliberazione della giunta può consistere nella fissazione dei limiti quantitativi dell’attività di trasporto di gran turismo, “ovvero” nell’individuazione della “quantità di trasporto massima in termini di flussi veicolari transitanti” (peraltro da interpretare alla luce dell’art. 17, al quale l’art. 18 fa riferimento).

Quest’ultimo oggetto si aggiunge al primo, non impedendo quindi che la giunta possa stabilire limiti quantitativi all’attività di gran turismo, come nel caso di specie (peraltro da interpretare alla luce dell’art. 17, al quale fa riferimento).

Pertanto la fissazione di un numero massimo di mezzi ammessi all’esercizio dei servizi di trasporto pubblico di linea di Gran Turismo nelle aree del territorio capitolino ricadenti nella ZTL BUS “B” e “C” costituisce diretta attuazione del compito di determinare i limiti quantitativi dell’attività di gran turismo.

Né è censurata la delimitazione di dette zone.

Pertanto la “quantità di trasporto massima in termini di flussi veicolari transitanti” non costituisce un criterio di valutazione ma l’oggetto della decisione. Non può, quindi, convenirsi con parte appellante laddove afferma che il regolamento richiede “un’analisi su mappa dell’intera infrastruttura stradale delle aree centrali” al fine di individuare i “volumi di traffico sostenibili”.

Piuttosto, i criteri che debbono essere rispettati dalla giunta per individuare i limiti quantitativi dell’attività di gran turismo sono individuati nell’art. 18, che fa riferimento all’“impatto sulla viabilità”, all’“impatto visivo in ambiti di particolare rilevanza monumentale, paesistica e archeologica” e all’“impatto sulla regolarità del servizio pubblico locale soggetto ad oneri”, mentre gli obiettivi perseguiti sono richiamati dell’art. 1 comma 4 del regolamento (già illustrato sopra).

Pertanto la fissazione dei limiti quantitativi dell’attività di trasporto di gran turismo, nel caso di specie attuata attraverso la determinazione del numero massimo di 55 autobus, deve essere compiuta in base a detti criteri, cioè l’impatto sulla viabilità e sul generale sistema di trasporto pubblico locale, oltre che l’impatto visivo negli ambiti di più rilevante interesse monumentale, paesaggistico e archeologico, oltre che alle predette finalità.

In tal senso, la valutazione della giunta è ancorata a predeterminate indicazioni contenute nel regolamento.

Infatti quest’ultimo decide il contingentamento e individua i criteri e gli obiettivi di attuazione dello stesso.

In tale prospettiva lo studio, aggiornato al 2024, compie una complessiva ricognizione della situazione, al fine di fornire elementi utili alla quantificazione del contingentamento.

Esso prende in considerazione la possibilità di diversificare gli itinerari, ritenendola condizionata dalle caratteristiche geometriche e funzionali della rete stradale, alla posizione dei più importanti poli di attrazione turistica e alla collocazione degli impianti di fermata dedicati.

Le fermate delle linee gran turismo sono analizzate sotto plurimi aspetti (la posizione dei poli di attrazione turistica, i percorsi autorizzati delle linee GT, le caratteristiche geometriche e funzionali delle strade e il contesto urbano, accessibilità e sicurezza).

E' preso in considerazione il tempo di fermata, la "saturazione degli stalli di fermata con accodamenti ed intralcio alla circolazione" e le relative cause, oltre alla difficoltà di ricerca di nuovi spazi ("molto complicata e resa ancor più difficile oggi che la riqualificazione delle aree di termini ha ridotto ulteriormente la disponibilità di spazi").

Sono analizzate le criticità dei principali impianti di fermata nelle ZTL B e ZTL C, considerando gli stalli disponibili per impianto, la frequenza delle linee e il tempo di fermata.

Per il calcolo del grado di saturazione degli impianti in riferimento alle attuali autorizzazioni sono stati considerati l'esercizio delle linee a regime, con tutti i bus autorizzati in servizio e PE costanti, il tempo giro medio calcolato per ciascuna autorizzazione sulla base di ciascun percorso e il tempo di fermata medio.

Sono state indicate le soglie di sostenibilità per le autorizzazioni delle linee gran turismo ZTL B e C in termini di frequenza massima dei passaggi numero di passaggi che determinano un tasso di occupazione dell'impianto di fermata pari al 100% e di numero massimo di bus autorizzati numero di bus cui corrisponde una frequenza dei passaggi pari alla soglia della frequenza massima, con la precisazione che il parametro di riferimento è lo scenario di domanda ed offerta a regime, considerando quindi anche gli studi svolti prima della emergenza Covid e delle recenti crisi internazionali.

Il numero di 55 autobus è stato determinato in funzione dalla relazione tra la soglia limite della frequenza dei passaggi dei bus in fermata e il tempo giro medio.

Sono state segnalate le criticità dei capolinea per livello di saturazione degli impianti capolinea, interferenze sia tra operatori GT sia con gli attestamenti del TPL, impatto per la collocazione in ambiti centrali di pregio,

incompatibilità con progetti di riqualificazione urbana e del sistema della mobilità, incoerenza con indirizzi strategici degli strumenti pianificatori di Roma Capitale (PUMS).

23. La valutazione effettuata è necessariamente prospettica, intervenendo in via preventiva a limitare la circolazione degli autobus di gran turismo nel futuro.

Sicché non rileva la circostanza che la linea di interesse dell'appellante sia "inedita" e quindi non sia stata considerata in sede di adozione della deliberazione n. 64 del 2024, che ha fissato "il tetto massimo in 55 autobus anche con riguardo ad autorizzazioni di nuove linee il cui percorso e fermate siano diversi dal percorso e dalle fermate prese in esame dalla Giunta (e da RSM) in sede istruttoria".

Del resto la previsione di un numero massimo di mezzi ammessi all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico di linea di gran turismo nelle aree del territorio capitolino ricadenti nella ZTL BUS "B" e "C", contenendo una norma valevole per il futuro non può che prescindere dalle specifiche linee di gran turismo.

Pertanto la valutazione compiuta in sede di adozione della deliberazione n. 64 del 2024 prescinde dagli specifici percorsi che la società intende far compiere all'autobus.

L'autorizzazione necessaria per esercitare l'attività non assicura il perseguimento degli obiettivi ai quali è funzionale il contingentamento, in quanto, in quella sede, è considerata la specificità del servizio in quella sede esaminato, essendo rilasciata se ricorrono e requisiti soggettivi e oggettivi della stessa (art. 6 del regolamento), non i sopra richiamati obiettivi individuati nell'art. 1 comma 4 del regolamento.

Né assicura il perseguimento degli obiettivi del contingentamento il fatto che le società autorizzate debbano seguire i percorsi ed effettuare le fermate secondo quanto previsto dalle autorizzazioni e dal codice della strada, in quanto, appunto, l'autorizzazione è finalizzata a valutare la specifica istanza.

L'asserita circostanza, dedotta dall'appellante, che l'amministrazione comunale abbia nel corso del tempo ridotto il numero delle fermate utilizzate dalle linee gran turismo, così concentrando i percorsi e le fermate stesse, oltre a non essere qui censurabile, può rispondere comunque ad alcuni fra gli obiettivi di cui all'art. 1 comma 4 del regolamento, primo fra tutti l'equilibrio e l'intermodalità fra le tipologie di trasporto, oltre che alla più agevole viabilità cittadina.

D'altro canto, non può essere negato che, per quanto le linee gran turismo possano essere diversificate, comunque insistono in zone e luoghi che possano avere interesse turistico, laddove gli altri servizi di trasporto, in quanto rivolti (anche) a chi non ha un interesse turistico, raggiungono anche zone prive di interesse turistico.

Inoltre, non è decisivo il fatto che i veicoli gran turismo siano veicoli collettivi in quanto, essendo rivolti ai turisti, la presenza degli stessi non è alternativa all'uso del veicolo privato, ma piuttosto ai altri servizi di trasporto pubblico locale (art. 4 l.r. n. 30 del 1998), anche collettivi.

Né le linee ordinarie e metropolitane di trasporto pubblico locale sono necessariamente pregiudicate dall'uso turistico dello stesso, posto che un aumento dell'utenza, in coordinamento con politiche di maggiore fluidità del traffico, possono giustificare, anche dal punto di vista economico, scelte di incremento e maggiore efficienza dell'offerta delle linee ordinarie di trasporto pubblico locale, con maggiore beneficio anche per l'utenza non turistica.

Né è determinante l'utilizzo di veicoli meno inquinanti rispetto agli obiettivi del contingentamento.

D'altro canto, neppure può essere criticata l'istruttoria per il fatto di avere valutato cosa è successo nella fase antecedente all'adozione della deliberazione, dal momento che è ragionevole che si esamini cosa accaduto nei fatti nel settore di interesse. E ciò anche se i percorsi e le fermate del autobus gran turismo costituiscono un dato variabile nel tempo. Infatti ciò che è accaduto fino al momento di decidere costituisce comunque un dato di esperienza che può essere prudentemente valutato.

Del resto, l'istruttoria di un provvedimento contenente una regola valevole nel futuro deve essere compiuta pur se il dato è dinamico, altrimenti si ammette che detta caratteristica giustifichi la mancanza di istruttoria.

Né può richiedersi che sia svolta un'istruttoria avente come riferimento le istanze di autorizzazione per linee gran turismo non ancora evase in quanto la disposizione vale a prescindere dal fatto che le istanze siano già state presentate e quindi a prescindere dallo specifico percorso delle stesse.

Pertanto non è irragionevole valutare l'esperienza passata.

Non può quindi essere censurato lo studio del 2022, aggiornato nel 2024, richiamato nel preambolo della deliberazione n. 64 del 2024, che "parte dall'analisi delle operazioni di movimentazione di passeggeri nelle aree di fermata esistenti, quest'ultime situate in adiacenza ai principali siti storico - archeologici e culturali".

Lo studio del 2024 peraltro, in quanto costituisce aggiornamento dello studio del 2022, riporta dati acquisiti in tale periodo temporale, non potendo quindi essere criticato per riferire dati di cui non è indicato il periodo di raccolta.

Né assume una particolare rilevanza, a vantaggio dell'appellante, sottolineare come lo studio faccia riferimento al fatto che sarebbe stato rilevato un tempo di giro medio pari a 108 minuti, dichiarato non attendibile

perché riferito ad un "*periodo di magra turistica*" (si legge di verifiche svolte

nei mesi di novembre-dicembre del 2023), così avendo preso in esame il

tempo giro medio di 110 minuti, rilevato in una precedente versione dello

studio.

Detto tempo è, secondo quanto dedotto dall'appellante, comunque relativo a un periodo di minore affluenza in quanto ancora influenzato dall'emergenza pandemica (2022), così da fare ulteriormente riferimento al 2017, con individuazione di un tempo medio superiore a 110 minuti. Senonché dette considerazioni conducono, al più, a dimostrare che lo studio è stato svolto in modo imparziale, capace di tenere conto e di valutare, senza preconcetti, gli elementi di conoscenza disponibili.

Pertanto la sottolineatura (dell'appellante) del numero di autobus individuato nel 2017, pari a "59 autobus + bus Roma Cristiana", dà evidenza del fatto che il numero di mezzi costituisce una variabile dipendente da plurimi aspetti, fra i quali non rileva solo il tempo medio del giro (sul quale si concentra l'appellante), ma anche il tempo medio di fermata (così lo studio istruttorio), oltre agli obiettivi del contingentamento, fra i quali l'obiettivo di riequilibrare il rapporto fra mezzi gran turismo e altri

mezzi del servizio pubblico locale e di garantire una più fluida viabilità (richiamati negli artt. 17 e 1 del regolamento) .

Né si può muovere dal “fine di scongiurare il fenomeno dell'accodamento alle fermate, eventualità altamente pregiudizievole per la fruibilità del patrimonio culturale capitolino, per la già compromessa fluidità del traffico veicolare e per il regolare esercizio del Trasporto Pubblico Locale Ordinario” per ritenere lo studio non rispondente agli obiettivi della deliberazione n. 64 del 2024.

Infatti, in base all'art. 18 del regolamento, i criteri per la fissazione dei limiti quantitativi sono proprio l'impatto sulla viabilità e sul complessivo servizio di trasporto pubblico locale, oltre che l'impatto visivo negli ambiti di più rilevante interesse monumentale, paesaggistico e archeologico.

La deliberazione n. 64 del 2024, nel dare atto dello studio del 2024, dà conto di detti criteri laddove fa riferimento all'obiettivo di scongiurare il

“fenomeno dell'accodamento alle fermate” inquanto pregiudizievole per “la

fruibilità del patrimonio culturale capitolino” (corrispondente all’impatto

visivo negli ambiti di più rilevante interesse monumentale, paesaggistico e

archeologico di cui all'art. 18 del regolamento), per la già compromessa

fluidità del traffico veicolare (corrispondente all'impatto sulla viabilità di cui

al medesimo art. 18) e per il regolare esercizio del complessivo servizio di

trasporto pubblico locale (corrispondente all'impatto sul servizio pubblico

locale di cui al medesimo art. 18).

Né può concordarsi in termini assoluti con l'appellante, nel senso di

ritenere che *“la formazione di eventuali accodamenti non è causata dal*

numero in sé degli autobus, ma dal loro numero in rapporto al numero degli

stalli di fermata”.

Infatti, se è vero che il numero di stalli di fermata influisce sulla congestione del traffico, altrettanto è a dirsi con riferimento al numero dei veicoli, specie se ingombranti come gli autobus.

Né può essere censurata la decisione per il fatto di essere espressione di una prospettiva dell'amministrazione di particolare attenzione all'impatto che detta attività può avere sulla viabilità, sul complessivo servizio di trasporto pubblico locale e sull'interesse monumentale, paesaggistico e archeologico, sì da decidere di individuare un numero massimo di mezzi di gran turismo.

Infatti, una tale decisione costituisce esercizio dei poteri dell'Ente comunale e espressione delle scelte di politica di gestione del territorio cittadino, di cui l'amministrazione risponde in base alle regole democratiche.

D'altro canto il potere conformativo dell'amministrazione si connota per le caratteristiche sopra descritte, che consentono allo stesso di operare il contingentamento dei mezzi gran turismo.

Pertanto, in ragione di tutto quanto sopra considerato, le censure mosse avverso l'istruttoria non consentono di ritenere quest'ultima inadeguata.

24. Esercitata l'opzione del contingentamento, sancendo quindi la portata della scarsità della risorsa, l'assegnazione delle autorizzazioni non può che avvenire con procedura ad evidenza pubblica, in armonia con i principi di trasparenza, correttezza e concorrenzialità, sanciti dai Trattati Ue e dalla Carta costituzionale (artt. 3, 41, 97, 117), nonché, a livello di legislazione primaria, dalla legge generale sul procedimento amministrativo, la legge n. 241 del 1990, con specifico riferimento all'art.12, che, nelle determinazioni attributive di vantaggi economici, obbliga le amministrazioni a predeterminare criteri e modalità di distribuzione della risorsa.

Quanto all'espletamento della gara, prevista dall'art. 17 comma 3 del regolamento, è stata abrogata, con delibera n. 76 del 2024, la previsione della riserva dei 2/3 a favore degli operatori titolari di autorizzazioni in essere prive di termine finale, in accoglimento della segnalazione prot. n. 104546 del 19 dicembre 2023.

Con detta segnalazione l'Antitrust, pur condividendo *“la scelta operata*

dall'Assemblea Capitolina con il Regolamento di ricorrere a una procedura

di gara per l'assegnazione delle autorizzazioni all'espletamento dell'attività

di granturismo, stabilendo altresì la decadenza delle autorizzazioni in

essere prive di termine finale, data l'oggettiva situazione emergenziale del

traffico e della mobilità nel centro storico di Roma”, ha ritenuto “critico da un

punto di vista concorrenziale il fatto che, nelle future procedure di gara, agli

operatori titolari di autorizzazioni in essere prive di termine finale sia

riservata una quota non inferiore ai 2/3 dei volumi di traffico sostenibili”.

La deliberazione n. 76 del 2024 ha quindi eliminato la clausola di riserva di posti a favore dei soggetti già concessionari, così superando la barriera di ingresso di nuovi operatori e rendendo l'accesso non discriminatorio.

Pertanto l'Antitrust ha condiviso, nella prospettiva della tutela della concorrenza, il contingentamento deciso da Roma Capitale e la conseguente necessità della gara, sottolineando rilievi sulla riserva, comunque abrogata dall'amministrazione.

25. Pertanto, le censure contenute nel ricorso in appello sono infondate.

26. In conclusione l'appello è da respingere.

27. La particolarità e la novità delle questioni giuridiche sottese alla presente controversia giustificano la compensazione delle spese del

presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge, confermando, per l'effetto, la sentenza impugnata.

Spese del presente grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere, Estensore

Marina Perrelli, Consigliere

